

LES BIBLIOTHEQUES TERRITORIALES ET LA DECENTRALISATION : ETAT DES LIEUX (J.- L. Gautier-Gentès, Rapport annuel 2003)

1. Introduction

1.1. *Origine et limites de ce travail*

A l'origine de cette partie, se trouve une communication présentée par un des membres de l'Inspection (J.-L. Gautier-Gentès) lors de la sixième conférence internationale *Les bibliothèques publiques dans la nouvelle Europe*.

Cette conférence qui s'est tenue à Varsovie les 20 et 21 novembre 2003 avait pour thème : "*Bibliothèques publiques et stratégies de développement après l'élargissement de l'Union européenne*". A l'Inspection générale, il avait été demandé de traiter – sous le rapport des bibliothèques publiques - de l'expérience française en matière de décentralisation.

Dans un pays où, soutenues par l'État sous le régime socialiste, même si c'était à la façon dont la corde soutient le pendu, les bibliothèques publiques, désormais laissées à la libre appréciation des collectivités locales, ont le sentiment d'être devenues fragiles ; dans un pays où, comme dans d'autres qui ont connu la même histoire au sein de la même zone géographique, les bibliothécaires se demandent s'ils sont à la veille du naufrage ou de l'essor – dans ce pays, donc, il est apparu aux organisateurs de la conférence que la dite expérience française en matière de décentralisation, expérience qui a consisté à tenter de concilier action de l'État et responsabilité des collectivités locales, était de nature à intéresser les bibliothécaires et responsables des politiques en matière de bibliothèques. C'est en effet ce qui s'est produit ; le dispositif du concours particulier, notamment, a retenu l'attention des auditeurs.

D'une manière générale, il ne faut pas sous-estimer l'attrait qu'est susceptible d'exercer le "système français", la conception française de la lecture publique comme relevant de l'action publique dans des régions du monde où, dégagés du totalitarisme, tous les professionnels n'ont pas nécessairement envie de jeter le bébé avec l'eau du bain : les bibliothèques publiques comme services publics avec l'emprise sur les publications et les acquisitions d'une idéologie d'État.

Entre la bibliothèque socialiste, courroie de transmission du marxisme-léninisme, et la bibliothèque libérale, grignotée par Coca Cola, il semble à des bibliothécaires soulagés d'être débarrassés de la première sans pour autant trouver la seconde indépassable qu'il y a – notamment - la bibliothèque française.

De l'exposé précité, les pages qui suivent constituent une version considérablement augmentée.

Pour autant, elle ne saurait être considérée autrement que comme partielle et provisoire. Le sujet qui se cache derrière celui de la décentralisation, le vrai sujet, c'est en effet celui de la politique de l'État en matière de bibliothèques depuis le début des années 1980, de l'idée que l'État s'est fait de son rôle vis-à-vis des collectivités locales et des conclusions qu'il en a tirées ou, pour diverses raisons, n'en a pas tirées.

Or, cette histoire reste à écrire pour peu qu'on puisse, d'une part, disposer de tous les matériaux nécessaires (et en particulier, de chiffres fiables), et qu'on veuille d'autre part s'écarter de l'hagiographie. On ne pose ici, on ne pouvait ici poser que des jalons.

Pour diverses raisons, nous avons orienté le projecteur vers les services du ministère de la Culture. Il y aurait lieu de s'intéresser aussi, en particulier, aux associations professionnelles. En effet, leur étude est susceptible de livrer au moins deux types d'informations. En premier lieu, pour ou contre selon les dossiers et les périodes, plus ou moins écoutées et, quand elles étaient écoutées, entendues, elles ont été parties prenantes à la décentralisation ; elles ont contribué à faire ce qu'elle a

été – et ce qu'elle n'a pas été – et relèvent bien entendu pleinement, à ce titre, d'une histoire de ce phénomène et de la période considérée.

Mais par ailleurs, la décentralisation a eu des effets sur elles. Au-delà d'une mise en cause, justifiée ou non (cette question n'est pas de notre ressort), du cadre de travail proposé par l'ABF, c'est dans cette perspective qu'il faut notamment comprendre la création de l'ADBDP (1987) et celle plus récente de l'ADBGV (2002) ; leur naissance, leur allant, les sujets dont elles ont jugé bon de se saisir sont significatifs d'un besoin d'échanges entre "pairs", d'une sorte de désir fédératif ou confédératif d'autant plus vifs que Paris se faisait moins entendre.

L'exercice qui est à l'origine de ce texte explique qu'il revête un caractère pédagogique parfois marqué. Tout bien pesé, il n'a pas paru opportun de l'en dépouiller.

Les chiffres donnés, relatifs à l'évolution des aides attribuées par l'État au profit des bibliothèques territoriales, proviennent de la direction du Livre et de la Lecture (DLL) ou du Centre national du livre (CNL) ⁽¹⁾. Sauf dans le cas de l'enveloppe du concours particulier, pour lesquels des informations ont été obtenues directement auprès de la direction générale des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur (DGCL) ⁽²⁾. Enfin, cet exposé bénéficie d'échanges avec les conseillers pour le livre et la lecture de plusieurs Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ⁽³⁾. Bien entendu, l'usage fait ici de ces informations et de ces échanges n'engage ni les uns ni les autres.

1.2. Le paysage administratif

Il y a en France trois grandes catégories de collectivités locales : environ 36 000 communes ⁽⁴⁾ sont réparties dans 99 départements (dont 4 outre-mer) qui sont réparties dans 26 régions (dont 4 outre-mer ⁽⁵⁾). Ces trois catégories de collectivités locales se partagent les compétences qui ne sont pas exercées par l'État. Il n'y a pas entre elles de rapports de subordination. Les communes qui se trouvent sur le territoire d'un département ne sont pas placées dans la dépendance de celui-ci; les départements qui se trouvent dans une région ne sont pas placés dans la dépendance de celle-ci.

Les bibliothèques des collectivités locales comprennent les bibliothèques municipales (BM), qui sont des services municipaux, et les bibliothèques départementales de prêt (BDP), qui sont des services départementaux. Il n'existe pas à l'heure actuelle de bibliothèques relevant des régions.

Sur 36 000 communes, entre 3 000 et 4 000 sont considérées comme possédant une bibliothèque.

Pour l'année 2001, dernière année pour laquelle les statistiques ministérielles ont été publiées, les destinataires de l'enquête statistique annuelle du ministère de la Culture étaient au nombre de 3 929. 3 330 ont répondu.

Sur les 3 330 bibliothèques en question, seules 3 000 ont été retenues pour l'établissement des statistiques et ont donc été considérées comme des BM dignes de ce nom. Encore les critères ne sont-ils pas d'une extrême exigence : accessibilité à tous les publics ; dépenses de personnel égales ou supérieures à 7 500 euros (soit le traitement d'un agent de catégorie C à mi-temps) ; dépenses de personnel inférieures à 7 500 euros mais budget d'acquisition supérieur à 900 euros et ouverture hebdomadaire d'au moins six heures.

Selon les villes, une BM va d'un local unique à un ensemble comprenant une bibliothèque centrale et plusieurs bibliothèques de quartier.

⁽¹⁾ Remerciements, à la DLL, à Christine Bonnefon, Denis Cordazzo, Thierry Grognet, Michel Yvon et surtout François Rouyer-Gayette ; au CNL, à Hélène Coquerand et Laurence Boitard.

⁽²⁾ François Lucas, directeur général adjoint ; Myriam Mahé-Lorent, chef du bureau du financement des transferts de compétence, et son adjoint Sébastien Creusot.

⁽³⁾ Pascal Allard, Marine Bedel, Martine Blanc-Montmayeur, Nadine Etcheto-Tharel, Elisabeth Meller-Liron, Chantal Valentin, Jean-François Sibers.

⁽⁴⁾ 36 717 d'après le *Bottin des communes et de l'intercommunalité 2004*.

⁽⁵⁾ Outre-mer, les 4 régions et les 4 départements correspondent aux mêmes aires géographiques. Les régions sont dites monodépartementales.

Pour permettre aux communes de réaliser des économies d'échelle et aux plus petites d'entre elles de bénéficier de services qu'elles ne peuvent faire fonctionner seules (sur 36 000 communes, près de 32 000 ont moins de 2 000 habitants ⁽⁶⁾), elles sont incitées à se regrouper. Dès la fin du XIX^{ème} siècle, est créée la formule du syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU). Mais c'est surtout depuis la fin des années 1950 que l'État cherche à faire progresser la coopération intercommunale. Depuis une dizaine d'années, diverses lois se sont attachées à hâter le mouvement ainsi qu'à clarifier le paysage.

Ainsi, selon leur taille et en allant des plus petites aux plus grandes, il est désormais loisible aux communes de former des communautés de communes, des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines. Elles peuvent aussi s'associer dans le cadre de structures plus souples fondées sur des projets et formalisées par des contrats : "pays" ou "agglomérations".

Au 1^{er} janvier 2004, pas moins de 31 424 communes – représentant 82 % de la population – participaient à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ⁽⁷⁾.

Concernant les communautés de communes, "*la construction, l'entretien et le fonctionnement*" d'équipements culturels font partie d'un des groupes de compétences optionnels ⁽⁸⁾. C'est aussi le cas pour les communautés d'agglomération ⁽⁹⁾ de "*la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion*" d'équipements culturels. Dans les deux cas, les équipements doivent présenter un "*intérêt communautaire*". En ce qui concerne les communautés urbaines, "*la construction ou l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels*" font partie d'un des sept blocs de compétences qu'elles exercent de plein droit ⁽¹⁰⁾. Mais, là encore, il doit s'agir d'équipements "*d'intérêt communautaire*".

La culture, les équipements culturels constituent un des éléments dont les communes sont le plus réticentes à se dessaisir de la propriété exclusive. En effet, ils sont, aux yeux des villes, les dépositaires privilégiés de leur identité. La notion d'intérêt communautaire est suffisamment souple pour laisser le champ libre, de ce point de vue, à toutes les options, de l'absence totale de transfert d'équipements culturels à la communauté au transfert de tous les équipements.

Pour autant, il ne fait aucun doute que le nombre d'EPCI compétents en matière culturelle est destiné à augmenter. Ils étaient –estime-t-on – 37,5 % à avoir effectué ce choix au 1^{er} janvier 2003.

Toutes les structures intercommunales qui se sont dotées de la compétence culturelle n'ont pas mutualisé leurs BM. Mais des BM en nombre croissant sont, seront bâties d'emblée pour des structures intercommunales ou, existant déjà, sont, seront mutualisées dans le cadre de ces structures ⁽¹¹⁾. Il leur faut adapter leur fonctionnement à cette nouvelle donne.

La mutualisation des BM dans le cadre de structures intercommunales est un phénomène majeur, perçu comme tel mais dont il n'est pas sûr que l'ampleur prévisible et toutes les conséquences aient été pleinement mesurées.

Créées en 1945, les BDP ont vocation à desservir les petites communes ne possédant pas de BM, à les inciter à en créer et à apporter un appui à celles qui en ont une. A l'origine, le plafond de desserte était une population de 15 000 habitants. Il a ensuite été remonté à 20 000 habitants (1968). Il est de 10 000 depuis 1985.

⁽⁶⁾ Exactement 31 948 (recensement général de 1999, site de l'INSEE).

⁽⁷⁾ "Bilan de l'intercommunalité, 1^{er} janvier 2004", communiqué du ministre délégué aux libertés locales. Disponible sur le site du ministère de l'Intérieur.

⁽⁸⁾ Code général des collectivités locales, article L 5214-16.

⁽⁹⁾ *Ibid.*, article L 5216-5.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, article L 5215-20.

⁽¹¹⁾ Une enquête est actuellement conduite sur ce point par l'ADBGV (voir son site). D'après les statistiques de la DLL, 134 bibliothèques ont déclaré être intercommunales en 2001. Ce chiffre est sujet à caution et, en tout état de cause, sans doute inférieur à la réalité.

Il y a aujourd'hui 98 BDP ⁽¹²⁾. C'est à la fois plus et moins que de départements proprement dits. Moins : Paris (qui est une commune mais aussi un département) et les trois départements de la "petite couronne" de la région parisienne (92, 93, 94) n'ont pas de BDP.

Plus : Mayotte, qui est une "collectivité territoriale" dotée d'un conseil général, une "collectivité départementale", possède une BDP (mais pas l'autre collectivité territoriale départementale, Saint-Pierre-et-Miquelon). Territoire d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie en possède une aussi. ⁽¹³⁾

Le ministère compétent pour les bibliothèques territoriales est le ministère de la Culture. Le ministère de la Culture, c'est, d'une part, une administration centrale située à Paris, en l'occurrence la direction du Livre et de la Lecture (DLL), d'autre part, dans les régions, une administration dite "déconcentrée", les directions régionales des Affaires culturelles (DRAC).

Ce qu'on appelle "les fonctionnaires", la fonction publique, comprend en fait trois grandes "branches" : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Les personnels travaillant dans les BM et les BDP sont normalement des fonctionnaires territoriaux. Dans certains cas, il peut aussi s'agir de fonctionnaires d'État.

Selon la définition que l'on adopte, il est possible de faire remonter la décentralisation plus ou moins haut dans le temps. Ce qu'on désigne communément aujourd'hui par l'expression "la décentralisation", c'est un processus législatif initié en 1982-1983 ⁽¹⁴⁾ et poursuivi depuis sur un rythme plus ou moins rapide. Au cours des années 1980, en particulier, sont prises trois mesures majeures : auparavant établissement public, la région devient une collectivité territoriale, à l'instar du département et de la commune ⁽¹⁵⁾ ; pour les décisions prises par la région et le département, le pouvoir exécutif est transféré du préfet respectivement au président du conseil régional (créé en 1986) et au président du conseil général ; le préfet n'exerce plus de contrôle sur les actes des collectivités territoriales qu'a posteriori, et uniquement sur la légalité des actes, non sur leur opportunité.

C'est dans ce processus initié en 1982-1983 que s'inscrivent les mesures relatives aux bibliothèques territoriales dont il sera question dans cet exposé.

Compte tenu de la place disponible, il ne sera pas possible d'y retracer le détail de l'histoire de ces mesures. C'est dommage : comme toujours, les dispositifs en vigueur aujourd'hui résultent d'une interaction entre les intentions du ministère de la culture et l'évolution de la situation, telle que l'ont déterminée au fil des années son action, les circonstances politiques, etc.

Les bibliothèques territoriales ne sont pas les seules à être concernées par la décentralisation. Les bibliothèques scolaires – bibliothèques centres documentaires (BCD) pour les écoles, centres de documentation et d'information (CDI) pour les collèges et les lycées – le sont aussi. Et ce, doublement.

En premier lieu, de la façon suivante. D'une part, la responsabilité de la construction, de l'équipement et du fonctionnement matériel des collèges et des lycées a été transférée, pour les premiers, aux départements, pour les seconds, aux régions ; s'agissant des écoles (élémentaires et primaires), la même responsabilité incombait déjà aux communes depuis le XIX^{ème} siècle. D'autre part, les pouvoirs des communes, des départements et des régions se sont accrus.

Sous ce double rapport, la décentralisation est susceptible d'avoir eu des effets sur le développement des bibliothèques scolaires.

⁽¹²⁾ En comptant la bibliothèque Benrheim (Nouvelle-Calédonie), qui joue à la fois le rôle de BM, de BDP et de bibliothèque régionale. L'ADBBDP lui fait une place dans ses guides annuels des BDP.

⁽¹³⁾ Ces autres territoires que sont la Polynésie française et Wallis et Futuna n'ont pas de BDP, sans parler des Terres australes et antarctiques françaises.

⁽¹⁴⁾ Article 1 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, article 1 : "Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus". Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 précisent les modalités du transfert de compétences - dont les compétences culturelles - au profit des collectivités territoriales.

⁽¹⁵⁾ Rappelons que cette mesure figurait déjà dans le projet de loi présenté au référendum le 27 avril 1969 et dont le refus devait entraîner la démission du général de Gaulle de la présidence de la République.

En second lieu, en transférant les BCP aux départements, en accroissant les pouvoirs des maires et ceux des conseils généraux, la décentralisation est susceptible d'avoir favorisé le rapprochement des BM avec les BCD et, de façon plus neuve, celui des BDP avec les CDI des collèges.

Dans le cas des communes, Bernard Latarjet remarquait au début des années 1990 : "*Une municipalité qui fait un effort considérable pour développer son réseau de bibliothèques comprend mal pourquoi il serait étanche au réseau scolaire dont elle a, par ailleurs, la charge [...]*" ⁽¹⁶⁾. Cette observation reste valable. Et pourrait s'appliquer aux conseils généraux.

Notre sujet étant ici les bibliothèques publiques, il ne sera pas question du premier aspect. Et peu du second, qui mériterait une étude particulière, au demeurant difficile à écrire en l'état des informations disponibles.

2. L'application de la décentralisation aux bibliothèques territoriales

2.1. Les bibliothèques municipales

Les BM dépendent des communes. Mais c'était déjà le cas avant la décentralisation. Elles n'ont donc évidemment pas été "décentralisées". Elles ont malgré tout été concernées par la décentralisation.

Pour comprendre l'attitude qui va être celle du ministère de la Culture, c'est-à-dire en l'occurrence de la DLL ⁽¹⁷⁾, lorsque la décentralisation est décidée, il faut se souvenir que la France, du point de vue de la "lecture publique", fait alors figure de retardataire par rapport aux pays qui servent de référence en la matière (pays anglo-saxons et scandinaves). Et que pour la direction – où le service chargé des bibliothèques est constitué de bibliothécaires –, dès lors qu'il est avéré que les villes ne se sont pas saisies spontanément de la question, seule une action déterminée de l'État est à même de sortir la lecture publique de l'impasse.

Des effets positifs d'une telle action, l'évolution de la situation depuis les années 1970 semble de fait attester la réalité. En effet, depuis ces années-là, les constructions de BM se multiplient.

Parce que les élus l'ont voulu, que les politiques culturelles ont le vent en poupe et que le budget des collectivités locales connaît une croissance importante. Certes. Mais aussi parce que les agents du ministère de la Culture ont aidé les bibliothécaires des collectivités territoriales à convaincre les élus de vouloir des bibliothèques. Et parce qu'un budget spécifique – conformément à des préconisations émises dès 1967 - est venu seconder efficacement leurs efforts pédagogiques. ⁽¹⁸⁾

La lecture publique va-t-elle enfin décoller en France ? Il y a des raisons de le penser. Encore faut-il – pense la direction du Livre – que l'État poursuive son effort.

Or, dès les mêmes années 1970, se manifeste une atmosphère décentralisatrice qui n'est pas sans faire sentir de premiers effets sur la politique en faveur des bibliothèques. A l'origine des intentions de l'État en la matière ne figure pas seulement, mais figure aussi un certain essouffement budgétaire.

⁽¹⁶⁾ *L'aménagement culturel du territoire*, rapport, Paris, La Documentation française, 1992, p. 31. "De même", est-il ajouté, « une municipalité qui réclame une antenne universitaire pour fixer sa population étudiante et attirer des entreprises, est fortement tentée de faire jouer à sa bibliothèque de lecture publique un rôle universitaire ».

⁽¹⁷⁾ La direction du Livre est créée en 1975. Elle hérite de la partie lecture publique des compétences de la direction des Bibliothèques et de la Lecture publique, qui existait depuis 1945 et disparaît. C'est en 1982 que la Direction du livre prend le nom de direction du Livre et de la Lecture.

⁽¹⁸⁾ Historique synthétique dans A.-M. Bertrand, *Les bibliothèques municipales. Enjeux culturels, sociaux, politiques*, Paris, Ed. du Cercle de la librairie, coll. "Bibliothèques", 2002, chap. 1 et 2.

Ainsi, le VI^e plan (1971-1975) prévoyait-il le classement de 75 BM, ce qui aurait porté le nombre des BMC de 50 à 125 ⁽¹⁹⁾ ; il ne s'agissait plus seulement d'assurer la préservation des fonds patrimoniaux d'État, mais de doter le territoire d'équipements qui, dirigés et encadrés par des agents de l'État, c'est-à-dire des agents solidement formés, constitueraient les relais et les acteurs d'une politique cohérente localement et nationalement. Or, sur 75 BM, il n'en sera classé que 4, en 1972 ; et plus aucune après.

En 1980, la réticence de l'État à créer des postes au profit des BMC, jointe à l'interdiction faite aux villes concernées de créer des emplois territoriaux équivalents, aboutit à ce que la part du personnel d'encadrement dans les BMC soit inférieure au taux d'encadrement dans les autres BM ⁽²⁰⁾.

Par ailleurs, c'est en fait dès la fin des années 1970 que sont envisagés, d'une part, le transfert des BCP aux départements, d'autre part, la suppression des subventions spécifiques pour la construction, l'équipement et le fonctionnement des BM ⁽²¹⁾.

Dans ce contexte, l'action de la direction du Livre en faveur des bibliothèques a tout de la course contre la montre.

Quand, à ce moment là, l'occasion lui est fournie de proposer une politique ⁽²²⁾, elle ne l'envisage pas sur le mode du dessaisissement mais, au contraire, comme une amplification de son intervention.

Or, en 1981, un fait politique majeur se produit. Un nouveau président de la République est élu (F. Mitterrand). Et son gouvernement décide de renforcer l'autonomie des collectivités locales en leur transférant des responsabilités, en particulier financières.

Dès lors, la DLL est prise entre deux exigences. D'un côté, il lui faut tenir compte de la volonté politique de décentralisation qui s'impose à tous les ministères. D'un autre côté, elle reste persuadée que, sans une action déterminée de l'État, le développement tant attendu des bibliothèques publiques s'interrompra.

Tout son effort va donc consister à tenter de concilier les deux exigences – l'expression "limiter les dégâts" serait sans doute plus proche de l'état d'esprit des agents de la Direction à l'époque. Le résultat est celui-ci.

En 1980, l'aide apportée par l'État aux BM revêt les formes suivantes.

En fonction des demandes, le ministère de la Culture attribue aux villes des subventions pour la construction et l'équipement de BM ⁽²³⁾. Libre de décider du montant des subventions voire de ne pas les attribuer, il se sert de cette latitude pour porter les villes à améliorer leurs projets.

S'agissant du fonctionnement des BM, le ministère :

- rembourse une partie des dépenses des BM aux villes dans lesquelles ces dépenses atteignent un certain niveau (l'objectif est d'encourager les villes à atteindre ce niveau).

- met à la disposition de 54 villes – dotées de BM dites classées (BMC) - les conservateurs qui constituent les directeurs et les cadres de ces BMC ⁽²⁴⁾. Il assure la majeure partie de leur

⁽¹⁹⁾ *Propositions pour les bibliothèques municipales : de nouvelles responsabilités, un nouveau partenariat des collectivités publiques en faveur du patrimoine et de la lecture. Rapport du groupe de travail sur les bibliothèques municipales classées, présenté à monsieur le directeur du livre et de la lecture, avril 1989, multigraphié, p. 12. Il s'agit du rapport dit Béghain, du nom du président du groupe de travail.*

⁽²⁰⁾ Rapport Béghain, *op. cit.*, p. 14.

⁽²¹⁾ *Décentralisation et bibliothèques publiques*, 1984, multigraphié, p. 15. Il s'agit du "rapport Yvert". Voir aussi le rapport cité ci-dessous, en particulier, pour les BCP, p. 45-47.

⁽²²⁾ En 1980, un rapport sur les bibliothèques est demandé par le Premier ministre au directeur du Livre (*Les bibliothèques en France*, dit rapport Vandevorode, Paris, Dalloz, 1982). Quand le rapport est remis, en juillet 1981, le gouvernement a changé et la décentralisation est décidée. Entrepris dans une autre logique, le rapport s'efforce d'intégrer la nouvelle.

⁽²³⁾ Par construction, on entendra au cours de cet exposé l'ensemble des opérations liées au bâtiment : construction proprement dite, extension, restructuration, etc ; équipement désigne le mobilier et l'équipement informatique.

rémunération (55 %), les villes prenant le reste en charge. Dans la quasi-totalité des cas, le "classement" a pour origine la présence de fonds issus des confiscations effectuées au moment de la Révolution et appartenant à l'État.

- attribue, au cas par cas, des subventions à divers titres, en particulier au profit des fonds patrimoniaux et pour l'achat de livres.

Après la décentralisation, le ministère garde la maîtrise directe de ces subventions attribuées à des titres divers. Mais la situation change sur les autres points.

1) Le ministère continue à mettre des conservateurs d'État à la disposition de 54 communes au bénéfice de leur BMC. Désormais, il assure même intégralement leur rémunération ⁽²⁵⁾.

Mais ces 54 communes sont libres de créer, aux côtés des postes de conservateurs d'État, des postes de conservateurs territoriaux.

2) Est institué le *concours particulier*.

De quoi s'agit-il ?

Le gouvernement a décidé de rassembler et de fondre une large part des subventions attribuées aux collectivités locales par les divers ministères au sein d'une "dotation générale de décentralisation" (DGC) ⁽²⁶⁾ qui leur sera versée chaque année automatiquement et dont elles pourront disposer comme elles l'entendent.

Du point de vue du ministère de la Culture, cela signifie que les communes pourront éventuellement affecter à d'autres usages que les bibliothèques les subventions qu'il consacrait à favoriser leur construction, leur équipement et leur fonctionnement.

A la demande du ministère est donc identifiée, au sein de la DGC, une partie dite "concours particulier". Les crédits qui s'y trouvent ne sont plus octroyés par l'État selon son bon vouloir, ils reviennent de droit aux villes. Mais, d'une part, elles doivent remplir pour en bénéficier des conditions qui vont dans le sens d'une élévation de la qualité du service. D'autre part, ces crédits ne pourront être utilisés que pour les bibliothèques municipales. ⁽²⁷⁾

Par ailleurs, décidé en 1983, le transfert des crédits du ministère dans la DGC ne s'applique qu'en 1986. Le temps pour le ministère d'achever – en particulier – des opérations de construction.

Le concours particulier s'applique aux BM mais aussi aux bibliothèques intercommunales. L'enveloppe augmente chaque année en fonction de l'augmentation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ⁽²⁸⁾.

Il se subdivise en une "première part" qui, réglementairement, représente 35 % de l'ensemble et une "deuxième part" qui représente 65 %.

⁽²⁴⁾ Non sans exagération, on qualifie parfois de "loi de nationalisation" la loi qui avait disposé que les conservateurs des BMC seraient des conservateurs d'État (1931).

⁽²⁵⁾ Voir J.-L. Gautier-Gentès, *Le contrôle de l'État sur le patrimoine des bibliothèques : aspects législatifs et réglementaires. Essai de présentation critique*, 2^e éd. corrigée, mise à jour et augmentée, Villeurbanne, ENSSIB, 1999, p. 36-37.

⁽²⁶⁾ A ne pas confondre avec la dotation globale de fonctionnement (DGF). La DGC est censée correspondre aux transferts de compétence.

⁽²⁷⁾ Le concours particulier des communes a été institué par la loi du 7 janvier 1983, modifiée en 1992. Les lois et règlements qui le régissent ont été codifiés dans le Code général des collectivités territoriales. Le texte d'application le plus récent a paru en 1999 (actualisation d'une circulaire de 1993). Il existe deux autres concours particuliers au sein de la DGC : l'un en faveur des ports maritimes de commerce et de pêche (au profit des départements), l'autre pour l'établissement et la mise en œuvre des documents d'urbanisme (au profit des communes).

⁽²⁸⁾ Depuis 1996, la DGF "évolue chaque année en fonction d'un indice égal à la somme du taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation des ménages (hors tabac) de l'année de versement et de la moitié du taux d'évolution du produit intérieur brut en volume de l'année en cours, sous réserve que celui-ci soit positif" (Code général des collectivités territoriales, article L 1613-1).

La première part prend la suite des crédits remboursant une partie des dépenses de fonctionnement des BM quand le montant atteint un certain niveau. Pour en bénéficier, une commune dont la population est au moins égale à 10 000 habitants doit effectuer pour sa BM des dépenses au moins égales à 70 % du montant moyen. Le montant moyen ouvrant droit à remboursement n'est que de 60 % dans le cas des communes dont la population est inférieure à 10 000 habitants.

En 2003 (dépenses de 2001), 1 645 communes émergeaient à la première part du concours particulier.

La deuxième part prend la suite des crédits consacrés à l'investissement. Elle peut servir à financer la construction, l'extension ou la restructuration de locaux ainsi que l'acquisition de mobilier faisant suite à une de ces opérations; l'achat de logiciels et de matériels informatiques; l'acquisition de bibliobus; enfin, les opérations destinées à améliorer les conditions de préservation et de conservation des fonds patrimoniaux.

Chaque région se voit attribuer une enveloppe. Pour qu'une ville en bénéficie, sa BM doit présenter une surface minimale de 0,07 m² par habitant dans le cas d'une commune comprenant jusqu'à 25 000 habitants; cette surface ne doit en aucun cas être inférieure à 100 m². Si la commune comprend plus de 25 000 habitants, la surface doit être de 0,07 m² par habitant jusqu'à 25 000 et de 0,015 m² au-delà.

Actuellement, le taux de financement au titre de la deuxième part est en moyenne de 35 %.

De 1993 à 2001, a existé une "troisième part" qui a servi à financer à hauteur de 40 % (taux maximum) la construction et l'équipement de 12 "bibliothèques municipales à vocation régionale" (BMVR)⁽²⁹⁾. Les conditions étaient les suivantes: commune ou groupement de communes de plus de 100 000 habitants ou chef lieu de région; fonds de livres imprimés pour adultes d'au moins 250 000 volumes; dans le cas d'une commune ou d'un regroupement de communes n'excédant pas 200 000 habitants, au moins 50 m² par tranche de 1 000 habitants; au-delà de 200 000 habitants, surface minimale de 10 000 m²; présence de plusieurs supports documentaires et des NTIC; projet coopératif.

Il s'agit en fait du même mécanisme que la deuxième part, mais au profit de grosses bibliothèques à qui il a été demandé de jouer un rôle coopératif.

Les BMVR ne sont pas des bibliothèques dépendant des régions en totalité ou en partie mais, là encore, des services entièrement municipaux. "Régionale" signifie que ces bibliothèques ont vocation à accomplir des missions coopératives au-delà des limites de la ou des communes dont elles dépendent. Des régions comportent plusieurs BMVR (et d'autres aucune)⁽³⁰⁾.

⁽²⁹⁾ Pour le fonctionnement, les BMVR émergent à la première part du concours particulier.

⁽³⁰⁾ Il se trouve que les 12 BMVR sont toutes par ailleurs des BMC et bénéficient donc pour fonctionner de conservateurs mis à disposition par l'État.

L'évolution de l'enveloppe a été la suivante ⁽³¹⁾. Comme la 1^{ère} et le 2^{ème} part, elle a suivi celle de la DGF.

1993	44 685 560 F
1994	55 065 272 F
1995	56 001 382 F
1996	57 989 431 F
1997	58 778 116 F
1998	59 591 529 F
1999	61 247 720 F
2000	61 750 564 F
2001	63 865 039 F

Depuis la suppression de la troisième part en 2002, les crédits annuels qu'elle comprenait - c'est-à-dire la part de l'enveloppe qui n'était pas constituée de reliquats de la deuxième part (voir plus bas) - sont venus abonder la première et la deuxième parts. En liaison avec le ministère de l'Intérieur et le comité des finances locales, le ministère de la Culture est à la recherche d'une voie qui lui permettrait de continuer à faciliter par une aide financière spécifique et avantageuse la construction d'équipements importants.

2.2. Les bibliothèques centrales de prêt

S'agissant des BDP, le terme de décentralisation s'applique pleinement au processus conduit dans les années 1980.

En effet, les bibliothèques centrales de prêts (BCP), services de l'État dans les départements, gérées directement par l'administration centrale jusqu'en 1982 puis placées sous l'autorité des préfets (appelés à ce moment là commissaires de la République), sont alors transférées aux départements. C'est en 1992 ⁽³²⁾ qu'elles prennent officiellement le nom de bibliothèques *départementales* de prêt (BDP).

Le transfert a concerné l'ensemble des services : bâtiments, matériels, collections, emplois.

Comme il l'a fait pour les BM, le ministère de la Culture, tandis que l'État se dessaisissait des BDP, a voulu donner toutes ses chances à ce mode de desserte :

- Décidé en 1983, le transfert ne devient effectif qu'au 1^{er} janvier 1986. En 1986, l'État s'engage par ailleurs à mener à bien dans les 4 ans, à compter du transfert, des constructions ou des agrandissements ; en 1990, le terme sera reporté au 31 décembre 1991. Il s'agissait, d'une part, de doter d'une BCP les départements qui n'en possédaient pas encore (17 d'après le rapport Vandevorde, 1982) ; d'autre part, de mettre des bâtiments à niveau ⁽³³⁾. En fait, les travaux se poursuivront jusque dans la seconde moitié des années 1990 ⁽³⁴⁾.

Si l'État n'avait pas décidé de doter lui-même d'une BDP les départements qui n'en possédaient pas, tous ces départements en auraient-ils créé une ? Nous ne le saurons jamais.

Probablement pas. Faut-il considérer à cet égard comme probant le fait que le territoire de Polynésie française n'en possède toujours pas ? D'un côté, il s'agit d'une collectivité à maints égards

⁽³¹⁾ Source : DGCL.

⁽³²⁾ Loi du 13 juillet.

⁽³³⁾ Ainsi que construire une annexe (Bouches-du-Rhône). Source : décret n° 86-278 du 26 février 1986.

⁽³⁴⁾ Pour les travaux restant à réaliser au 31 décembre 1991 : B. Calenge, article cité, p. 25. En novembre 1995, le directeur du livre et de la lecture signale comme restant à réaliser pour achever le programme de 33 constructions les opérations de Corse et des Yvelines, des Bouches-du-Rhône (annexe) et de Mayotte (*Le livre en campagne, bibliothèques départementales en jeu*, actes du colloque du cinquantenaire, ADBDP, 1996, p. 11). C'est en 1997 que la BDP de Mayotte est mise en service.

très particulière, difficile à desservir parce que constituée d'un ensemble d'îles dont le périmètre équivaut à celui de l'Europe. D'un autre côté, précisément du fait de cette configuration, une BDP s'imposerait.

- Pour mener à bien ce programme, le ministère de la Culture a conservé la disposition des crédits afférents.

En 1992, la moitié de ce budget, soit 31 MF sur 62, augmentée de crédits non dépensés au fil des années au titre de la deuxième part (21 MF)⁽³⁵⁾ et de ponctions sur le montant des première et deuxième parts, sert à constituer la troisième part du concours particulier, celle qui sert à financer le programme de BMVR.⁽³⁶⁾

A la même date, l'autre moitié est intégrée dans la DGC versée aux départements. Mais, à l'exemple du dispositif institué pour les BM (deuxième part du concours particulier), elle y forme un concours particulier pour l'investissement. Les dépenses prises en compte pour le remboursement partiel versé aux départements sont, d'une part, celles effectuées pour les BDP elles-mêmes, d'autre part, celles effectuées pour les bibliothèques des communes qu'elles desservent.

Il n'a pas été créé au profit des BDP de concours particulier pour le fonctionnement ; les crédits gérés à ce titre par le ministère de la culture ont été fondus dans la DGC⁽³⁷⁾, y compris ceux correspondant à la rémunération des agents sur emplois d'État.

- Services départementaux, les BDP ont désormais vocation à employer normalement des agents territoriaux. Avant le transfert, l'État encourage les départements à créer des emplois en leur attribuant à titre temporaire des subventions représentant une partie de la rémunération. En 1984, sont dénombrés 132 agents des départements (et 72 relevant d'associations) pour 924 agents de l'État⁽³⁸⁾. Le 31 décembre 1986, soit un an après le transfert, les personnels territoriaux représentent 35 % des effectifs⁽³⁹⁾.

Au terme d'un processus qui ne s'achèvera qu'en 1997, et supposait la parution de statuts établissant une homologation entre la filière de l'État et la filière territoriale (1991-1992), les personnels d'État

- soit auront quitté les BDP pour rejoindre une bibliothèque de l'État ;
- soit auront choisi de devenir fonctionnaires territoriaux ;
- soit seront restés fonctionnaires de l'État mais en étant rémunérés par le département (procédure du "détachement").

Par ailleurs, en 1985, à quelques mois du transfert, le directeur du Livre et de la Lecture adresse aux directeurs des BCP une circulaire qui, tout en prenant acte du fait qu'il reviendra bientôt aux départements de fixer leurs missions, fait état des orientations qu'il lui paraît souhaitable d'adopter⁽⁴⁰⁾. Il s'agit d'aider les directeurs vis-à-vis de leurs nouveaux "patrons" en leur fournissant un texte de référence. Celui-ci réitère en particulier la recommandation de se consacrer surtout aux communes de moins de 10 000 habitants. Le propos est à la fois de prendre acte du développement des BM dans les communes de plus de 10 000 habitants, et de l'encourager. Ou plus précisément de ne pas y faire obstacle en dispensant les villes concernées de se doter d'une BM.

⁽³⁵⁾ Il s'agit plus précisément de "la moitié des crédits non dépensés au titre de l'exercice 1991" (Code général des collectivités territoriales, article R 1614-75).

⁽³⁶⁾ CSB, *Rapport du président pour l'année 1992*, Paris, association du CSB, 1993, p. 55-57.

⁽³⁷⁾ Les crédits représentant l'aide de l'État au fonctionnement des BDP dans la DGC étaient estimés à 490 MF en 2001 (site du ministère de la Culture, nov. 2003).

⁽³⁸⁾ Rapport Yvert, *op. cit.*, p. 9.

⁽³⁹⁾ A. Caraco, "Dix ans après. L'évolution des bibliothèques départementales depuis la décentralisation", *BBF*, t. 42, 1997, n° 5, p. 16.

⁽⁴⁰⁾ Circulaire DLL n° 85-47 du 1^{er} août 1985.

3. Le rôle de l'État vu par lui-même

3.1. Les mesures prises

En 1983-1985, le transfert dans la DGC des crédits d'investissement et de l'essentiel des crédits de fonctionnement gérés directement par le ministère de la Culture est donc programmé. En matière de bibliothèques mais aussi plus généralement, les communes et les départements, pour décider de leur politique, dépendront moins de l'État.

C'est dans ce contexte que le ministère de la Culture envisage de prendre un certain nombre de mesures. Le principal document de référence en la matière est un rapport qui, demandé par le directeur et de la lecture en octobre 1983, est élaboré par un groupe de travail présidé par un inspecteur général des bibliothèques et qui lui est remis au début de 1984⁽⁴¹⁾.

Selon les cas, il s'agit de parer aux risques dont la décentralisation paraît porteuse. Dans d'autres cas, la décentralisation et les risques dont elle est réputée porteuse font plutôt figure d'occasions saisies pour prendre des dispositions jugées utiles de toute manière, la décentralisation ne faisant que les rendre encore plus utiles.

Parmi les mesures prises, citons :

- La publication de statuts assurant aux personnels territoriaux le même niveau de qualification qu'aux personnels d'État (1991). En particulier dans le cas du personnel d'encadrement (conservateurs et bibliothécaires), formé, par ailleurs, dans la même école que ses collègues de l'État (ENSSIB).

- La nomination dans les DRAC de "conseillers pour le Livre et la Lecture". C'est surtout eux qui, désormais, se substituent dans ce rôle aux agents de l'administration centrale (bureaux, inspecteurs généraux des bibliothèques), auront pour tâche de plaider pour les bibliothèques auprès des villes et des départements, de les renseigner sur les aides de l'État, d'accompagner leur démarche.

On ne comprendra pas bien la nature des relations qu'entretiennent actuellement l'État et les collectivités territoriales du point de vue de la politique culturelle si l'on n'a pas souligné le rôle croissant joué par les DRAC. En effet, au cours des dernières années, la décentralisation culturelle s'est accompagnée d'un mouvement de déconcentration. Aux DRAC, l'administration centrale du ministère de la culture a délégué une part croissante de son budget. A charge pour elles de le répartir, en fonction d'orientations données par Paris. Un des modes de répartition est la signature de contrats, en particulier avec les villes.

Comme tous les équipements culturels, les bibliothèques territoriales sont concernées par ce mouvement de déconcentration administrative et budgétaire.

- La création d'agences régionales de coopération entre bibliothèques. Au fil des années, celles-ci allaient tendre à se transformer en structures compétentes à la fois pour les bibliothèques et pour le livre (aide à la publication, etc.). Il faut y ajouter une structure nationale, la Fédération française de coopération entre bibliothèques⁽⁴²⁾. Créée en 1985, celle-ci ne fédère pas véritablement les agences régionales ; mais conduit, en coopération ou non avec elles, des actions en faveur du patrimoine (mois du patrimoine écrit) ou du développement de la lecture (la lecture dans les prisons, dans les hôpitaux, etc.).

⁽⁴¹⁾ Il s'agit du rapport dit Yvert, du nom de l'inspecteur général des bibliothèques président du groupe de travail (*op. cit.*).

⁽⁴²⁾ Dénomination actuelle : Fédération française pour la coopération des bibliothèques, des métiers du livre et de la documentation.

- Des dispositions réglementaires renforçant le droit de regard de l'État sur le fonctionnement des BM et des BDP (1988 ⁽⁴³⁾).

La nature du contrôle exercé par l'Inspection générale des bibliothèques est précisée. Il porte sur tous les aspects du fonctionnement.

L'envoi chaque année d'un rapport d'activité au ministère de la Culture, sous la forme de réponses à un questionnaire qui leur est adressé – cet envoi devient une obligation. L'exploitation de ces questionnaires donne lieu chaque année à la publication de statistiques nationales. Elles permettent de mesurer les évolutions favorables et défavorables : baisse ou augmentation de la proportion de personnel qualifié, progression du nombre de bibliothèques offrant des accès à Internet, etc. Elles permettent aussi aux villes de se situer les unes par rapport aux autres. Au même titre que les recommandations de l'État, elles sont utilisées par celui-ci et par les professionnels pour inciter les collectivités territoriales à tirer leur BM ou leur BDP vers le haut.

Un conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques est créé en 1989. Les communes sont tenues de lui soumettre en particulier tout projet de restauration d'un document patrimonial.

De cette liste, se dégage l'idée que l'État se fait désormais de son rôle : incitation (action pédagogique en faveur du développement des bibliothèques, aides financières) ; conseil (construction et aménagement des BM ; mise en place, dans les départements, de plans de développement de la lecture, etc.) ; préservation et mise en valeur du patrimoine ; développement de la coopération.

La politique menée depuis les années 1990 confirme l'existence de cette doctrine de fait. On va voir en particulier l'État :

s'agissant de l'incitation,

- agir dans une perspective de démocratisation culturelle en incitant financièrement les communes à recruter des "médiateurs du livre" (à partir de 1996) ;
- œuvrer en faveur de l'égalité devant l'offre documentaire en incitant financièrement les communes à créer des "relais livre en campagne" (à partir de 1997), structures intercommunales et polyvalentes (il ne s'agit pas seulement de bibliothèques) puis des "espaces culture multimédia" (à partir de 1998) et en équipant les petites BM et les relais livre en campagne de matériel multimédia (1998-1999).

s'agissant du conseil,

- publier un ouvrage permettant de concevoir une bibliothèque en fonction de la population à desservir (*Bibliothèques dans la cité. Guide technique et réglementaire*, 1996),

s'agissant des fonds patrimoniaux,

- en ce qui concerne le signalement, poursuivre la publication, lancée dès avant la décentralisation, des catalogues régionaux d'incunables et entreprendre celle de catalogues régionaux des fonds musicaux (depuis 1989) ⁽⁴⁴⁾ ; piloter avec le concours de la BnF et contribuer à alimenter un Répertoire des manuscrits littéraires du XX^{ème} siècle (depuis 1995).

Reprise à partir de 1980, la publication du *Catalogue général des manuscrits des bibliothèques publiques de France*, elle, est interrompue depuis une quinzaine d'années (le dernier volume paru, le tome 65, a été publié en 1990) ⁽⁴⁵⁾. Mais la décision a été récemment prise – conjointement par le ministère de la Culture et celui de l'Éducation – de lui substituer un catalogue national informatisé, dans lequel sera versé le *Catalogue général* après rétroconversion et qui comprendra le catalogue des manuscrits de la BnF.

- en ce qui concerne la conservation, diffuser des recommandations (*Protection et mise en valeur du patrimoine des bibliothèques. Recommandations techniques*, 1998) ; étendre le champ

⁽⁴³⁾ Il s'agit du décret de 9 novembre. La teneur en a été intégrée depuis dans le Code général des collectivités territoriales, partie réglementaire.

⁽⁴⁴⁾ Opération copilotée par la BnF et la direction de la Musique, de la Danse, du Théâtre et des Spectacles. Elle inclut mais dépasse les fonds des BM.

⁽⁴⁵⁾ Sans compter un tome 66, imprimé en 1993 et non diffusé, et l'index général publié également en 1993.

d'application de la deuxième part du concours particulier en matière de fonds patrimoniaux (1999⁽⁴⁶⁾), etc.

- en ce qui concerne la valorisation, financer fortement, depuis le début des années 1990, l'organisation sous l'égide de la FFCB du "Mois du patrimoine écrit", manifestation annuelle comportant des expositions locales et un colloque où se retrouvent, autour des collections patrimoniales, des bibliothécaires et des chercheurs⁽⁴⁷⁾; faire publier avec le concours d'un établissement bancaire un répertoire des BM – territoriales ou non – qui possèdent des fonds patrimoniaux (*Patrimoine des bibliothèques de France. Un guide des régions*, 1995) ainsi que l'ouvrage *Le Moyen Âge en lumière*, d'après l'iconothèque de l'IRHT (2002)⁽⁴⁸⁾.

Cofinancé par la DLL, le microfilmage par l'Institut de recherche et d'histoire des textes du CNRS des manuscrits médiévaux des BM, lancé dès la fin des années 1970, relève à la fois de la préservation et de la valorisation (entre les deux, la frontière est souvent ténue). Il en est de même de l'inscription dans des contrats de plan État-Région 2000-2006 de la constitution de bases régionales, alimentées par des opérations de numérisation (Champagne-Ardenne, Aquitaine).

s'agissant de la coopération et des réseaux :

- organiser, autour de la BnF, un réseau de bibliothèques dont des BM (attribution de moyens nouveaux pour collecter et conserver le dépôt légal, attribution de crédits pour cultiver des spécialités documentaires complétant les fonds de la BnF, rétroconversion des catalogues de fonds patrimoniaux pour versement dans le Catalogue collectif de France⁽⁴⁹⁾).

- porter la Bpi à rendre des services accrus aux BM et aux BDP (pilotage d'un consortium pour l'accès à des documents électroniques en ligne, etc.)

Par ailleurs, le ministère de la Culture attribue aux bibliothèques territoriales des crédits d'achat de livres à l'occasion d'une construction, ou de la constitution de fonds autour d'un domaine ou d'un thème⁽⁵⁰⁾; il s'agit d'une diversification des aides attribuées en la matière avant l'institution du concours particulier. En outre, le ministère acquiert au profit des BM des droits sur des films documentaires, etc.

Autant que d'une aide aux bibliothèques, ces mesures relèvent du soutien aux auteurs, aux libraires et aux éditeurs; mais elles profitent aux bibliothèques.

A l'histoire, que nous appelons de nos vœux, de la politique de l'État à l'égard des bibliothèques territoriales depuis 25 ans, il appartiendrait de déterminer si des domaines et des actions ont été privilégiés par rapport à d'autres, et pourquoi.

S'agissant des fonds patrimoniaux, il serait sans doute possible de mettre en relief que l'État, s'il n'a jamais douté de ses responsabilités en la matière, en a déduit des actions plus ou moins conséquentes. Dans les milieux professionnels, depuis trente ans, le climat n'est guère favorable au patrimoine, même si la généralisation de cette notion a offert une chance aux collections concernées d'échapper à l'obsolescence dans laquelle semblait l'enfermer la notion antérieure de "fonds anciens". A ce climat, l'État n'aura pas manqué de se montrer plus ou moins perméable, plus ou moins imperméable selon les gouvernements et les moments.

Par ailleurs, la valorisation et la conservation semblent bien avoir fait l'objet de plus d'attention de sa part que le traitement (inventaire et catalogage) – et ce alors, d'une part, qu'il s'agit en France d'un vaste chantier, et d'autre part, qu'inventaire et catalogage constituent un préalable à l'exploitation des fonds et contribuent à leur préservation. (Bien entendu, la valorisation ne saurait être

⁽⁴⁶⁾ Circulaire INTB9900046 C du 11 mars 1999. Les fonds concernés ne sont plus seulement les fonds "anciens" mais les fonds "anciens, rares et précieux"; la numérisation est ajoutée à la liste des opérations favorisées.

⁽⁴⁷⁾ D'abord simple journée organisée par certaines agences de coopération (1988), cette manifestation devient un "mois" et s'accompagne d'un colloque à partir de 1990; la FFCB joue un rôle déterminant dans l'organisation de celui-ci à partir de 1991, l'aide financière de la DLL s'accroît considérablement en 1992.

⁽⁴⁸⁾ "Le Moyen Âge en lumière", c'est aussi un site, un DVD et un cédérom scolaire.

⁽⁴⁹⁾ Ce catalogue fédère le catalogue de la BnF et celui des bibliothèques de l'enseignement supérieur; y sont aussi signalés les fonds patrimoniaux de certaines BM (48 en 2001, hors Paris).

⁽⁵⁰⁾ Ces deux types de crédits proviennent du CNL, établissement public présidé par le directeur du Livre et de la Lecture et qui, avec la Direction, constitue une des deux administrations dont il dispose directement.

opposée au traitement, pas plus qu'à la conservation ; elle est susceptible de concourir à sensibiliser le public et les autorités concernées à la nécessité d'assurer le traitement et la conservation).

Les lacunes constatées en matière de traitement des fonds patrimoniaux mériteraient une étude particulière. Elles tiennent à de nombreuses raisons, parmi lesquelles la priorité donnée à la lecture publique dans le discours professionnel et un déficit de compétences, ces deux facteurs tendant d'ailleurs à se renforcer l'un l'autre.

Leur persistance n'en peut pas moins passer pour significative du dilemme posé à l'État en matière d'intervention auprès des collectivités locales.

En effet, d'un côté, il est permis de penser qu'il appartient à chaque bibliothèque d'élaborer un catalogue complet de ses collections. Et que l'État n'a donc pas à y prêter la main. D'un autre côté, ce travail, les bibliothèques peinent manifestement en l'occurrence à l'accomplir. Dès lors, l'État ne doit-il pas intervenir ? Et si oui, sous quelle forme ? A supposer qu'il soit bien disposé à cet égard, a-t-il les moyens de satisfaire aux besoins, veut-il/peut-il se les donner ? Car la tâche est lourde à plus d'un titre (nombre des documents, dispersion des fonds à traiter, niveau et variété des compétences nécessaires).

Dilemme classique. Il est ici d'autant plus tendu - et aussi d'autant plus visible - qu'il concerne un domaine dans lequel l'État se reconnaît des devoirs propres.

3.2. Les mesures qui n'ont pas été prises

Pour confirmer l'analyse esquissée dans les pages qui précèdent et approcher l'idée que l'État se fait désormais de son rôle, deux séries d'éléments ne revêtent pas moins d'intérêt que la liste des mesures prises : les mesures qui n'ont pas été prises et celles qui ont fait l'objet d'une doctrine fluctuante.

C'est ainsi que les dispositions suivantes, préconisées dans le rapport Yvert, n'ont pas vu le jour :

- Promulgation d'une loi sur les bibliothèques (un serpent de mer en France) fixant des obligations aux collectivités territoriales en la matière. Il convient de noter qu'il est loisible à une ville de ne pas posséder de BM. Et que l'existence de statuts pour les personnels de bibliothèques ne vaut pas obligation pour les villes d'employer de tels personnels.

En 1989, le rapport Béghain reprend la proposition du rapport Yvert – qui elle-même n'était pas inédite – d'une loi sur les bibliothèques. Sans plus de succès.

Depuis, l'idée d'une loi sur les bibliothèques refait régulièrement surface. Plusieurs fois, au cours de la seconde moitié des années 1990, le ministère de la Culture a fait savoir qu'il la mettait à chantier, que son élaboration progressait, qu'elle était presque prête. On l'attend toujours.

Il y a en fait à ce sujet deux écoles dans les milieux administratifs et professionnels concernés.

Ceux qui pensent que laisser la création et le fonctionnement des bibliothèques à leur seule discrétion des collectivités territoriales c'est ne pas assurer l'égalité des citoyens devant l'offre et courir le risque de déprofessionnalisation (auquel s'ajoute maintenant, dans les discours, celui de la privatisation).

Ceux qui constatent que globalement, du point de vue des bibliothèques, les villes et les départements n'ont pas démerité et qu'il y a lieu de leur faire confiance ; ne le voudrait-on, il le faudrait bien, car les collectivités territoriales ne sont pas disposées à se laisser imposer des obligations, surtout sans ressources supplémentaires.⁽⁵¹⁾

⁽⁵¹⁾ Sur ces deux écoles, voir, dans les actes du colloque du cinquantenaire des BDP en nov. 1995 (*op. cit.*, p. 30-31, 81-82), les très significatifs dialogues entre Christine Bonnefon (Syndicat national des bibliothèques) et Jean-Sébastien Dupuit (directeur du Livre et de la Lecture) d'une part et entre Marie-Claire Millet (direction du Livre et de la Lecture) et Pascal Ory (historien des politiques culturelles et maire-adjoint en charge de la culture) d'autre part. Pour la loi : C. Bonnefon, appuyée par M.-C. Millet. Contre : P. Ory ("*le volontarisme législatif a quand même du plomb dans l'aile*"). J.-S. Dupuit adopte la position médiane dont il est question plus bas (p. 30-31 mais aussi 178-179).

Au cours des années 1980, les milieux professionnels étaient unanimes à demander une loi sur les bibliothèques. En apparence, c'est toujours le cas ; la loi fait régulièrement partie des revendications présentées aux pouvoirs publics par l'ABF. En fait, non moins régulièrement, des directeurs font savoir qu'à leur avis, quoi qu'on en pense, l'heure de la loi sur les bibliothèques est passée ; voire, émettent des doutes quant à son opportunité compte tenu de l'évolution du contexte.

Ces réserves émanant des milieux professionnels eux-mêmes constituent un phénomène nouveau, et particulièrement significatif de l'évolution des mentalités quant aux responsabilités et/ou aux possibilités de l'État en matière de lecture publique.

Quand l'idée d'une loi a réémergé, rue de Valois et dans une large part des milieux professionnels, autour de 1995, c'était malheureusement dans une large mesure à la suite des déboires des BM avec des municipalités relevant du Front national et dans la perspective de "garantir le pluralisme". Ce qui était le meilleur moyen de condamner la loi à ne jamais voir le jour. Car on s'est vite rendu compte, dans les milieux professionnels, que garantir le pluralisme risquait en fait d'obliger les BM à assurer la représentation des idées de l'extrême droite, ce dont les bibliothécaires ou du moins de nombreux bibliothécaires n'avaient pas envie. Devenue "loi sur le pluralisme", la loi a été récusée jusque dans la partie des milieux professionnels qui attendait une "loi sur les bibliothèques"; c'était jeter le bébé avec l'eau du bain, oublier qu'une loi sur les bibliothèques pouvait avoir, devait avoir d'autres objectifs que de garantir le pluralisme.

Entre une loi très contraignante et aucune loi, une position médiane se dégage parfois. C'est celle vers laquelle a paru s'orienter la DLL au cours de la seconde moitié des années 1990 – la DLL qui, ayant reçu la consigne politique d'élaborer une loi, était prise entre ce qu'on a nommé les deux écoles et était vouée, de ce fait, à rechercher une solution conciliatrice. Ainsi, dans les pré-projets élaborés à ce moment là, l'obligation pour chaque ville de disposer d'une bibliothèque n'est-elle pas validée ; il est en revanche fait obligation à celles qui en possèdent une bibliothèque de recourir à des professionnels.

- Publication d'un "Code des prescriptions et procédures techniques" sur lequel auraient pu s'adosser l'évaluation et le contrôle.

- Création d'un "Conseil national des bibliothèques publiques". Lui sera préféré, doté à la fois d'un champ plus large et d'un pouvoir d'intervention plus limité, un Conseil supérieur des bibliothèques (1989).

C'est bien dans le registre du conseil que l'État entend désormais se tenir, par opposition à celui de la prescription.

Il se trouve qu'un domaine se trouve au confluent du conseil et de la prescription. On veut parler du contrôle. Or, justement, il a fait l'objet d'une conception hésitante. Selon les époques et les plumes, l'existence d'une Inspection générale des bibliothèques est jugée indispensable ou inopportune. Et en fait, la doctrine de l'inopportunité l'emportera jusqu'en 1996, date à laquelle l'Inspection est reconstituée après une période de dépérissement.

Le contrôle semble faire aujourd'hui l'objet du consensus suivant :

- le contrôle est justifié comme tel dans un certain nombre de cas, au premier rang desquels la situation des fonds patrimoniaux ;

- à ces réserves près, il faut plutôt entendre par contrôle : expertise, évaluation, conseil ; il est significatif de ce point de vue qu'aucune ville n'est obligée de tenir compte des recommandations de l'Inspection générale des bibliothèques.

Il est à noter que, ainsi défini, le contrôle exercé par l'État est non seulement bien toléré par les collectivités locales mais souvent demandé.

C'est aussi vers l'Inspection générale des bibliothèques qu'elles se tournent parfois, de plus en plus souvent semble-t-il, pour intervenir à titre d'expert et d'arbitre dans des différends : entre un directeur et l'hôtel de ville, entre un directeur et ses collaborateurs, etc.

Doivent être relevés par ailleurs le dépérissement, depuis plusieurs années, tant du Conseil supérieur des bibliothèques ⁽⁵²⁾ que du conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques. Le cas du premier dépasse la question du degré de contrainte que l'État croit devoir ou pouvoir imposer aux collectivités locales ; mais il n'est pas non plus tout à fait étranger à ce sujet.

3.3. Une curiosité

Pour mémoire, doit être mentionnée une disposition qui, ailleurs en Europe, apparaîtra probablement comme typique du jacobinisme français. L'État fixe le nombre maximal de conservateurs territoriaux que chaque BM et chaque BDP sont autorisées à employer, en fonction de la population à desservir. ⁽⁵³⁾

Dans une optique de développement des bibliothèques, cette mesure paraît contre-productive. Plus nombreux sont les personnels qualifiés employés par les bibliothèques, plus la qualité des prestations est susceptible de s'élever.

Cette mesure ne se comprend que si l'on sait qu'elle a pour origine non le ministère de la Culture mais le ministère de l'Intérieur, chargé des collectivités territoriales. Un ministère de l'Intérieur toujours soucieux que les villes ne vivent pas au-dessus de leurs moyens et qu'un déséquilibre ne se crée pas entre les villes.

En l'occurrence, la crainte que les villes, emportées par une passion pour la lecture publique, ne créent plus d'emplois de conservateurs qu'il n'était raisonnable – cette crainte était malheureusement vaine : il y a un écart marqué entre le nombre de postes autorisés et le nombre de postes effectif. Et il est piquant de constater que cette disposition est parfois utilisée à rebours des principes qui ont conduit à l'édicter : l'Inspection générale des bibliothèques – pour ne citer qu'elle – s'en sert pour convaincre les villes et les départements de créer *tous* les postes autorisés, transformant en quelque sorte la permission en recommandation.

Cette disposition devrait être prochainement supprimée.

4. Quel bilan ?

Quel bilan peut-on tirer de l'application de la décentralisation aux bibliothèques territoriales ? De la politique conduite, depuis, par les villes et les départements ?

Si surprenant que cela puisse paraître, un tel bilan n'existe pas. Ne sont disponibles que des éléments de bilan. En outre, ils ne sont pas toujours exempts d'a priori.

Au demeurant, l'exercice n'est pas sans présenter des difficultés. Par rapport à quoi évaluer la politique conduite par les collectivités territoriales ? Par rapport à ce qu'aurait fait l'État ? Mais qui peut jurer de ce qu'il aurait fait ?

⁽⁵²⁾ Quant à l'avenir du CSB, des propositions ont été demandées à son nouveau secrétaire général (2003).

⁽⁵³⁾ Dernier arrêté en date : arrêté du 19 décembre 2000, modifié par l'arrêté du 2 mai 2002 (*Journal officiel* du 5).

4.1. Les bibliothèques municipales

a) L'investissement

Ainsi qu'il a déjà été précisé, il y a aujourd'hui près de 3 000 BM en France. Elles étaient trois fois moins nombreuses en 1980. La surface totale des BM est passée de 679 136 m² en 1980 à 2 045 044 en 2001. ⁽⁵⁴⁾ Certains des bâtiments de référence de l'architecture contemporaine sont des BM.

Le nombre des usagers inscrits est passé de 2 609 000 en 1980 – soit 10 % de la population desservie – à 6 744 181 en 2001, soit 17,4 % de la population desservie ⁽⁵⁵⁾. Aux usagers inscrits s'ajoutent des usagers non inscrits dont on estime que la moyenne se situe autour de 7 %.

Il est d'usage de créditer le concours particulier de cet incontestable développement. Qu'en est-il exactement de ce point de vue ? La réponse à cette question dépend du référent dont on se dote.

Premier référent possible : la situation qui aurait consisté à fondre les crédits du concours particulier dans la DGC.

D'un côté, les BM commencent à se développer en France dans les années 1970. Et si elles se développent, c'est parce que les élus le veulent. Il est permis de penser que des BM auraient vu le jour même en l'absence d'aides spécifiques de l'État.

D'un autre côté, si la volonté des élus se traduit dans les faits d'une façon aussi marquée, c'est parce qu'à leur intention de construire une BM, spontanée ou suscitée, répond l'attribution par l'État de crédits spécifiques.

C'est à ce besoin que répond le concours particulier. Mais les crédits gérés directement par le ministère de la Culture avant l'institution du concours particulier y répondaient aussi.

De ce point de vue, ce dont il faut créditer le concours particulier, entendu comme la "sanctuarisation" dans la DGC des crédits destinés aux bibliothèques, ce n'est pas d'avoir permis le développement des BM. Mais plutôt d'avoir fait en sorte qu'il ne s'interrompe pas.

Deuxième référent possible : le dispositif en vigueur avant la décentralisation, c'est-à-dire la gestion directe par l'administration centrale du ministère de la culture des budgets d'aide à la construction et à l'équipement.

Jugé à cette aune, le dispositif du concours particulier paraît bien devoir faire l'objet d'une appréciation positive, à la condition qu'elle n'exclue ni les nuances ni les questions.

⁽⁵⁴⁾ Chiffres arrondis. Source : ministère de la Culture et de la Communication, DLL, *Bibliothèques municipales [...] Données 2001*, Paris, DLL, 2003, p. 212-213.

⁽⁵⁵⁾ *Ibid.*

➤ *Bilan quantitatif, bilan qualitatif*

De 1986 à 2002, le concours particulier a contribué à financer les opérations suivantes ⁽⁵⁶⁾.

	Bâtiments	Équipement	Informatique	Patrimoine	Bibliobus	Totaux
1986	74	41	21	8	1	145
1987	127	60	29	13	2	231
1988	152	86	63	20	3	324
1989	163	92	74	15	4	348
1990	178	89	101	13	5	386
1991	258	112	100	5	2	477
1992	218	107	83	8	2	418
1993	241	135	104	9	2	491
1994	235	151	117	16	1	520
1995	203	150	116	12	8	489
1996	214	131	191	13	6	555
1997	232	168	237	8	3	648
1998	276	135	286	5	3	705
1999	302	152	363	1	0	818
2000	284	165	329	5	2	785
2001	231	166	238	2	6	643
2002	234	140	263	8	5	650
Totaux	3 622	2 080	2 715	161	55	8 633

Il est certain que sans l'aide financière apportée par l'État, une certaine proportion de ces opérations, sinon toutes, n'aurait pas été conduite.

D'autres auraient été conduites, mais auraient présenté un moindre degré de qualité. En effet, l'obtention de cette aide supposait, elle suppose que soient remplies des conditions, et d'abord en matière de surfaces.

Cependant, le bilan n'aurait-il pas été le même si l'administration centrale du ministère de la Culture avait conservé la libre disposition des aides attribuées ? Le concours particulier s'est-il avéré être un dispositif particulièrement attractif, et si oui, en quoi ?

➤ *Le cadre et les conditions de l'attribution*

En transformant les subventions octroyées par l'État selon son bon vouloir en crédits appartenant de droit aux communes, pour peu qu'elles remplissent certaines conditions, le concours particulier n'a-t-il pas eu, sur la décision de construire, un effet positif ? C'est possible.

Toutefois, l'expérience montre que beaucoup d'élus ignorent que les crédits du concours particulier sont en quelque sorte les leurs. Qu'ils le sachent ou non, ils ne les perçoivent pas tout à fait comme tels, remarquant surtout que, pour les obtenir, des conditions doivent être remplies.

A ce sujet, il y a d'ailleurs lieu de noter qu'une ambiguïté est entretenue – pour la bonne cause – par les DRAC qui laissent parfois les villes prendre pour des conditions de simples recommandations, telles que le recrutement de personnels qualifiés.

⁽⁵⁶⁾ Il s'agit bien des opérations subventionnées sur la 2^{ème} part du concours particulier, à l'exclusion de celles financées en 2000, 2001 et 2002 sur le titre VI (voir plus bas).

Comme on l'a précisé, l'enveloppe du concours particulier est non pas gérée de façon indivise à l'échelon national mais répartie entre les régions. Plus précisément, elle l'est "*en fonction de la population de chaque région pondérée par le besoin d'équipement en matière de BM*" ; ce besoin d'équipement est "*égal au quotient du rapport entre la population de la région et la surface totale, en mètres carrés, des BM de la région*" ⁽⁵⁷⁾.

Plus proche de ses éventuels bénéficiaires, sans doute le dispositif gagne-t-il ainsi en visibilité et en attractivité.

Mais encore faut-il que des agents publics soient à même de l'accompagner d'une action pédagogique. C'est ce que faisait l'administration centrale du ministère de la Culture – en l'occurrence, la DLL – et qu'elle aurait pu continuer à faire. Mais, quels que soient la bonne volonté et le talent des personnes, elle l'aurait nécessairement fait moins efficacement que les CLL, plus nombreux et moins éloignés des éventuels bénéficiaires.

De ce point de vue, plus que la régionalisation des crédits proprement dite, ce qui a aidé au développement des BM, s'agissant de l'aide de l'État, sans doute est-ce plutôt la déconcentration, la mise en place des CLL.

Au chapitre de l'effet incitateur de la deuxième part du concours particulier, il doit être mentionné que les crédits attribués à ce titre sont versés en amont, avant le commencement de l'opération (éventuellement sur plusieurs exercices).

Cette facilité n'est pas sans présenter des risques. Des cas sont signalés de communes qui, ayant reçu des crédits pour construire ou aménager une BM, n'honorent pas leurs engagements : l'opération est différée, parfois jusqu'à laisser penser qu'elle n'aura jamais lieu, ou bien les locaux au titre desquels l'aide a été versée sont utilisés en totalité ou en partie à d'autres usages qu'une bibliothèque, etc.

Il n'a pas été dressé de récapitulatif de ces accidents. C'est dommage. Pour autant, ils ne semblent pas fréquents.

Plus que de notre sujet, à savoir l'efficacité du concours particulier, ces péripéties relèvent de celui du contrôle exercé par l'État sur l'utilisation de l'argent public et les suites qu'il entend lui donner.

➤ *Pérennité et montant des aides*

Il y a lieu de remarquer, et que l'institution du concours particulier a sans doute protégé le soutien financier apporté par l'État à la construction et à l'équipement des BM, et que le caractère décisif de ce soutien a ses limites.

⁽⁵⁷⁾ Code général des collectivités territoriales, article R 1614-87.

Le montant de la 2^{ème} part du concours particulier, et le taux de concours, ont évolué comme suit ⁽⁵⁸⁾.

	Montant (loi de finances initiale)	Évolution par rapport à l'année précédente en %	Taux de concours moyen en %
1986	92 575 662 F		35 %
1987	124 747 825 F	+ 34,75 %	39 %
1988	146 285 123 F	+ 17,26 %	38 %
1989	165 814 508 F	+ 13,35 %	40 %
1990	169 959 871 F	+ 2,50 %	39 %
1991	182 727 955 F	+ 7,51 %	36 %
1992	190 803 888 F	+ 4,42 %	38 %
1993	184 735 827 F	- 3,18 %	37 %
1994	188 420 544 F	+ 2 %	39 %
1995	191 633 863 F	+ 1,70 %	38 %
1996	198 436 865 F	+ 3,55 %	39 %
1997	201 135 706 F	+ 1,36 %	41 %
1998	203 919 162 F	+ 1,38 %	39,13 %
1999	209 586 566 F	+ 2,78 %	36,37 %
2000	211 307 271 F	+ 0,82 %	35,23 %
2001	218 542 897 F	+ 3,42 %	36,65 %
2002	41 258 177 € 270 635 903 F	+ 23,84 %	?
2003	42 204 652 € 276 844 369 F	+ 2,29 %	?

Les augmentations importantes que connaît l'enveloppe jusqu'en 1989 s'expliquent par la mise en place progressive du dispositif, autrement dit, par la progressivité du transfert des crédits concernés du ministère de la Culture au sein de la DGC.

L'enveloppe étant indexée sur la dotation globale de fonctionnement, on peut voir, sur le tableau, la deuxième part augmenter régulièrement, sauf en 1993, année qui la voit accuser une baisse avant de reprendre sa progression. Cette baisse est due à la constitution, cette année-là, de la troisième part. Inversement, c'est la suppression de celle-ci qui explique l'augmentation importante de l'enveloppe en 2003, les crédits rendus disponibles par cette suppression étant répartis selon la clef réglementaire : 65 % pour la deuxième part et 35 % pour la première.

Si la tendance du taux de concours paraît être à la baisse, celle-ci est lente et le taux a suffi, il suffit encore à convaincre des villes de réaliser les opérations subventionnées.

Pour autant, doivent être relevés les faits suivants :

1°) Le pourcentage des dépenses pris en charge par le concours particulier n'est pas calculé sur la totalité des coûts, mais seulement sur une partie d'entre eux (en jargon, l'assiette subventionnable). Or, les coûts réels peuvent être notablement supérieurs.

2°) Ainsi qu'il a été dit, le concours particulier fait l'objet d'une enveloppe prédéterminée, réévaluée chaque année de façon automatique en fonction de l'évolution du taux de la DGF.

Or, jusqu'ici, cette réévaluation n'a pas été tout à fait proportionnée aux besoins, tels qu'ils résultent du nombre des opérations et de l'enchérissement des coûts.

Comme pour la première part, il s'ensuit que la part de chacun tend à diminuer.

⁽⁵⁸⁾ Source pour l'enveloppe et le pourcentage d'évolution : DGCL.

En fait, cette diminution se traduit de façon différente selon les régions. Dans certaines d'entre elles, le préfet, appliquant les textes à la lettre, estime que toutes les villes satisfaisant aux conditions minimales requises ont le droit d'émarger au concours particulier et de bénéficier du même taux. La conséquence est que la même baisse est appliquée à tous. Dans d'autres régions, le préfet choisit au contraire de donner une prime à la qualité en privilégiant les opérations qui vont au-delà des conditions minimales requises. Mais c'est au détriment des autres.

Dans les deux cas, il y a des "perdants".

Si le concours particulier faisait l'objet d'une enveloppe nationale, le phénomène évoqué – la baisse des taux suivant l'augmentation du nombre des opérations subventionnables – ne manquerait pas de se produire à ce niveau.

Mais peut-être est-il accentué par la répartition régionale de l'enveloppe. En effet, dans certaines régions où les opérations sont nombreuses, s'observe une tension sur les crédits, dépensés à 100 %. Et le concours particulier y est "hypothéqué" pour plusieurs années.

Les deux tableaux qui suivent illustrent les deux phénomènes évoqués : tension sur les crédits dans certaines régions ; inégalité des taux de concours selon les régions.

Taux moyen d'utilisation des crédits délégués 1994-2001

NB : une case vide = utilisation nulle.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alsace	100 %	100 %	54 %	85 %	100 %	99 %	99 %	21 %
Aquitaine	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Auvergne	100 %	100 %	98 %	100 %	100 %	100 %	100 %	95 %
Bourgogne	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	99 %	95 %
Bretagne	67 %	68 %	190 %	99 %	100 %	102 %	86 %	100 %
Centre	100 %	100 %	98 %	100 %	100 %	100 %	94 %	100 %
Champagne-Ardenne	100 %	100 %	105 %	45 %	100 %	93 %	100 %	100 %
Corse	3 %	2 %	32 %		99 %	32 %		
Franche-Comté	98 %	95 %	100 %	100 %	100 %	100 %	62 %	39 %
Guadeloupe	100 %	100 %	11 %	68 %		100 %	100 %	100 %
Guyane					100 %	100 %	100 %	100 %
Île-de-France	100 %	100 %	40 %	80 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Languedoc-Roussillon	99 %	91 %	93 %	100 %	109 %	100 %	100 %	100 %
Limousin	0 %	55 %	23 %	100 %	100 %	100 %	51 %	100 %
Lorraine	100 %	98 %	90 %	100 %	82 %	64 %	100 %	87 %
Martinique		60 %				11 %		
Midi-Pyrénées	99 %	100 %	93 %	99 %	100 %	105 %	83 %	100 %
Nord-Pas-de-Calais	94 %	75 %	141 %	65 %	100 %	100 %	99 %	100 %
Basse-Normandie	100 %	100 %	137 %	100 %	100 %	100 %	97 %	100 %
Haute-Normandie	95 %	100 %	100 %	99 %	92 %	100 %	94 %	100 %
Pays-de-la-Loire	100 %	100 %	49 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Picardie	92 %	95 %	99 %	100 %	98 %	100 %	99 %	100 %
Poitou-Charentes	47 %	96 %	98 %	96 %	76 %	99 %	100 %	100 %
Provence-Alpes-Côte d'azur	100 %	100 %	99 %	98 %	100 %	100 %	97 %	100 %
Réunion	100 %	100 %			186 %	100 %	43 %	83 %
Rhône-Alpes	100 %	100 %	100 %	100 %	98 %	103 %	100 %	100 %
Mayotte						100 %	100 %	100 %

On remarquera que, d'après ce tableau, le taux d'utilisation de l'enveloppe a dépassé 100 % dans certaines régions. Or, c'est impossible. Et – vérification faite - cet étrange résultat ne vient pas du fait que des crédits d'une autre nature auraient été ajoutés à l'enveloppe du concours particulier. Tant la source du tableau (DLL) que les DRAC concernées confirment que ce résultat est aberrant et interroge la fiabilité des données fournies et/ou du mode de calcul.

Taux moyen de concours 1994-2001

NB : une case vide = utilisation nulle.

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000
Alsace	34 %	28 %	30 %	37 %	30 %	38 %	45 %	50 %
Aquitaine	34 %	30 %	30 %	36 %	40 %	27 %	35 %	37 %
Auvergne	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %		47 %
Bourgogne	36 %	39 %	36 %	45 %	40 %	40 %	35 %	38 %
Bretagne	36 %	35 %	35 %	35 %	35 %	25 %	23 %	27 %
Centre	33 %	29 %	47 %	33 %	32 %	27 %	29 %	32 %
Champagne-Ardenne	38 %	41 %	43 %	45 %	40 %	40 %	40 %	43 %
Corse	48 %	48 %	50 %		50 %	50 %		
Franche-Comté	38 %	34 %	43 %	37 %		24 %	40 %	40 %
Guadeloupe	45 %		50 %	50 %			38 %	23 %
Guyane						25 %		27,5 %
Île-de-France	30 %	35 %	37 %	45 %	35 %	40 %	32 %	34 %
Languedoc-Roussillon	39 %	36 %	35 %	36 %	35 %	32 %	28 %	30 %
Limousin		40 %	33 %	30 %	35 %	40 %	35 %	31 %
Lorraine	37 %	36 %	27 %	32 %	40 %	40 %	38 %	35 %
Martinique		43 %						
Midi-Pyrénées	40 %	40 %	37 %	43 %	38 %	35 %	33 %	38 %
Nord-Pas-de-Calais	40 %	39 %	38 %	41 %	45 %	45 %	44 %	42 %
Basse-Normandie	40 %	39 %	39 %	50 %	41 %	25 %	33 %	31 %
Haute-Normandie	39 %	39 %	37 %	40 %	35 %	40 %	35 %	32 %
Pays-de-la-Loire	43 %	43 %	43 %	40 %	35 %	30 %	31 %	35 %
Picardie	38 %	37 %	38 %	42 %	35 %	35 %	37 %	35 %
Poitou-Charentes	40 %	40 %	38 %	40 %	40 %	40 %	30 %	34 %
Provence-Alpes-Côte d'azur	47 %	46 %	45 %	47 %	50 %	50 %	43 %	41 %
Réunion	42 %	33 %	35 %		40 %	40 %	40 %	NC
Rhône-Alpes	28 %	28 %	27 %	40 %	40 %	35 %	27 %	27 %
Mayotte							75 %	70 %

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 1999, le ministère de la Culture a obtenu une dotation exceptionnelle de 96 MF pour soutenir, à côté de la deuxième part du concours

particulier, le même type d'opérations que celui-ci (investissements). Le même type d'opérations et aux mêmes conditions ⁽⁵⁹⁾, mais non les mêmes opérations.

En 2000 et 2001 ces crédits gérés par l'administration centrale (titre VI) – et réduits, chemin faisant, à un peu moins de 92 MF - ont été répartis entre quelques régions identifiées comme en ayant plus particulièrement besoin.

⁽⁵⁹⁾ Circulaire n° 2000/025 du 16 juin 2000 du directeur de cabinet aux préfets des régions concernées.

	2000	2001
Alsace		
Aquitaine		800 000 F/121 959 €
Auvergne		
Bourgogne	8, 6 MF /1 311 061 €	600 000 F/91 469 €
Bretagne	11 MF F/1 676 939 €	710 000 F/108 239 €
Centre	6,56 MF/1 000 065 €	
Champagne-Ardenne		
Corse		
Franche-Comté	2,7 MF/411 612 €	
Guadeloupe		
Guyane		
Île-de-France	13,5 MF/2 058 061 €	
Languedoc-Roussillon	4,2 MF/640 285 €	
Limousin		
Lorraine		
Martinique		
Midi-Pyrénées	10, 4 MF/823 224 €	
Nord-Pas-de-Calais	5,9 MF/899 449 €	
Basse-Normandie		642 000 F/97 872 €
Haute-Normandie	5,4 MF/823 224 €	
Pays-de-la-Loire		
Picardie		
Poitou-Charentes		
Provence-Alpes-Côte d'azur		910 000 F/138 729 €
Réunion		
Rhône-Alpes	19 MF/2 896 531 €	980 000 F/149 400 €
Mayotte		
	87, 26 MF/13 302 701 €	4 642 000 F/707 668 €

En outre, la région PACA a bénéficié, en 2002, toujours sur le titre VI, d'une dotation exceptionnelle du ministère de la Culture, indépendante de la précédente, de 1 231 578 € (8 078 622 F).

Ces dotations ont permis d'augmenter le nombre d'opérations subventionnées dans les proportions suivantes.

NB : le fait que des opérations aient été soutenues en 2002 – outre celles qui ont eu lieu en PACA – alors que la dotation précitée de 91 902 000 F a été attribuée en 2000 et 2001 s'explique par des reports de crédits non dépensés.

	2000			2001			2002		
	CP	T. VI	Total	CP	T. VI	Total	CP	T. VI	Total
Bâtiments	284	40	324	231	4	235	234	7	241
Équipement	165	15	180	166	13	179	140	5	145
Informatique	329	16	354	238	31	269	263	9	272

Patrimoine	5	1	6	2	0	2	8	0	8
Bibliobus	2	0	2	6	0	6	5	0	5
Total	785	72	857	643	48	691	650	21	671

Initié en 2003, le programme "Les Ruches", dont il sera question plus loin, se situe lui aussi dans cette logique consistant à apporter un "renfort" au concours particulier.

Pour juger de l'efficacité de celui-ci, un autre élément doit être mentionné.

Bon nombre d'opérations ont bénéficié non seulement du concours particulier, mais d'autres aides provenant par exemple du département, de la région ou de l'Union européenne.

Dans le cas des villes que les BDP ont vocation à desservir, c'est-à-dire les villes de moins de 10 000 habitants, la construction et l'équipement d'une BM sont susceptibles de bénéficier deux fois du concours particulier : directement, par le biais du concours particulier communal ; indirectement, par le biais du remboursement au département, au titre du concours particulier départemental, d'une partie de l'aide qu'il aura attribuée à la ville en question pour la même opération.

C'est un domaine peu étudié que celui du cumul des aides et de leur effet sur la décision de construire. Seul, le concours particulier suffirait-il à emporter cette décision ?

3°) Le fait que l'enveloppe du concours particulier soit répartie entre les régions – ou plus précisément, les critères retenus pour cette répartition – font que, tandis que certaines régions disposent de crédits insuffisants, d'autres en ont de reste ⁽⁶⁰⁾.

Il importe d'ajouter

- que ces crédits non utilisés ne sont pas tout à fait perdus, ils viennent abonder l'enveloppe globale de l'année suivante.

- qu'il est loisible à une DRAC de demander le report des sommes non dépensées dans son enveloppe propre (depuis l'institution du concours particulier, les demandes faites en ce sens n'ont pas dépassé 4 selon la DLL).

En l'état, le dispositif du concours particulier n'est donc pas sans présenter des faiblesses.

D'un autre côté, l'expérience montre que les budgets des ministères ne sont pas assurés d'une augmentation régulière ni même d'une reconduction. Et de ce point de vue, l'application en cours de la loi organique relative aux lois de finance (lof) a toute chance d'accentuer, pour le meilleur et pour le pire, ce phénomène.

Par comparaison, l'insertion du budget d'aide à la construction et à l'équipement des BM dans la DGC, qui est régulièrement réévalué, apparaît comme garantissant mieux leur maintien et leur progression, et alors même que celle-ci ne suit manifestement pas la progression des opérations et/ou des coûts.

Pour autant, le "combat de la lecture publique" n'est pas encore gagné. Dans son rapport pour 1998-1999, le Conseil supérieur des bibliothèques écrit : *"On peut affirmer, en observant la trajectoire ascendante suivie depuis les années 1960, que notre pays se trouve à mi-chemin dans son entreprise de construction d'un réseau de lecture publique cohérent et efficace"*.

Quantité de beaux bâtiments, parfois prestigieux, ne doivent pas faire illusion. Après tout, qu'on dénombre entre 3 000 et 4 000 BM, cela signifie certes qu'il y a trois fois plus de BM qu'il y a vingt ans ; mais cela signifie aussi qu'au moins 32 000 communes n'ont toujours pas de BM. D'autre part, même dans des villes qui bénéficient d'une centrale récente, la desserte de proximité n'est pas à la hauteur ; les annexes sont insuffisantes, en quantité et en qualité.

⁽⁶⁰⁾ Il y aurait lieu de s'interroger sur les raisons pour lesquelles certaines régions ne dépensent pas l'intégralité de leurs crédits, particulièrement quand ce n'est pas exceptionnel.

Des disparités, parfois très marquées, s'observent entre les régions.

Des trous que présente encore le territoire du point de vue des bâtiments, le ministère de la Culture est si conscient que, à partir de 2003, il a décidé d'encourager la création de bibliothèques dans deux types de zones : les "zones rurales éloignées des villes-centre" et les "quartiers urbains périphériques"⁽⁶¹⁾. Il s'agit du programme dit "les ruches".

Pour le financer, le concours particulier est utilisé. Il y a été recouru à hauteur de 13 millions d'euros en 2003.

Mais un autre budget, celui-là géré par le ministère, a été dégagé en complément. Il s'agit de crédits du titre VI, consacré à l'investissement, celui auquel il avait déjà été recouru en 2000 et 2001 pour venir s'ajouter à la deuxième part du concours particulier dans certaines régions, ainsi que de crédits du titre IV, consacré au fonctionnement. En effet, outre une aide à la construction et à l'équipement, est attribuée une aide à la constitution de fonds multimédia et au recrutement de personnel qualifié.⁽⁶²⁾

En 2003, les crédits en question ont représenté 950 000 euros pour le titre VI et 800 000 euros pour le titre IV. En 2004, ils se monteront à 2,25 millions d'euros. Par décision du comité interministériel à l'aménagement du territoire (septembre 2003), s'y ajouteront, au bénéfice des zones rurales, 1,5 millions d'euros du fonds national d'aménagement du territoire.

En 2003, a été financée une centaine de projets, 80 % en zone rurale et 20 % en zone urbaine⁽⁶³⁾. 85 concernent des bâtiments. 45 emplois ont fait l'objet d'une aide.

Du point de vue de l'histoire des politiques publiques en matière de lecture publique, sous le rapport de la décentralisation, cette initiative présente un vif intérêt. En effet, elle consiste pour l'État à prendre acte des limites de la seule initiative des collectivités territoriales - même stimulée par le concours particulier et une action pédagogique. Et à reprendre la main, crédits additionnels à l'appui, pour y remédier.

S'agissant des 12 BMVR qui ont ouvert ou vont ouvrir grâce à la troisième part du concours particulier, elles sont, dans l'ensemble, réussies.

Elles présentent toutefois un point faible : la "vocation régionale". En effet, les BMVR ne rendent pas tous les services attendus en matière de coopération. Outre les difficultés que rencontre d'ordinaire la coopération, il n'est pas très difficile d'en comprendre la raison. L'État a limité son aide à la construction et à l'équipement. Et il a tenu aux villes le raisonnement suivant : en échange de cette aide, vous allez assumer des missions coopératives. On peut traduire la réponse (ou la non-réponse) des villes de la manière suivante : Nous vous remercions beaucoup de nous avoir aidés à construire et à équiper notre bibliothèque. Mais, d'abord, nous avons acquitté une part non négligeable des factures, ensuite, pour remplir les missions coopératives que vous nous demandez d'assumer, il faut d'autres moyens, des emplois, des budgets de fonctionnement. Pourquoi voulez-vous que nous utilisions les nôtres, ceux qui sont financés pour partie par nos contribuables, au profit des citoyens d'autres villes ?

b) Le fonctionnement

Globalement, le fonctionnement des BM n'est pas à la hauteur des équipements.

⁽⁶¹⁾ Le ministre de la Culture et de la communication aux préfets de région (DRAC), note technique n° 2003/015 du 1^{er} octobre 2003 (*Bulletin officiel* du ministère, n° 139, janv. 2004, p. 21-24). Pour des compléments et un premier bilan, voir F. Rouyer-Gayette, "Les Ruches", *BBF*, t. 49, 2004, n° 2, p. 24-29.

⁽⁶²⁾ S'agissant de l'investissement, une bibliothèque peut bénéficier à la fois de la DGD et du titre VI, mais pas pour les mêmes types d'opérations (construction, mobilier, équipement informatique).

⁽⁶³⁾ Les projets doivent être "portés prioritairement par des EPCI" et les subventions seront allouées "dans un premier temps" au bénéfice de "dépenses d'investissement concourant à doter [les médiathèques en question] d'outils informatiques et de ressources multimédia" (note 04-095 du directeur du Livre et de la lecture et du délégué à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale aux préfets de région, 17 mars 2004).

Un des principaux points faibles, est constitué par les plages d'ouverture hebdomadaires. Depuis de longues années, elle est d'un peu plus de 19 heures sur un peu plus de 4 jours. C'est dérisoire. Il est permis de penser que cette étroitesse des plages d'ouverture n'est pas seulement une question de moyens – en l'occurrence, de moyens en personnel – mais aussi d'organisation et de "culture" du service public. Le nombre global des agents n'en est pas moins en deçà des besoins ; et de ce point de vue, l'application des 35 heures (parfois, le temps de travail hebdomadaire est inférieur à 35 heures) n'a rien arrangé quand elle n'a pas été compensée par des recrutements. D'un côté, les BM ont besoin de personnel pour fonctionner. D'un autre côté, les villes ne croient pas devoir ou pouvoir recruter davantage de fonctionnaires. Elles résolvent le dilemme en engageant des agents plus ou moins temporaires, plus ou moins qualifiés.

Dans ces conditions, il est permis de penser

1) que le fait que l'État rembourse aux villes une partie de leurs dépenses va dans le sens d'un meilleur fonctionnement des BM ;

2) qu'il en est de même du fait que ce remboursement soit identifié comme tel et donc que le concours particulier – dès lors que les crédits du ministère de la culture devaient être versés dans la DGC – est un dispositif plus pertinent que ne l'aurait été son absence.

Ce dispositif n'en appelle pas moins deux observations :

- Le taux moyen de remboursement est bas – 3, 29 % en 2003 ⁽⁶⁴⁾ – et baisse tendanciellement depuis 1990 ⁽⁶⁵⁾. La raison en est simple. Le nombre de BM ne cesse d'augmenter, ainsi que le niveau des dépenses. Or, si l'enveloppe à répartir est régulièrement réévaluée (ainsi qu'il a été dit, elle est indexée sur la DGF), elle ne l'est pas en proportion. Pour employer l'image usuelle : l'accroissement de la taille du gâteau ne suit pas celle du nombre des convives ; aussi la part de chacun est-elle de plus en plus réduite. C'est ce que montre le tableau suivant ⁽⁶⁶⁾.

Comme dans le cas de la deuxième part, l'enveloppe baisse en 1993 et pour la même raison : la constitution de la 3^{ème} part. Et elle augmente en 2002 pour la même raison : la suppression de la 3^{ème} part.

⁽⁶⁴⁾ Décret n° 2003-1027 du 23 octobre 2003 (*Journal officiel* du 30).

⁽⁶⁵⁾ S'agissant de la période antérieure à 1981-1982, A.-M. Bertrand donne le chiffre de 6,85 % pour la part prise par l'État au fonctionnement des BM en 1977, 5,42 % en 1980 ("Les bibliothèques municipales dans les années 80 : un développement spectaculaire, mais inachevé", *BBF*, t. 37, 1992, n° 4, p. 8) ; et cette part monte à 19,26 % en 1982 avant de redescendre de façon continue (dès 1985, elle n'est déjà plus que de 7,70 %). Mais quels crédits sont-ils pris en compte par ces pourcentages ? Prennent-ils en compte le traitement des personnels d'État, qui, depuis 1986, s'ajoute au concours particulier ?

⁽⁶⁶⁾ Source pour l'enveloppe et le pourcentage d'évolution : DGCL.

	Montant à répartir (Lois de finances)	Évolution par rapport à l'année précédente	Villes éligibles	Taux de remboursement
1986	49 848 433 F		589	3,45 %
1987	67 171 906 F	+ 34,75 %	639	4,17 %
1988	78 768 912 F	+ 17,26 %	736	5,50 %
1989	89 284 735 F	+ 13,35 %	773	6,25 %
1990	91 516 853 F	+ 2,50 %	814	5,90 %
1991	98 391 931 F	+ 7,51 %	871	5,30 %
1992	102 740 555 F	+ 4,42 %	870	4,84 %
1993	99 473 138 F	- 3,18 %	977	4,19 %
1994	101 462 000 F	+ 2 %	1 059	4,08 %
1995	103 187 465 F	+ 1,70 %	1 097	3,68 %
1996	106 850 620 F	+ 3,55 %	1 128	3,53 %
1997	108 303 842 F	+ 1,36 %	1 166	3,31 %
1998	109 802 626 F	+ 1,38 %	1 235	3,35 %
1999	112 854 305 F	+ 2,78 %	1 264	3,30 %
2000	113 780 838 F	+ 0,82 %	1 361	3,05 %
2001	117 676 944 F	+ 3,4 %	1 401	3,00 %
2002	22 215 942 € 145 727 024 F	+ 23,84 %	1 556	3,36 %
2003	22 725 582 € 149 070 045 F	+ 2,29 %	1 645	3,29 %

La logique du système aurait voulu qu'un taux minimal fût garanti quel que soit le nombre des BM bénéficiaires et le montant de leurs dépenses, l'objectif étant de favoriser les constructions et les dépenses prises en compte, en tant qu'elles tendent à élever la qualité du service.

Bien entendu, pour prendre l'exacte mesure de l'aide financière apportée par l'État au fonctionnement des BM, il y aurait lieu de tenir compte non seulement de la première part du concours particulier mais de l'ensemble des subventions qu'il leur attribue à ce titre. Si surprenant que cela soit, ce calcul n'a pas été effectué.

Démontrerait-il que, à défaut de pouvoir augmenter significativement le montant de la première part du concours particulier, le ministère de la Culture a du moins fait progresser notablement les crédits d'aide aux BM dont il continue à disposer directement ?

De ce point de vue, on a dû borner les investigations aux crédits attribués par le CNL pour l'achat de livres. Le résultat en est le suivant.

Il est à noter que, dans les tableaux fournis, les bibliothèques de districts et de syndicats intercommunaux sont comptabilisées jusqu'en 1998 dans la rubrique des bibliothèques "diverses" et ne sont donc pas comprises dans les chiffres ci-dessous. En 1999, elles ne sont pas mentionnées dans les tableaux. En 2000, 2001 et 2002, elles sont bien comprises dans les chiffres ci-dessous.

	BM Bénéficiaires	Montant total	Montant moyen par BM
1980	578	?	?
1981	581	?	?
1982	673	?	?
1983	754	25 856 723 F	34 292 F
1984	915	29 909 192 F	32 687 F
1985	1 023	31 169 989 F	30 469 F
1986	814	21 404 700 F	26 295 F
1987	805	20 774 519 F	25 806 F
1988	1 052	22 321 021 F	21 217 F
1989	1 007	26 025 546 F	25 844 F
1990	973	32 918 930 F	33 832 F
1991	785	23 968 500 F	30 533 F
1992	581	22 531 100 F	38 779 F
1993	559	19 276 600 F	34 484 F
1994	446	19 139 000 F	42 912 F
1995	414	18 892 000 F	45 632 F
1996	359	14 444 200 F	40 234 F
1997	373	13 495 150 F	36 180 F
1998	403	14 800 500 F	36 725 F
1999	447 ⁽⁶⁷⁾	18 064 000 F	40 411 F
2000	500	20 622 350 F	41 244 F
2001	590	22 652 770 F	38 394 F
2002	495	3 353 920 € 22 000 273 F	6 775 € 44 445 F

Pour les années 1980 à 1982, le montant des crédits attribués n'est pas disponible par type de bibliothèque. Nous savons toutefois que ce montant était en 1980 de 24 965 100 F tous types de

⁽⁶⁷⁾ Pour 1999, le chiffre donné semble désigner non les bénéficiaires, mais les dossiers acceptés ; or, il peut y en avoir plusieurs par BM.

bibliothèques confondus et que cette somme représentait une augmentation de 15,48 % par rapport à 1979. En 1981, il était de 31 784 368 F (+ 26,87 %) et en 1982 de 39 342 800 F (+ 23,78 %).

Le commentaire qu'appelle le tableau s'impose : par rapport aux années 1980, le budget global ayant diminué, c'est la réduction du nombre des bénéficiaires qui a permis de limiter l'érosion de l'aide apportée à chacun d'eux.

Revenons-en au concours particulier.

Aujourd'hui, donc, s'il est vrai que les BM, nouvellement bâties ou non, accèdent au concours particulier en atteignant un certain niveau de dépenses, d'une part, ce niveau est bas, d'autre part, les autres BM voient le niveau de l'aide qui leur est apportée baisser. Ce qui, à rebours de l'objectif visé par le dispositif, pourrait dissuader les villes de construire, ou les porter à réduire le budget de fonctionnement de leur BM.

Au ministère de la Culture et dans les milieux professionnels, s'expriment, en présence de ce phénomène, deux points de vue. Le premier – majoritaire et même sans doute largement majoritaire – consiste à considérer que, même faible, l'apport du concours particulier est un apport, perçu comme tel par les villes ; sur le plan symbolique, il présente aussi un avantage en manifestant que, pour l'État, les bibliothèques ne sont pas n'importe quel service. Le second point de vue – minoritaire – consiste à s'interroger d'autant plus sur l'efficacité d'une aide aussi modeste qu'il s'agit d'un remboursement acquitté avec un délai de deux ans.

- Seules bénéficient du remboursement les villes qui atteignent un certain niveau de dépenses. Elles sont au nombre de 1 645 en 2003. Or, il reste à démontrer (peut-être est-ce démontrable, mais cela reste à démontrer) que la perspective d'un remboursement – au taux de 3 % mais aussi de 10 ou de 15 % – constitue une véritable incitation pour les villes à accroître la dotation de leur BM, qu'il s'agisse de celles qui n'en bénéficient pas ou de celles qui ont déjà atteint le seuil de remboursement.

Remboursement ou pas, 3 % ou 10 %, une ville qui croit à l'utilité culturelle et sociale de la BM ne lui donnera-t-elle pas de toute façon les moyens de fonctionner au mieux ? Une ville qui n'y croit pas se laissera-t-elle convaincre par une aide de 3 % ou de 10 % et même de 15 % ?

c) Les conservateurs

Quels ont été les effets de la possibilité ouverte aux villes possédant une BMC de créer, à côté des conservateurs mis à disposition par l'État, des postes de conservateurs territoriaux ?

Au 31/12/02, on dénombrait dans les 54 BMC 85 conservateurs territoriaux pour 184 conservateurs d'État ⁽⁶⁸⁾. Il est intéressant de relever que, à l'origine, l'État s'est contenté de laisser des villes créer des postes de conservateurs territoriaux sans le vouloir vraiment ; il s'est trouvé un peu débordé. Ce n'est qu'ensuite que, réticent à fournir les BMC en emplois d'État, il a encouragé ces créations. Et d'ailleurs, en oubliant d'abroger le texte qui réservait en principe les BMC aux conservateurs d'État.

Malgré tout, le nombre des postes de conservateurs territoriaux que les villes possédant une BMC sont autorisées à créer – et dont on considère donc qu'il est approprié au nombre d'habitants – est trois fois plus important (231) que le nombre de postes actuel ⁽⁶⁹⁾. Certaines villes n'ont créé aucun poste de conservateur territorial.

85 postes créés dans 54 villes en une vingtaine d'années, il est loisible à chacun d'estimer que c'est peu ou que c'est beaucoup. Là encore, s'agissant d'évaluer les effets de la décentralisation,

⁽⁶⁸⁾ Informations communiquées par la DLL. Selon les réponses faites à l'enquête statistique annuelle du ministère de la Culture, il peut ne pas s'agir du nombre des emplois, mais du nombre des personnes en poste dans l'année. L'ordre de grandeur n'en est pas moins exact.

⁽⁶⁹⁾ En termes de besoins calculés d'après la population, il s'agit d'un chiffre minimal, car quelques communes possédant une BMC, qui n'ont pas souhaité envisager de créations, ne sont pas prises en compte dans ce total.

il faut se demander si l'État aurait fait mieux. C'est peu probable. C'est d'autant moins probable que, depuis la décentralisation, il n'a plus créé de postes de conservateurs au profit des BMC ⁽⁷⁰⁾.

De cette absence de création de postes d'État, des villes font d'ailleurs reproche à celui-ci. On a en même vu une, ces dernières années, demander le classement de sa BM pour bénéficier d'une telle aide ⁽⁷¹⁾. Et ce alors qu'aucune BM n'a plus été classée depuis 1972 et que ce dispositif est aux antipodes de la philosophie de la décentralisation.

Il est à noter que non seulement l'État ne crée plus de postes d'État, mais que, pour diverses raisons, il peine à pourvoir ceux qui existent. Certaines des villes qui pâtissent de cet état de fait demandent que, dans ces conditions, l'État se livre à leur profit à une opération de même type que celle qui a été conduite lors de la décentralisation des BCP. A savoir, la transformation des postes d'État en postes territoriaux, l'État transférant aux communes le montant des traitements correspondants ; de telle sorte que les villes concernées puissent recruter des conservateurs territoriaux.

Quant à la situation, aujourd'hui, des conservateurs d'État dans les BMC, et plus précisément sous le rapport des fonctions de direction, deux observations peuvent être formulées.

1) Dans la quasi-totalité des villes où ont été créés des postes de conservateurs territoriaux, le directeur reste un conservateur d'État ⁽⁷²⁾.

Non exclusives les unes des autres, plusieurs raisons sont susceptibles de l'expliquer : crédit fait à l'État et à son personnel du point de vue du "professionnalisme" ; stratégie (un conservateur d'État n'attirera-t-il pas des concours plus substantiels de la part de l'État qu'un conservateur territorial ?) ; appartenance des directeurs ou des candidats à la direction au corps des conservateurs généraux, hiérarchiquement situé au-dessus de celui des conservateurs et sans équivalent dans la fonction publique territoriale, ou, s'ils ne sont pas déjà conservateurs généraux, vocation de ces conservateurs à accéder à ce corps supérieur. Sans oublier le poids de l'habitude. Et la méconnaissance du fait que la direction des BMC n'est pas réservée aux conservateurs d'État.

Quoi qu'il en soit, il est à noter que si un cadre d'emploi de conservateur général venait à être créé dans la fonction publique territoriale, ainsi qu'il est par ailleurs très souhaitable, la concurrence faite aux conservateurs d'État par les conservateurs territoriaux pour la direction des BMC se ferait plus sensible.

2) La situation des conservateurs d'État-directeurs au sein de l'administration municipale a évolué.

Cette situation a toujours été ambiguë. Fonctionnaire d'État mis à la disposition d'une ville, un conservateur d'État avait pour ainsi dire deux maîtres : l'État et le maire.

Dans certains cas, le fait que le directeur soit un conservateur d'État n'a pas empêché le développement de la BM et a même pu y aider. Dans d'autres cas, il a pu y faire obstacle. Ou a pu servir à justifier, à tort ou à raison, un immobilisme.

Tantôt féconde et tantôt bloquante, cette ambiguïté demeure.

Ce qui a changé c'est que

- du directeur de la BM, conservateur d'État ou non, le maire attend désormais le même degré d'intégration dans sa politique que des autres chefs de service municipaux. Parce que l'autonomie des communes s'est accrue, et avec elle la latitude des maires. Mais c'est aussi, dans le domaine qui

⁽⁷⁰⁾ Autre chose est la redistribution de certains postes au sein du groupe des BMC – autrement dit, le fait de prélever un poste sur le contingent d'une ville pour en faire bénéficier une autre. Je connais au moins un cas de ce type.

⁽⁷¹⁾ Il s'agit de Strasbourg. La demande n'a pas abouti.

⁽⁷²⁾ Je ne connais, au moment où ces lignes sont écrites, que deux cas de BMC dirigée par un conservateur territorial (Limoges, Roubaix). Une troisième pourrait les rejoindre (Dole), la ville, constatant que le poste de conservateur d'État-directeur restait vacant, ayant créé un poste de conservateur territorial pour recruter un directeur.

nous occupe, la rançon de l'essor des politiques culturelles et de la place qu'y ont prises, le cas échéant, les bibliothèques.

Dans ce contexte, plusieurs affaires le montrent (des affaires qui tendent à se multiplier ?), un maire a toute chance aujourd'hui de se montrer moins patient qu'autrefois si un directeur-conservateur d'État ne lui paraît pas correspondre, à tort ou à raison, à son attente.

- L'État, qui rémunère les directeurs en question, n'en est pas moins lui aussi, plus qu'autrefois, au diapason de cette conception "intégrative". Tant que les conservateurs d'État sont mis à la disposition des villes, il considère que leur supérieur hiérarchique est bien le maire. C'est d'ailleurs au maire que, quand un poste de conservateur d'État est vacant dans une BMC, l'État laisse le soin de choisir parmi les candidats. (Il en use désormais de même avec les présidents d'université quand il s'agit de choisir un directeur pour le SCD).

Soit spontanément, soit parce que leurs relations avec le maire sont devenues difficiles, des conservateurs d'État-directeurs sont encore parfois tentés d'opposer leur légitimité de fonctionnaires de l'État aux consignes de la municipalité. Cette tactique ne laisse rien augurer de bon quant à leur avenir dans la commune.

Depuis au moins le rapport Béghain (1989), il est question de clarifier la situation des conservateurs d'État dans les BMC en précisant leurs missions dans un texte contractuel que l'État signerait avec les villes⁽⁷³⁾. Ce dispositif n'a pas été mis en place. Pas seulement, mais sans doute aussi parce que l'État s'interroge sur les dispositions qu'il y a lieu de faire figurer dans ce texte. Et sur son rôle.

4.2. Les BDP

a) Les BDP, services départementaux

➤ *La départementalisation : une opération profitable aux BDP ?*

La départementalisation des BCP leur a-t-elle été profitable ? Cette question en recouvre au moins deux.

• La décision de départementaliser les BCP a-t-elle aidé à ce que le réseau soit complété, ses équipements améliorés ?

La réponse à cette question ne saurait être que positive.

En 1981, 35 ans après la création des BCP - et sans compter Paris et les 3 départements de la petite couronne, non plus que, outre-mer, la Guyane et Saint-Pierre-et-Miquelon - 17 départements en attendent encore une. Et les moyens dont disposent les BCP existantes sont très inégaux. Ainsi 36 sont-elles "*toujours installés dans des locaux provisoires*" inadaptés ; et 14 ne disposent-elles que d'un seul bibliobus⁽⁷⁴⁾.

Tôt ou tard, l'État aurait fini par doter chaque département d'une BCP. Et peut-être d'un parc amélioré de bâtiments et de véhicules. Mais dans quel délai ?

Si la poursuite de la couverture du territoire en BCP connaît une accélération décisive, si les équipements sont mis à niveau, c'est bien à la faveur de la départementalisation.

Mais les choses auraient pu se passer différemment, le réseau aurait pu être transféré en l'état, c'est-à-dire incomplet et insuffisant. Il resterait donc à expliquer pourquoi l'opération a finalement connu un développement positif.

⁽⁷³⁾ Rappelons que les emplois des conservateurs d'État sont implantés dans les Drac correspondantes. Sur la situation des conservateurs d'État des BMC et la nécessité de clarifier leurs relations avec les villes, voir le rapport de l'Inspection pour 1996, p. 49-54.

⁽⁷⁴⁾ Voir le rapport Vandevoorde, 1982, annexes, première partie, II.

Sans doute parce que compte tenu des circonstances, tout le monde y a trouvé son compte. Tout le monde :

- le ministère de la Culture qui, dès lors qu'il y avait transfert et quoi qu'il puisse en penser, s'est attaché à garantir – autant que faire se pouvait – le dispositif et à lui donner toutes ses chances en le complétant et en le mettant à niveau. Au nombre des raisons qui expliquent que ses représentations sur ce point aient été entendues au sein du gouvernement, il faut sans doute compter le crédit du ministre et de son département auprès de l'Élysée.

- les départements, probablement d'autant mieux disposés (d'autant moins réticents ?) à accepter cette responsabilité nouvelle que les services transférés seraient en état de marche.

Du côté de Bercy, n'a-t-on pas d'autant mieux accepté de dégager les budgets nécessaires qu'il s'agissait d'investissements - de dépenses temporaires qui, compte tenu du transfert, ne devaient pas générer pour l'État de dépenses de fonctionnement pérennes ?

• Quel sort les départements ont-ils réservé aux BDP, la départementalisation a-t-elle profité aux moyens de celles-ci ?

Lorsque, dans l'entre-deux guerres, les milieux professionnels s'attachent à concevoir le mode de desserte du milieu rural le plus pertinent, ce n'est pas vers le département que se tourne leur regard : "[...] *La profession défendait plutôt l'idée de micro-régions indépendantes de tout cadre administratif [...]*" ⁽⁷⁵⁾.

Rétrospectivement, il est permis de penser que l'adoption du cadre départemental a préservé le dispositif représenté par les BCP. En effet, la décentralisation survenant, que serait-il advenu de services que des collectivités locales ne pouvaient pas s'approprier ? De l'intérêt que les BCP puissent s'adosser à une collectivité précise, les créateurs des BCP étaient d'ailleurs conscients qui, en 1946, justifiaient le choix du cadre départemental, entre autres raisons, par la suivante : "*Constituer des divisions géographiques sans base administrative [...] eût amené des difficultés de tous ordres et eût vraisemblablement réduit l'aide des services départementaux avec lesquels les BCP, telles qu'elles ont été constituées, sont continuellement en liaison*" ⁽⁷⁶⁾.

Avec la Cour des comptes et le ministre de la Culture ⁽⁷⁷⁾, il faut souligner que, quand la décentralisation est décidée, seuls les services d'archives et les BCP sont désignés comme relevant de collectivités territoriales bien précises. A ces exceptions près, la culture, sous tous ses aspects, est implicitement considérée comme relevant indistinctement de tous les types de collectivités. Il devait d'ailleurs en résulter, il en résulte un enchevêtrement d'interventions qui n'est pas sans présenter des redondances ni des lacunes. Et pour le ministère de la Culture, une difficulté à identifier les partenaires appropriés qui l'a conduit à multiplier les dispositifs contractuels.

De cette désignation claire d'une collectivité "en charge", la lecture publique en milieu rural était mise, par-là même, en situation de profiter.

Pour autant, il n'allait pas de soi que les conseils généraux acceptent les BCP de bon gré et se les incorporent.

Pour qu'ils le fassent, les BCP possédaient plusieurs atouts. Leur champ de compétence se trouvait coïncider avec les limites du département ; chacune d'elle avait vocation à desservir tout le département, et rien que le département. En outre, elles avaient pour vocation d'intervenir auprès des petites communes, préoccupation majeure des départements, les villes d'une certaine importance ayant moins besoin de leur aide.

⁽⁷⁵⁾ B. Calenge, "Les bibliothèques centrales de prêt : naissance de la lecture publique rurale", *Histoire des bibliothèques françaises*, t. 4 : *Les bibliothèques au XX^{ème} siècle, 1914-1990*, Paris, Promodis-Ed. du Cercle de la librairie, 1992, p. 312.

⁽⁷⁶⁾ *Ibid.*

⁽⁷⁷⁾ Y. Gaillard, *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux services déconcentrés du ministère de la Culture et de la Communication*, annexe au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2003, p. 13 et 34. Disponible sur le site du Sénat.

Au demeurant, dès avant leur départementalisation, les BCP avaient noué des liens avec les conseils généraux, en particulier à travers des associations d'amis.

Sur un autre plan, l'État remettait aux départements les clefs de bâtiments neufs ou agrandis et rénovés.

Ces atouts n'étaient que des atouts. Quel sort les départements ont-ils réservé aux BDP ?

Dans la littérature professionnelle et politico-administrative, le transfert des BCP aux départements est généralement présenté comme positif voire très positif. On ne saurait être ni favorable ni hostile à cette appréciation. Il faut seulement constater que les constats sont fonction des critères retenus, qui sont eux-mêmes parfois fonction de positions a priori.

Pour déterminer si la départementalisation des BDP est une réussite, la première tâche à accomplir serait sans doute de s'entendre sur une méthode. Que peut-on dire en attendant ?

La lecture publique ne fait pas partie des compétences obligatoires des départements. Aussi est-ce parfois un débat dans les milieux professionnels que de savoir si un conseil général pourrait supprimer sa BDP. Quoiqu'il en soit, aucun ne l'a fait ni, pour autant que nous le sachions, tenté de le faire. Aucun n'a laissé périr sa BDP dans des proportions telles qu'on puisse avoir le sentiment qu'il recherchait sa disparition.

Les BDP se sont informatisées, ouvertes aux disques et aux films. En 1986, la moyenne des emplois était de 15 par BDP ; elle était de 20 dix ans plus tard ⁽⁷⁸⁾.

D'un autre côté, le niveau de développement des BDP est inégal. Des BDP végètent. Si des départements ont développé la leur, d'autres se sont contentés de la maintenir. Certaines de ces disparités sont héritées de la période antérieure à la décentralisation ; celle-ci les a parfois un peu atténuées, mais ne les a pas annulées.

L'État aurait-il fait mieux que les départements ?

Selon un bilan provisoire dressé en 2000 ⁽⁷⁹⁾, si les moyens des BDP se sont nettement développés depuis 1980, c'est la période 1980-1985 – soit la période qui a précédé le transfert – qui a connu l'amélioration la plus sensible. Si les BCP n'avaient pas été décentralisées, l'État aurait-il poursuivi cet effort ?

En se fondant sur l'observation de la politique habituelle de celui-ci et singulièrement du ministère de la Culture, on risquera le pronostic rétrospectif suivant. Si elles étaient restées des services de l'État, les BDP se seraient, dans l'ensemble, ouvertes plus vite aux disques et aux films ; et leurs effectifs auraient moins augmenté.

S'agissant de l'informatisation, une opération conduite par l'État avant la décentralisation, considérée comme peu heureuse, porte à penser qu'il serait saisi plus vite de la question que l'ensemble des départements, mais que l'issue n'aurait pas nécessairement été positive.

Le satisfecit décerné aux départements en matière de créations d'emploi est fondé. Pour autant, il n'est pas sans appeler des nuances ou à tout le moins des interrogations. Il apparaît en effet que *"les personnels non spécifiques des bibliothèques ont augmenté encore plus vite que la moyenne"* ⁽⁸⁰⁾.

Il y a deux façons d'interpréter cette donnée. La première est de considérer que des non-bibliothécaires sont venus opportunément renforcer l'équipe des bibliothécaires pour accomplir des tâches ne relevant pas de ceux-ci. Ne pourrait dans ce cas être porté au débit du département, le cas échéant, que de ne pas avoir assuré parallèlement la croissance des effectifs de bibliothécaires.

⁽⁷⁸⁾ A. Caraco, article cité, p. 16.

⁽⁷⁹⁾ Par Anne-Marie Bertrand : *Évaluation BDP 2000. Résultats et synthèse. Document de travail*, octobre 2000, dactylographié, document interne à la DLL.

⁽⁸⁰⁾ A. Caraco, article cité, p. 17.

La seconde interprétation possible est de penser que des tâches bibliothéconomiques ont été confiées, pour diverses raisons, à des non-bibliothécaires, au détriment du professionnalisme du service.

Cette question en appelle une autre : celle des directions confiées à des non-bibliothécaires. Elle est trop complexe pour être traitée ici. En effet, pour diriger leur BDP, des conseils généraux préfèrent sciemment des non-bibliothécaires à des professionnels ; pour autant que ce phénomène doive se traduire à plus ou moins long terme par une déperdition de la qualité du service, au moins sous certains aspects, ce qu'il est permis de considérer comme probable, il faut le tenir pour une des conséquences négatives de la départementalisation des BDP.

Mais d'autres conseils généraux confient la direction de leur BDP à des non-professionnels faute de candidatures de professionnels ou de candidatures en nombre suffisant et/ou à tort ou à raison convaincantes. Ce qui est dès lors en cause c'est moins la départementalisation des BDP en tant que telle que l'insuffisance numérique du vivier, et donc en particulier le nombre des postes mis aux concours, l'attractivité comparée des départements, la formation des conservateurs, la mobilité et les moyens de la facilité, etc.

➤ *Les effets de la départementalisation des BDP sur les politiques départementales*

Quand un bilan de la départementalisation des BDP est esquissé, il se limite généralement à l'examen des moyens de toute nature dont elles ont été – ou n'ont pas été – dotées.

Pour évaluer cette départementalisation, c'est un critère qui s'impose. Mais il en est d'autres. Ainsi, l'influence que la départementalisation des BDP a eu le cas échéant sur le développement d'une politique départementale en faveur des bibliothèques (le concours particulier départemental aidant), de la lecture, du livre, des TIC, etc.

S'agissant des bibliothèques, nombreux sont les conseils généraux qui ont mis en place un système d'aide à l'investissement (construction, équipement). Il s'y ajoute parfois une aide au fonctionnement (subventions pour le recrutement de personnels qualifiés, etc.). Selon toute vraisemblance, le transfert des BDP aux départements, en les dotant officiellement d'une compétence en matière de lecture publique, a favorisé la mise en place de tels dispositifs.

Mais encore ? Tous les départements ont-ils mis en place une politique de ce type ? Quels en sont, comparativement, les points forts et les points faibles selon les cas ?

En matière d'attribution des aides, les conseils généraux appliquent des critères plus ou moins cohérents, plus ou moins exigeants, ils se réfèrent à une conception plus ou moins ambitieuse, plus ou moins rationnelle aussi de la desserte du territoire départemental. Là où sont mises en œuvre les politiques les plus pertinentes, quelle part la BDP a-t-elle prise dans cette orientation ?

Il peut arriver qu'une politique départementale en faveur des bibliothèques, de la lecture, etc. soit conduite en dehors de la BDP (par exemple, elle n'instruit pas les demandes d'aide déposées auprès du département par les communes) voire, est-il permis de penser, à son détriment (financement parallèle de structures publiques, parapubliques ou privées chargées de missions analogues).

Il s'agit d'un phénomène complexe qui n'implique pas nécessairement que la départementalisation des BDP ni même celle des BDP concernées aient été en elles-mêmes inopportunes. Peuvent jouer, dans une telle situation, des facteurs aussi divers que l'histoire de la politique des départements, les rapports de force politiques et sociaux, le crédit personnel du directeur du service, tel qu'il peut d'ailleurs varier au fil du temps selon les évaluateurs, etc.

Quoi qu'il en soit, un des avantages que l'on pouvait attendre de la "départementalisation" des BDP, c'était la mise en place d'une politique globale en faveur des bibliothèques et de la lecture, la mise en cohérence de l'action de la BDP et des autres actions du département dans le même domaine – une mise en cohérence qu'aurait rendu plus difficile le fait que les BDP restent des services de l'État. Il ne serait donc pas inutile de disposer d'un éclairage complet sur ce point.

➤ *Les effets de la départementalisation des BDP sur leurs missions*

L'évolution des missions des BDP relève d'un exposé particulier.

Sur deux points, il serait tout particulièrement intéressant de mesurer les effets de leur départementalisation. Le premier est la desserte des établissements scolaires.

Les BDP se sont d'abord beaucoup appuyées sur eux, essentiellement les écoles primaires. Puis, elles se sont tendanciellement dégagées de ces liens. Des circulaires ministérielles les y ont incité (1978, 1985).

Or, les collèges dépendent des départements. Il y aurait donc lieu de s'interroger sur le point de savoir si les BDP, tout en desservant moins d'écoles, ne se sont pas mises à desservir plus de collèges.

C'est ce que porte à penser la lecture des trois derniers *Guides des BDP*. Selon ces sources, en effet, les collèges représentent de 57 à 58 % de l'ensemble des établissements (collèges, écoles maternelles et écoles élémentaires) desservis ⁽⁸¹⁾.

Le second point est le développement d'une fonction de conservation dont on sait qu'elle n'était pas envisagée à l'origine, une fonction de conservation orientée vers les fonds ayant trait au département.

Selon les points de vue, l'implication croissante des BDP (si croissance il y a) dans ces deux missions apparaîtra comme une régression ou un progrès et sera portée à l'actif ou au passif de la départementalisation de ces services.

Cette départementalisation ayant eu lieu, le développement de ces deux missions était prévisible et, dès lors, le fait qu'elles aient ou non été développées pourra être lu comme mesurant le degré d'intégration des BDP dans les politiques départementales. Et donc la réussite de la "greffe".

➤ *Risques et chances*

S'il fallait, aujourd'hui, caractériser la situation des BDP dans les départements, on pourrait dire que les BDP sont fortes parce qu'elles sont départementales. Et fragiles pour la même raison.

Communes, départements, régions : régulièrement, il est fait observer en France que le territoire national comporterait une subdivision territoriale de trop. Et le plus souvent, celle qui est dans la ligne de mire, c'est le département. Les BDP sont fragiles dans la mesure où la menace récurrente dont les départements font l'objet se concrétiserait. Toutefois, il est à noter que la disparition des départements ne signifierait pas *nécessairement* que des services du type des BDP ne leur succéderaient pas, après une redéfinition.

Parmi les compétences du département, s'est affirmée l'aide sociale. Il en résulte pour lui de lourdes charges, des charges dont le poids augmente en période de difficultés économiques.

Par ailleurs, les départements doivent aujourd'hui faire face à la montée en puissance, au-dessus d'eux, des régions, au-dessous, des groupements de communes.

Pour ces raisons, le département cherche à mieux identifier les missions qui lui reviendraient en propre. Celles qui apparaîtraient à tous (l'État, les communes, les régions) comme leur revenant de la façon la plus incontestable et sur lesquelles, obligés d'opérer des choix, ils pourraient concentrer leurs efforts.

⁽⁸¹⁾ Mais tant le nombre des écoles que des collèges desservis diminue lentement. Écoles : 69 en 1999, 67 en 2000, 64 en 2001. Collèges : 49 en 1999, 48 en 2000, 47 en 2001. Sources : *Guide des BDP 2000 : données 1999* ; *Guide des BDP 2002 [sic] : données 2000* ; *Guide des BDP 2003 : données 2001*.

Or, le développement de la lecture publique n'est pas sans présenter des chances sérieuses de s'affirmer comme une de ces missions.

En effet, en leur transférant les BDP, la loi a reconnu aux départements une compétence en la matière ; et une compétence que, à travers notamment les BDP, ils sont seuls à exercer de cette façon, à l'exclusion de la région. Par ailleurs, dans le cadre de l' "aménagement du territoire", objectif majeur des départements, les BM – que les BDP ont pour mission de développer et de soutenir - constituent un des équipements les plus consensuels. Pour peu qu'elles s'ouvrent aux NTIC et à la formation, elles font figure de services qui présentent un intérêt culturel mais aussi social et économique.

Comme on l'a vu, toutes les petites communes sont loin d'être dotées d'une bibliothèque, soit proprement municipale soit intercommunale. Et il faudra de nombreuses années pour que toutes bénéficient d'un tel équipement. De ce point de vue, les BDP restent utiles. Et le resteront longtemps.

Mais elles le restent aussi là où, dans de petites communes, des bibliothèques municipales ou intercommunales ont vu le jour. Car le besoin se fait alors sentir de services coopératifs à même de leur apporter un appui dans maints domaines, à commencer par la formation. Ce chemin, les BDP s'y sont déjà engagées, qui, peu à peu, se transforment en "services départementaux de lecture publique" - abandonnant, çà et là, le mot "prêt" dans leur dénomination, et commençant à s'interroger sur le maintien du mot "bibliothèque". Dans cette logique, de plus en plus, la limite des 10 000 habitants paraît artificielle.

Les bibliothèques départementales sont liées au département pour le meilleur et pour le pire. C'est un autre élément du bilan temporaire de leur décentralisation que l'on peut dresser. Il est juste d'ajouter que la même phrase aurait pu être prononcée si les BDP étaient restées des services de l'État.

b) Le concours particulier départemental

Le concours particulier départemental a évolué comme suit depuis 1992.

Année	Dépenses (année précédente)	Répartis	Taux de concours en %
1992	75 801 407 F	9 299 998 F	12,26 %
1993	91 719 977 F	22 639 612 F	24,68 %
1994	90 190 815 F	32 495 373 F	36,03 %
1995	73 766 077 F	33 188 518 F	44,99 %
1996	79 923 269 F	34 306 430 F	42,92 %
1997	77 823 761 F	34 719 657 F	44,61 %
1998	80 017 086 F	35 256 281 F	44,06 %
1999	110 915 981 F	36 236 138 F	32,67 %
2000	114 453 903 F	36 533 636 F	31,92 %
2001	120 941 169 F	37 784 630 F	31,24 %
2002	140 482 932 F	39 321 954 F	27,99 %
2003	135 483 101 F 20 654 265 €	40 224 011 F 6 132 111 €	29,69 %

Il a été indiqué plus haut que le budget affecté à l'origine par l'État au concours particulier départemental représentait 31 MF (50 % du budget d'investissement conservé jusqu'en 1992 par l'État au titre des BDP). Si cette somme n'est atteinte, actualisée, qu'en 1994, c'est parce que le transfert des crédits du ministère de la Culture au ministère de l'Intérieur s'est opéré progressivement

"selon la règle de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement (30 % - 40 % - 30 %)" ⁽⁸²⁾.

Par rapport aux années 1995-1998, le taux de concours est aujourd'hui à la baisse. D'après les projets dont le ministère de la Culture est informé, en particulier en matière de constructions de nouvelles centrales pour les BDP elles-mêmes, cette tendance à la diminution a toute chance de s'accroître dans les années à venir.

Pour évaluer les effets du dispositif, devrait être précisé le nombre des opérations qui ont été conduites avec son concours, qu'il s'agisse d'opérations concernant les BDP elles-mêmes ou d'opérations relatives aux BM concernées. Mais dans ce dernier cas et pour s'en tenir à lui, l'évaluation ne sera complète que si elle prend aussi en compte :

1) la qualité des opérations

Autrement dit, l'aide attribuée par le Conseil général obéit-elle ou non à des critères de desserte équilibrée et qualitative du territoire départemental ?

A ce propos, doit être relevé le fait suivant. Il a été indiqué que la même opération conduite au profit d'une BM pouvait bénéficier deux fois du concours particulier : directement, par le biais du concours particulier des communes ; indirectement, par le biais du concours particulier départemental, aux termes duquel le département se verra rembourser une partie de la somme versée à la commune concernée.

Prenons le cas où l'opération en question ne satisferait pas aux critères permettant de bénéficier du concours particulier communal. Le département n'en émergera pas moins au concours particulier départemental. Par ce biais, l'État soutient donc une opération dont il estime simultanément qu'elle ne mérite pas d'être soutenue.

2) Comme dans le cas du concours particulier des BM (deuxième part), les financements de toute origine dont auront bénéficié, le cas échéant, les mêmes opérations.

Par ailleurs, supposons que des opérations conduites au profit de BM bénéficient de la part d'un département d'une aide s'ajoutant au montant qui lui sera remboursée au titre du concours particulier. L'attribution d'une telle aide pourra être considérée comme un des éventuels effets positifs induits du concours particulier, ou au contraire un de ses éventuels effets négatifs, selon que le régime des aides additionnelles obéira ou non aux critères déjà évoqués de desserte équilibrée et qualitative du territoire départemental.

5. Nouvelles mesures : hypothèses

5.1. Le concours particulier et les conservateurs d'État

Depuis plusieurs années, des questions sont régulièrement posées au sujet de l'aide que l'État apporte aux communes et aux départements pour leurs bibliothèques.

Ces questions tournent essentiellement autour de l'aide au fonctionnement des BM et de sa modicité.

Deux positions se font face.

a) La position des élus

⁽⁸²⁾ Ministère de l'Éducation nationale et de la Culture, ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique et ministère des Départements et Territoires d'outre-mer, circulaire du 17 mars 1993 aux préfets de région et de département et aux DRAC.

Pour eux, l'État ne les aide pas suffisamment. Cette position est naturelle. Elle n'est pas idéologique, au contraire ; elle est pragmatique : tout financement permettant d'améliorer le fonctionnement des services de la commune sans grever le budget municipal est bon à prendre.

Si les élus pouvaient faire fonctionner les services communaux sans recourir à l'aide de l'État, ils s'y résoudraient sans peine. Dans le contexte actuel de la répartition des charges et des moyens, ils estiment qu'ils ne le peuvent difficilement. De surcroît, ils suspectent l'État de vouloir leur transférer des charges sans leur transférer aussi les moyens correspondants. Alors que la décentralisation pouvait apparaître comme une tendance politique lourde, approuvée par les principales formations politiques, toutes tendances confondues, n'a-t-on pas entendu des élus déclarer qu'elle avait désormais atteint les limites qu'il est souhaitable de lui assigner ?

Les communes peinent à assurer leurs dépenses de fonctionnement : c'est dans cet esprit que des élus, sinon tous les élus, font observer que la première part du concours particulier se situe à un niveau anormalement bas.

Quelle solution ? Lors d'un colloque tenu en 1992, un représentant du comité des finances locales ⁽⁸³⁾ donne à ce sujet la position de celui-ci :

Ainsi, dans sa séance du 25 avril 1991, le comité a délivré un avis favorable au projet de décret fixant le taux de concours pour 1991, non sans avoir constaté la diminution de ce taux par rapport aux années précédentes et à la progression rapide des dépenses éligibles. Il a également souhaité dans sa délibération une révision du décret du 12 mars 1986, afin de mieux prendre en compte les besoins réels, et d'apporter une participation plus satisfaisante à la hausse des dépenses de fonctionnement.

Sa volonté de revoir les éléments structurels de ce mécanisme financier a été précisée l'année suivante, le 18 juin 1992. Le comité a adopté une délibération demandant que le taux de concours soit calculé à partir des dépenses réelles de fonctionnement effectuées par les communes, et non sur la base des dépenses prévisionnelles. Au cours du débat, les membres du comité avaient exprimé leur inquiétude de voir les charges augmenter, en raison de l'apparition de supports modernes de communication : sous l'effet du progrès technologique et de la demande des usagers, les bibliothèques se transforment de plus en plus en médiathèques.

Aussi, le comité avait estimé qu'une réforme de la dotation devait, soit intégrer dans la première part les crédits de la seconde part affectés à l'investissement, soit supprimer la spécialisation existante et inclure le concours particulier dans le tronc commun de la dotation générale de décentralisation. ⁽⁸⁴⁾

Donc : suppression du concours particulier. Ou de la deuxième part, les crédits venant abonder la première part.

Cette position était-elle véritablement représentative de celle des élus ? Si tous seraient évidemment d'accord pour déplorer la modicité de l'aide apportée au titre de la première part, il n'est pas sûr que tous approuveraient la disparition de la deuxième part.

Soutenue par le ministère des Finances, la position consistant à souhaiter la disparition de la deuxième part du concours particulier ne l'est pas par le ministère de l'Intérieur, au nom du nécessaire aménagement du territoire.

A juste titre, est-il permis de penser. Aux yeux des élus, une BM "moderne" tend aujourd'hui à passer pour un des équipements culturels de base, celui qu'une ville qui entend être réputée conduire une politique culturelle doit posséder. Et de ce point de vue, les bâtiments qui ont été construits

⁽⁸³⁾ Est consacré au comité des finances locales, l'article L 1211 du Code général des collectivités territoriales. Créé en 1979, ce comité, qui siège au ministère de l'Intérieur, associe des élus et des représentants de l'État ; il est présidé par un élu. Il a "pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'État" (site du ministère). Il contrôle la répartition de la DGF. Le taux de la première part du concours particulier lui est soumis pour avis.

⁽⁸⁴⁾ Tenailon (Paul-Louis), "État et collectivités locales", *Bibliothèques dans la cité*, Paris, BPI-APPEL, 1993, p. 212-213.

depuis 25 ans jouent un rôle positif ; ils constituent une référence tangible, sont susceptibles de provoquer, provoquent un effet d'incitation, d'imitation.

Malgré tout, sans une aide financière de l'État, au moins une partie des projets ne verraient pas le jour, ou seraient réalisés sur un pied plus modeste, avec la perte d'attractivité et d'efficacité qui en résulterait.

Or justement, aux yeux de certains élus, le fait de s'abstenir de construire ou de voir moins grand constituerait dans certains cas un phénomène plutôt positif. En effet, l'aide apportée par l'État aux investissements à travers le concours particulier, combinée à l'obligation de satisfaire à des normes de surface, est considérée par eux comme un véritable "pousse-au-crime" : tout est fait pour pousser les villes à se doter d'équipements dont certaines peineront à assurer le fonctionnement.

A qui se trouve dans cet état d'esprit, il est naturel de souhaiter la disparition de la deuxième part du concours particulier.

Pour autant, l'argumentation développée n'est pas sans laisser place à des réponses. D'une part, les normes de surface dont l'État exige le respect pour que les villes puissent bénéficier de la deuxième part sont modérées – d'autant plus modérées qu'elles ont été fixées à une époque où le développement d'Internet et du multimédia, consommateurs d'espace, n'avait pas atteint le degré actuel. D'autre part, c'est bien aux villes qu'appartient la décision de construire ou de ne pas construire ; se doter d'une bibliothèque efficace, ce n'est pas seulement l'édifier, c'est aussi développer des prestations ; et ceci va tellement de soi qu'on s'étonne de voir les élus être dépeints ou se dépeindre comme des êtres inconséquents, incapables de résister à l'attrait du fruit défendu.

Au cours des dernières années, la position défendue par les élus du comité des finances locales a plutôt été celle, plus tempérée que la position exprimée en 1991, d'une diminution du pourcentage de l'enveloppe du concours particulier consacré à la deuxième part (65 %) au profit de la première. Ainsi lors de la séance du 27 juin 2000 ⁽⁸⁵⁾.

b) La position du ministère de la Culture.

Comme lors des années qui virent lancer la décentralisation, le ministère est pris dans deux logiques contradictoires.

La première est dictée à la fois par un constat objectif (le développement des bibliothèques n'est pas achevé en France) et le réflexe institutionnel observable en pareil cas (ni l'État en général, ni chacun des ministères n'est pressé de se dessaisir de ses moyens d'action et donc par-là, pensent-ils, de s'affaiblir).

C'est cette logique qui a conduit le ministère de la Culture à se demander
- s'il n'y avait pas lieu d'augmenter la première part du concours particulier des BM, fût-ce – si l'on ne pouvait pas faire autrement - en lui transférant une partie de la seconde ;
- s'il ne conviendrait pas d'instituer un concours particulier pour le fonctionnement des BDP, à l'instar de celui qui existe pour les BM.

La seconde logique est celle de la décentralisation.

Pour des raisons évidentes, cette logique n'est pas spontanément celle du ministère de la Culture. Mais il ne peut pas s'y soustraire.

C'est cette logique qui le conduit à se poser, à propos des BM, les questions suivantes :

1°) Rembourser les frais de fonctionnement à hauteur de 3 % a-t-il un sens ? Puisqu'on ne peut pas augmenter ce pourcentage, ne faut-il pas supprimer purement et simplement la première part du concours particulier ?

⁽⁸⁵⁾ Les comptes rendus des séances du comité des finances locales dont il est question dans ce texte sont disponibles sur le site du ministère de l'Intérieur, DGCL.

2°) L'État doit-il conserver la propriété des fonds d'État confiés à certaines BM ? ⁽⁸⁶⁾ D'une part, entre les fonds d'État et les fonds communaux, il est parfois difficile de faire la différence. D'autre part, tant l'État que les communes ne font pas la différence du point de vue des mesures qu'ils prennent (ou ne prennent pas) en leur faveur. Le transfert aux communes de la propriété des fonds d'État mettrait donc le droit en accord avec le fait.

De plus, si les villes se voyaient clairement reconnaître la pleine propriété de tous les fonds patrimoniaux qu'elles conservent, ne seraient-elles pas portées à se saisir davantage de leur préservation et de leur valorisation ?

3°) L'État doit-il continuer à mettre des conservateurs à la disposition de certaines BM (les 54 BMC) ? Dès lors que des bibliothèques qui ont des fonds patrimoniaux d'État n'ont pas de conservateurs d'État, et que les conservateurs d'État ne s'occupent pas que des fonds patrimoniaux, qu'ils appartiennent à l'État ou non, pourquoi ces 54 bibliothèques bénéficient-elles de conservateurs d'État plutôt que d'autres ?

Si des conservateurs d'État continuent d'être mis à la disposition des villes, en fonction de quels critères ces villes doivent-elles être choisies, quelles doivent être les missions de ces conservateurs ? Quelles sont les missions qui, dans les collectivités locales, justifient que l'État intervienne en prêtant son personnel ?

Entre le tout et le rien, entre le maintien du système actuel, qui a un peu perdu en légitimité, et le retrait de l'État, des solutions intermédiaires sont parfois préconisées :

- S'agissant du concours particulier, maintien de la deuxième part (avec, le cas échéant, une sous-enveloppe qui, destinée à financer des gros équipements, prendrait la suite de la troisième part). Quant à l'aide au fonctionnement passant à l'heure actuelle par la première part, maintien du principe d'une aide, mais attribuée d'une façon plus sélective.

"Attribuée d'une façon plus sélective" : cette expression est susceptible de désigner plusieurs cas de figure.

Premier cas de figure : maintien de la première part du concours particulier, c'est-à-dire du principe d'une aide permanente et automatique. Mais seraient favorisées, les bibliothèques jugées répondre à des critères de qualité plus exigeants que ce n'est actuellement le cas. En somme, le ministère de la culture s'efforcerait, ce faisant, de tirer tant bien que mal parti d'une situation qu'il déplore, de profiter d'une réduction du nombre des bénéficiaires – et/ou du niveau des aides – jugée inéluctable pour tirer les bibliothèques vers le haut en donnant une prime à la qualité.

Deuxième cas de figure : suppression du principe de la permanence et de l'automatisme des aides, c'est-à-dire, en fait, de la première part du concours particulier. Mais conservation de tout ou partie de l'enveloppe – de la totalité de l'enveloppe, faut-il souhaiter – qui serait désormais attribuée de façon plus ou moins temporaire par le ministère de la Culture, via les DRAC, en fonction de ses priorités.

En somme, par un curieux phénomène de renversement, la première part du concours particulier redeviendrait, comme avant la décentralisation, un budget dont le ministère de la Culture aurait toute la maîtrise et qu'il distribuerait sous forme de subventions. On assisterait là, sous le rapport du fonctionnement, à un phénomène de même ordre que celui qui voit depuis quelques années la deuxième part du concours particulier être complétée par des crédits du titre VI.

Le comité des finances locales s'est récemment saisi de cette question. En effet, lors de la séance du 24 juin 2003, a été décidée, sur l'initiative du président (M. Jean-Pierre Fourcade, maire et sénateur), la création d'un groupe de travail réunissant des élus du comité d'une part, des représentants de la DGCL et du ministère de la Culture d'autre part.

La piste – peut-on lire dans le compte rendu - est celle d'un "*resserrement sensible de l'assiette*". Il s'agit de "*cibler sur des critères précis traduisant des actions prioritaires*".

Il est à noter qu'en acceptant d'étudier cette hypothèse, les élus du comité ont adopté une position qu'on qualifiera d'ouverture. En effet, au cours de la même séance, le président du comité,

⁽⁸⁶⁾ Question posée en particulier par le rapport Béghain, ouvrage cité. De même, le 3°.

dans la droite ligne d'une mise en cause constante de l'intangibilité de la deuxième part, avait commencé par se déclarer favorable à une réduction de celle-ci à 50 % de l'enveloppe au profit de la première part, laquelle serait ainsi passée de 35 à 50 %. Le souhait en avait déjà été formulé en 2001 : selon le compte rendu de la séance du 12 juillet, *"les membres du comité ont souhaité un rééquilibrage, à hauteur minimum de la moitié, du concours particulier au profit de la part consacrée aux dépenses de fonctionnement des BM"* - *"en regrettant"*, est-il ajouté, *"que les recommandations faites depuis plusieurs années en ce sens n'aient pas été suivies d'effet"* ; ce jour là, la mauvaise humeur des élus à cet égard les conduit à donner un avis réservé sur le taux de concours qui leur est, comme à l'habitude, soumis.

Le 24 juin 2003, c'est sur la suggestion du directeur général des collectivités locales qu'est plutôt suivie la piste d'une réduction de l'assiette – du DGCL qui avait indiqué que l'affectation de 50 % du budget global du concours particulier à la première part n'aurait fait passer le taux de concours qu'à 4,35 % au lieu de 3,29.

Il était dans l'ordre des choses que fût envisagé un recentrement de l'aide attribuée au titre de la première part dès lors que le montant de celle-ci ne parvenait pas à suivre l'augmentation du nombre des bibliothèques et de leurs dépenses.

Pour autant, un tel recentrement ne serait pas sans soulever des questions. Ainsi, comment les villes qui verront disparaître ou diminuer l'aide au fonctionnement qui leur est attribuée réagiront-elles ? Sera-ce nécessairement en compensant ce "manque à gagner" ? Au bout du compte, le budget des bibliothèques ne se trouvera-t-il pas diminué d'autant, avec les conséquences que cela implique sur la qualité des prestations ?

Il est à signaler que selon certains scénarios, le maintien de la deuxième part du concours particulier pourrait s'accompagner de sa fusion avec le concours particulier départemental.

- S'agissant de la mise à disposition de conservateurs d'État, maintien du principe, mais application différente (élargissement du nombre des BM bénéficiaires potentielles, mise à disposition pour des missions précisées limitativement dans le temps ou quant à la nature des missions, etc.).

En bref, de la part de l'État, la conception qui tend à prévaloir, ainsi qu'il était prévisible, est la suivante.

- * Au nom de l'aménagement du territoire, l'État est fondé à aider communes et départements à financer leurs investissements.

Ainsi la notion d'aménagement du territoire milite-t-elle pour le maintien de la deuxième part du concours particulier des BM et du concours particulier départemental.

Poussée au bout de sa logique, qui est égalitaire, elle fait en outre un devoir à l'État non seulement d'accompagner la volonté des collectivités locales de réaliser des investissements mais de les inciter à en faire là où il estime que des besoins se font sentir. C'est de cette conception que relève l'apparition au cours des années récentes, aux côtés de la deuxième part du concours particulier et pour aider le même type d'opérations, de crédits d'investissement gérés directement par le ministère de la culture (dotation exceptionnelle de 2000 et 2001, programme Les ruches). Dans le même ordre d'idées, il doit être relevé que les BM ont plusieurs fois bénéficié depuis les années 1990 de budgets alloués au titre de l'aménagement du territoire.

- * Le fonctionnement des bibliothèques territoriales relève des collectivités locales concernées.

- * Il n'est pas inenvisageable que l'État fasse des exceptions à la règle selon laquelle le fonctionnement des bibliothèques territoriales relève des collectivités locales concernées. Mais ce doit être, dans ce cas, en fonction de critères justifiant pleinement qu'il intervienne, lui, l'État, garant de l'intérêt national.

Qu'est-ce qui est à l'œuvre ici, sinon l'application au domaine culturel - une application jusque là freinée, différée - de la philosophie de la décentralisation ?

5.2. Une alternative à l'État parisien : l'échelon régional

Sous le rapport des bibliothèques comme dans d'autres domaines, culturels ou non, qu'il s'agisse pour l'État - tel qu'il est représenté par l'administration centrale du ministère de la Culture – de poursuivre la déconcentration, de décentraliser des dispositifs existants ou de rechercher pour les

bibliothèques auprès des collectivités locales des financements additionnels ou substitutifs, l'échelon qui, à l'heure actuelle, semble retenir de façon privilégiée son attention est l'échelon régional.

A l'origine de l'intérêt que celui-ci suscite de la part de l'État parisien, se trouve selon les cas la recherche d'une efficacité accrue de ses services (déconcentration) ou des services publics en général par le transfert ou l'assignation de responsabilités à une collectivité locale à la fois plus proche des villes et dotée d'une solide assise géographique, politique et financière. Ou les deux.

a) Poursuivre la déconcentration

Le cas échéant, c'est-à-dire là où existent des FRAB, une partie des crédits consacrés à la restauration et à la conservation par la DLL est d'ores et déjà déconcentrée. Il est question de poursuivre cette déconcentration, ainsi que de substituer au CNSPB des conseils régionaux. Cette substitution serait cohérente avec le fait que, à compter du 1^{er} janvier 1998, le préfet de région a été substitué au ministre à titre de représentant de l'État habilité à émettre l'avis de règle sur les restaurations de documents patrimoniaux projetées par les BM⁽⁸⁷⁾.

Cette éventuelle mesure ne semble pas devoir appeler d'objection, pour peu que chacun des conseils régionaux qui succéderont au Conseil national puisse bénéficier de toutes les compétences nécessaires. Ces compétences incluent l'indépendance à l'égard des intérêts locaux.

b) Décentraliser des dispositifs existants

Il est parfois question d'une "décentralisation" du concours particulier des communes⁽⁸⁸⁾, option qui comporte plusieurs sous-options. Ainsi, dans le cas de la deuxième part, les régions s'en verraient-elles remettre la gestion, soit que les crédits se fondent dans leur budget, soit qu'ils continuent à ne pouvoir être utilisés que pour les bibliothèques.

La première hypothèse (fusion des crédits du concours particulier dans le budget des conseils régionaux) n'est évidemment pas sans risque.

Certes, des régions, intéressées par le développement des bibliothèques, ne manqueraient pas d'abonder l'enveloppe que l'État leur aurait transférée. Tout comme des départements ont assuré le développement de la BDP après qu'elle leur a été transférée.

Mais d'autres régions pourraient décider d'amputer cette enveloppe voire de mettre fin à ce type d'aide. De ce point de vue, la situation ne serait pas tout à fait comparable à celle des départements, dont la lecture publique est une des compétences légales explicites.

Dans ces conditions, en cas de décentralisation de l'enveloppe du concours particulier (deuxième part) auprès des régions, la "sanctuarisation" de cette enveloppe au sein des budgets régionaux présenterait l'avantage de protéger les crédits.⁽⁸⁹⁾

Utilisable pour les BDP mais aussi pour les BM aidées par le conseil général, le concours particulier départemental présente un exemple de ce que pourrait être un concours particulier pour l'investissement régionalisé. Or, quels enseignements peut-on tirer du dispositif du concours particulier départemental ?

Au chapitre du positif, il a incité les conseils généraux à financer des investissements. Autrement dit, il a drainé des crédits qui sont venus s'ajouter à ceux de l'enveloppe du concours lui-même. Au chapitre du négatif, il a pu être utilisé pour des opérations n'obéissant pas à des critères de desserte équilibrée et qualitative du territoire.

⁽⁸⁷⁾ Décret n° 97-1201 du 24 décembre 1997 (journal officiel du 27).

⁽⁸⁸⁾ Ainsi, sans autre précision, dans le rapport Latarjet (ouvrage cité, p. 24) qui se fait l'écho des "personnes interrogées". Les témoignages recueillis, indique l'avant-propos, émanent d'élus, de chefs d'entreprise, de représentants de l'État et de dirigeants d'établissements culturels.

⁽⁸⁹⁾ Pour une opposition à la décentralisation du concours particulier, en particulier parce qu'elle serait susceptible de s'accompagner d'un "défléchage" : fédération des Sgen-CFDT, "Bibliothèques : plus de décentralisation ?", 20 déc. 2002, site de la fédération.

Un concours particulier pour l'investissement décentralisé efficace est donc un concours particulier qui reste tel, c'est-à-dire dont les crédits sont fléchés, et qui obéit à des critères qualitatifs. Sous ces réserves, il est sans doute d'autant plus efficace qu'il est décentralisé, dans la mesure où cette décentralisation draine des crédits additionnels.

A la place des régions, sont quelquefois cités, comme bénéficiaires d'une décentralisation du concours particulier des BM, les départements.

Une chose est sûre : il semblerait peu cohérent que ces deux collectivités disposent d'un concours particulier pour l'investissement au profit des BM, même s'il ne s'agit pas des mêmes catégories de BM. Une décentralisation du concours particulier des BM (deuxième part) conduirait donc nécessairement à poser la question de sa fusion avec le concours particulier départemental.

c) La recherche de financements additionnels ou substitutifs

D'ores et déjà, les conseils régionaux concourent aux investissements effectués en faveur des bibliothèques :

- Aux collectivités concernées, ils attribuent, le cas échéant, des subventions pour la construction et l'équipement. Les bénéficiaires peuvent être des bibliothèques universitaires, mais aussi des bibliothèques territoriales.

- Dans plusieurs régions, ils alimentent, aux côtés du ministère de la Culture, un fonds destiné à acquérir des documents patrimoniaux pour les BM. C'est le cas dans les régions suivantes, citées dans l'ordre des créations des fonds (FRAB) : Bretagne, Bourgogne et Pays-de-la-Loire (1990) ; Champagne-Ardenne (1992) ; Aquitaine et Rhône-Alpes (1993) ; Centre, Haute-Normandie et Lorraine (1994) ; Auvergne (1999) ; Midi-Pyrénées (2000). Parfois, ce fonds est aussi destiné à financer la restauration de documents.⁽⁹⁰⁾

Ce qui semble bien à l'ordre du jour, c'est manifestement d'intéresser les régions au *fonctionnement* des bibliothèques. Sinon directement (aide à chacune d'elle), du moins indirectement (développement des services et actions coopératifs).

Il serait plus exact de dire : de les y intéresser davantage. En effet, dans les régions où existe une agence de coopération compétente pour les bibliothèques, c'est-à-dire dans presque toutes⁽⁹¹⁾, le conseil régional participe à son financement, même si c'est de façon plus ou moins importante selon les cas⁽⁹²⁾ ; pour indirecte qu'elle soit, c'est bien d'une aide au fonctionnement qu'il s'agit.

De même touche-t-on au fonctionnement quand des FRRAB élargissent à la valorisation, ainsi qu'il arrive, les subventions qu'ils allouent au titre du patrimoine. Ou quand une région, conjoignant l'intérêt porté par les conseils régionaux au patrimoine d'une part et au TIC d'autre part, co-finance avec l'État la constitution d'une "*banque numérique du savoir*", faite de fonds d'archives et de fonds patrimoniaux de bibliothèques numérisés⁽⁹³⁾.

Au moment où ces lignes sont écrites, une disposition réglementaire est en projet, permettant aux régions de recruter, comme les départements et les villes, des conservateurs territoriaux des bibliothèques.

⁽⁹⁰⁾ Ne se limitent pas à une aide aux acquisitions, les fonds (FRRAB) des régions Auvergne, Bretagne, Centre et Midi-Pyrénées.

⁽⁹¹⁾ Au moment où ces lignes sont écrites (février 2004) avec le concours de la FFCB (Béatrice Pedot), les seules régions qui ne comportent pas d'agence en métropole sont l'Île-de-France (qui n'en a jamais eu) et Pays-de-la-Loire (qui en a une jusqu'en 1997). On inclut dans les régions qui possèdent une agence la Lorraine, dont l'action en la matière ne passe pas véritablement par une agence mais par un service du conseil régional. La Corse n'a pas d'agence. Outre-Mer, une agence a été créée en Guadeloupe en 2001.

⁽⁹²⁾ Selon une enquête conduite en 2001 par la FFCB, et dont les résultats sont vraisemblablement toujours valables, seuls les conseils régionaux de l'Alsace et du Nord-pas-de-Calais ne participaient pas au financement de l'agence. S'agissant du Languedoc-Roussillon, l'information n'avait pas été communiquée. Renseignements pris, le conseil régional de cette région a participé, pour la première fois depuis des années, au financement de l'agence en 2003.

⁽⁹³⁾ Il s'agit de la banque numérique du savoir aquitain (BNSA), inscrite au contrat de plan État-région 2000-2006.

De cette intention manifeste d'impliquer davantage les régions dans le fonctionnement des bibliothèques, les professionnels ne se plaindront pas.

En effet, il y a au moins 70 ans qu'ils signalent l'intérêt pour ne pas dire la nécessité qu'il y aurait à disposer pour effectuer certaines tâches profitables aux bibliothèques, entre un ensemble donné de communes mais aussi de départements, et Paris, d'un échelon intermédiaire, un échelon "régional" (l'acception de ce mot a varié)⁽⁹⁴⁾.

Ainsi, pour les créateurs des BCP, celles-ci ne devaient constituer que l'élément "terminal", le service de proximité d'un dispositif qui comprenait en outre, d'une part, 9 centres régionaux, d'autre part, une bibliothèque nationale de prêt⁽⁹⁵⁾.

C'est dans la continuité de ce "pro-régionalisme" que s'inscrivent les rédacteurs du décret bien connu, dit sur le contrôle technique (1988)⁽⁹⁶⁾, quand, stipulant que les dispositions du texte s'appliquent aux régions, ils envisagent que des bibliothèques régionales puissent un jour exister.

Depuis le moment où dans les années 1930 P. Lelièvre préconisait la formation de bibliothèques interdépartementales ou régionales et même depuis les années 1980, et aujourd'hui, les raisons de juger opportune l'existence d'un tel échelon régional ont pour partie changé. Mais il en est toujours.

Or, au souhait qu'on pourrait dire professionnel, technique, des bibliothécaires, la transformation de la région en collectivité territoriale et son affirmation croissante depuis les années 1980 ont fourni une chance accrue de se réaliser. En effet, la région, c'est désormais, pour un territoire précis, un ensemble de moyens et de services bien identifiés.

En somme, entre les bibliothèques et les régions, il reste à organiser en ce début du XXI^{ème} siècle la même rencontre que, dans les années 1980, entre les bibliothèques et les départements.

C'est un rendez-vous manqué de ce point de vue, au moins jusqu'à présent, que l'édification des bibliothèques municipales à vocation régionale, puisque, dans cette dénomination, "régionale" doit être compris comme "extra-municipal". Dès lors, il était loisible aux conseils régionaux d'estimer que le fonctionnement de ces bibliothèques ne le concernait pas.

6. Pour aider à la réflexion

Il n'est ni possible ni opportun de procéder ici à une évaluation complète de la politique de l'État à l'égard des bibliothèques territoriales depuis 25 ans. Et pas davantage de lui en assigner une pour les années à venir. On se limitera aux observations suivantes.

6.1. A propos du conseil et de l'évaluation

Quand ils nourrissent des projets, villes et départements sont demandeurs d'une expertise qu'ils reconnaissent aux services de l'État. Cette demande est ambiguë : les collectivités locales, à la fois, sont dans l'attente de préconisations, et veulent être libres de ne pas s'y conformer.

Pour les suivre ou ne pas les suivre, il reste que villes et départements sont preneurs de conseils. Or, les conditions optimales ne sont actuellement pas réunies pour que ces conseils puissent être délivrés.

⁽⁹⁴⁾ Voir notamment J. Goasguen, "Une expérience oubliée de bibliothèques régionales (1963-1965)", *Le livre et l'art. Études offertes en hommage à Pierre Lelièvre*, Paris, Somogy, et Villeurbanne, enssib, 2000, p. 91-104.

⁽⁹⁵⁾ B. Calenge, chapitre cité, p. 299.

⁽⁹⁶⁾ Aujourd'hui codifié dans la partie réglementaire du Code général des collectivités territoriales. Il n'est pas indifférent qu'un des rédacteurs de ce décret, J. Goasguen, ait participé sous l'autorité de Pierre Lelièvre à un essai de mise en place de bibliothèques interdépartementales.

Ainsi, "guide technique et réglementaire", *Bibliothèques dans la cité* a-t-il huit ans (1996) – plus si l'on se souvient que ce livre fut mis en chantier plusieurs années avant de paraître. Il est à remplacer. Un sujet, en particulier, doit désormais être traité : celui des procédures et schémas d'organisation à adopter en cas de mutualisation d'une ou de plusieurs bibliothèques par des communes.

La crainte ressentie par l'État à l'idée qu'on pourrait le suspecter d'édicter des normes ne saurait aller jusqu'à le retenir de formuler, au nom de l'intérêt public, des recommandations.

Elles seront d'autant plus pertinentes que la recherche aura été mise à contribution. Or, s'agissant de la bibliothèque en tant que stratégie complexe, matérielle et intellectuelle, de mise à disposition de collections, d'informations et de services, cette recherche est presque inexistante. Ne saurait être considérés comme satisfaisants de ce point de vue, en effet, ni des publications professionnelles utiles mais souvent peu novatrices, ni des travaux qui, axés soit sur l'histoire du livre soit sur le document numérique, méconnaissent la bibliothèque comme incluant ces sujets mais les dépassant

Une doctrine se développe, selon laquelle les conseillers, dans les DRAC, doivent tendre à une polyvalence accrue. D'une telle évolution, on saisit l'intérêt. Mais, d'un autre côté, l'éloignement par rapport à la spécialisation risque de s'effectuer au détriment de la compétence – cette compétence, que, justement, les collectivités locales attendent des services de l'État.

Cette compétence passe par la possession des connaissances appropriées. On pense ici aux fonds patrimoniaux, mais également à celles que nécessite la conception d'un équipement.

Elle passe aussi par le nombre des agents. En effet, à champ d'intervention égal, moins les conseillers seront nombreux, plus nombreux seront les domaines que chacun d'eux devra traiter.

Il a été fait allusion au fait que l'État avait multiplié les dispositifs contractuels avec les collectivités locales. A juste titre, il éprouve à présent le besoin de mettre de l'ordre dans ce paysage en substituant, dans ses négociations, une approche globale à des approches sectorielles. Or, cette démarche nouvelle, dont la pertinence ne fait aucun doute, ne nécessite pas que les conseillers poussent la polyvalence à l'extrême mais que, sous l'autorité du DRAC, ils travaillent ensemble et non concurremment.

"La logique paradoxale de la décentralisation", déclare à juste titre le ministre de la Culture ⁽⁹⁷⁾, *"c'est qu'il faut que les services de l'État déconcentrés soient mieux armés pour constituer, pour les collectivités locales, des interlocuteurs avertis, compétents, efficaces et rapides. [...] Il m'est arrivé de me demander si pour certaines fonctions [...] on ne pouvait pas mutualiser les effectifs entre deux Directions régionales [...]. Cela me semble possible mais le gain sera en fin de compte très faible. La vérité, c'est qu'il faut, dans les domaines où l'État encadre, où l'État contrôle et partout où l'État exécute, que les services soient suffisamment dotés"*.

Si le conseil ne peut plus être fourni par les DRAC, vers qui villes et départements se tourneront-ils pour l'obtenir ? Vers des prestataires privés ? Leurs prestations sont inégales, et souvent très coûteuses.

Vers l'Inspection générale des bibliothèques ? Il lui arrive d'ores et déjà d'intervenir en amont. Davantage, ses huit membres n'y suffiraient pas. Supposons toutefois que la possibilité se présente de doubler cet effectif. Passons sur le paradoxe que représenterait le fait de réinvestir l'administration centrale - l'administration centrale dont l'Inspection fait partie, même si elle ne se confond pas avec les bureaux – de missions qu'il s'est justement agi depuis 25 ans de transférer aux DRAC. Les raisons qui ont conduit à opérer ce transfert demeurent : s'agissant du conseil, les DRAC, plus proches du terrain, sont plus efficaces que les bureaux parisiens. Par ailleurs, l'Inspection est chargée du contrôle et l'évaluation, qui sont et seront plus que jamais nécessaires. Or, elle ne peut pas intervenir au-delà d'un certain point dans l'amont des projets sans devenir juge et partie.

⁽⁹⁷⁾ Y. Gaillard, rapport cité, p. 26-27.

Force est de se rendre à cette évidence : s'il est vrai que la décentralisation, une décentralisation accrue, reste nécessaire, et qu'elle appelle complémentaiement une déconcentration des services de l'État, elle ne relève pas forcément pour celui-ci d'un processus d'économies programmées ; même proche des collectivités locales, surtout proche des collectivités locales, le fonctionnement optimal des services de l'État a un coût.

En matière d'évaluation, des progrès restent à faire quant aux critères (de ce point de vue aussi, l'actualisation des recommandations est nécessaire) et aux moyens (consolidation de l'Inspection générale des bibliothèques, interrogation sur son champ d'action et ses méthodes).

6.2. Le patrimoine

Concernant les bibliothèques, avant les années 1980, il n'était de "patrimoine" qu'à la Bibliothèque nationale. L'idée que les BM elles aussi – et pas seulement les BMC – conservent des fonds précieux à divers titres s'est affirmée. L'action du ministère de la Culture y est pour beaucoup.

Sachant que dans ce domaine, l'État estime avoir des responsabilités particulières, les moyens qu'ils dégagent sont-ils à la hauteur des ambitions ?

Il convient d'ajouter que, au moment où ces lignes sont écrites (mars 2004), la DLL prépare un "plan d'action pour le patrimoine écrit".

6.3. Les réseaux

Ainsi que les professionnels le savent, en matière de bibliothèques, la constitution de réseaux est utile voire indispensable. Il s'agit notamment : de se répartir, dans certaines limites, acquisitions et conservation ; de mutualiser le signalement des documents ; de permettre la circulation des documents ; de se rendre des services ; de faciliter la communication réciproque des informations utiles de toute nature ; de réaliser des économies d'échelle.

Les réseaux peuvent être nationaux. Ils peuvent être aussi locaux, cet adjectif étant lui-même susceptible de se décliner : communaux, intercommunaux, départementaux, interdépartementaux, régionaux, interrégionaux.

En outre, la mise en place d'une coopération internationale ne passe plus nécessairement par les capitales des états concernés. Elle peut réunir, par-delà les frontières, des collectivités locales qui auront établi directement des liens.

Il paraît clair que l'État est le mieux à même de mettre en place les réseaux nationaux. Il dispose directement pour ce faire de quelques bibliothèques. Si, pour gagner du temps, on recourt pour caractériser de ce point de vue la situation aux types d'annotations qui figurent sur les livrets scolaires, au risque de la caricature et de l'injustice, on dira :

- Bibliothèque nationale de France : sur la voie consistant, pour cet établissement, à mériter pleinement le qualificatif de *national* en oeuvrant au bénéfice de l'ensemble du territoire et pas seulement de Paris, des progrès notables - à consolider et à amplifier.

Au titre du programme qu'on souhaitera voir fixer à la BnF dans cette perspective, mentionnons le signalement dans le CCF – dont la réalisation lui a été confiée – des fonds patrimoniaux de diverses BM. On veut parler de celles – parfois importantes- qui, pour diverses raisons, n'ont pu bénéficier de la campagne de rétroconversion des catalogues concernés conduite il y a quelques années.

- Bibliothèque publique d'information : ne doit pas se contenter d'être un exemple pour ses camarades plus faibles, doit aussi leur prêter main forte. Sous ce rapport : une incontestable bonne volonté.

- La Joie par les livres : les services rendus aux bibliothèques territoriales ne sont pas à la hauteur des talents de cet établissement spécialisé prestigieux. La part doit être faite, dans ce diagnostic, d'une insuffisance de moyens particulièrement patente.

- Médiathèque de la Cité des sciences et de l'industrie : aux bibliothèques territoriales, cette bibliothèque rend moins de services qu'elle ne leur en a rendus naguère. Il ne fait pourtant aucun doute que, dans le domaine qui est le sien, elle ne soit appelée à jouer un rôle national, au même titre que les trois autres bibliothèques citées précédemment. Dû à divers facteurs, le relatif retrait qu'on a pu voir la médiathèque de la Villette opérer au fil des années est d'autant plus paradoxal que la diffusion de la culture scientifique et technique fait régulièrement l'objet de "relances politiques". Et que les déficiences des bibliothèques publiques en la matière ne laissent pas d'être rappelées.

Précisément, annoncé par les ministres chargés de la culture et de la recherche (février 2004), un train de mesures en faveur du développement de la culture scientifique et technique devrait rendre caduque ce portrait d'une médiathèque de la Villette en deçà d'elle-même. En effet, le plan en question lui assigne un rôle retrouvé et accru de fournisseur de services et de conseils aux bibliothèques publiques.

L'existence de réseaux nationaux dont la tête est à Paris ne signifie pas qu'ils ne doivent pas évoluer vers des relations moins hiérarchiques et plus partenariales, moins verticales et plus horizontales.

Il est permis de penser que la mise en place et le fonctionnement de réseaux locaux relèvent, eux, des collectivités locales concernées. Or, l'expérience montre que cette préoccupation ne leur est pas spontanée.

Si la tentation de l'État est de faire passer les particularités locales sous la toise unique d'une seule règle, inversement, celle des collectivités locales est d'ignorer ce qui est au-delà de leurs propres limites.

Il apparaît donc que l'intervention de l'État n'est pas superflue en la matière. Au demeurant, la frontière entre réseaux locaux et réseaux nationaux n'est pas toujours tranchée. Ils présentent des points d'intersection naturels voire nécessaires.

Le respect de l'autonomie des collectivités locales ne saurait empêcher l'État de nourrir et d'émettre des idées, certes, d'une part, sur le rôle respectif de l'État et des collectivités locales, mais d'autre part, sur le rôle respectif des différents types de collectivités locales.

Ainsi que l'a fait récemment remarquer le ministre de la Culture, les deux questions sont liées : "*car comment voulez-vous*", demande-t-il en 2003 devant une commission sénatoriale, "*que l'État clarifie sa relation avec les collectivités locales quand celles-ci n'ont d'une part aucune obligation de mettre en œuvre des actions ou des initiatives culturelles, et que, d'autre part, ces initiatives, elles les exercent dans un dispositif et selon des modalités extrêmement désordonnées ?*"⁽⁹⁸⁾

Selon toute vraisemblance, la question est en fait plus complexe qu'il n'y paraît.

D'un côté, l'État peut, doit désigner les types de collectivités locales qui lui paraissent le mieux à même de remplir certaines missions coopératives. C'est ce qu'il a fait - non sans succès, même s'il ne faut pas l'exagérer - en confiant aux départements le service public de la lecture en milieu rural. D'un autre côté, il ne doit pas brider les initiatives, si, tout bien pesé, elles permettent d'atteindre les buts poursuivis.

Ainsi, déterminer quelles collectivités locales, dans une région, sont appelées à faire quoi, doit-il dépendre selon les cas et simultanément de cadres et d'orientations nationaux, énoncés à Paris, et de la prise en compte, dans chaque région, du contexte local. Cette prise en compte, c'est aux DRAC qu'elle revient ; si la déconcentration a un sens, c'est bien, en particulier, pour permettre cette adaptation des stratégies nationales aux terrains.

BM petites et moyennes. Grosses BM jouant un rôle coopératif de fait. BMVR. Bibliothèques intercommunales. BDP, et réseaux des BDP - parfois partiellement inclus dans un autre ensemble coopératif (structure intercommunale). Agences de coopération. Régions. Sans oublier les universités,

⁽⁹⁸⁾ Y. Gaillard, rapport cité, p. 16.

dont les bibliothèques ont poursuivi leur développement, essayant pour certaines d'entre elles dans des antennes délocalisées. Et des établissements scolaires dont les bibliothèques se sont elles aussi développées et ressemblent parfois, à s'y méprendre, à des bibliothèques de lecture publique. Pour partie, le paysage des acteurs potentiels de la coopération ressemble à celui d'hier ; pour une autre part, il est plus complexe : les acteurs en question sont plus nombreux, plus divers et les rôles respectifs sont répartis de façon moins claire et moins contrastée ⁽⁹⁹⁾. Il s'agit donc ici d'identifier, sans a priori dogmatique, qui est le mieux à même de faire quoi.

Entre une région plus proche des villes concernées que Paris, mais malgré tout encore un peu lointaine pour qu'on puisse en attendre certains types de services, et de grosses bibliothèques municipales à vocation coopérative dont l'ombre est parfois perçue comme menaçante (en somme, trop proches), il se pourrait que le département conservât ses chances. Même auprès des communes de plus de 10 000 habitants.

A tous les partenaires, État compris, la récente invention des établissements publics de coopération culturelle (2002 ⁽¹⁰⁰⁾) fournit un lieu approprié pour agir de concert.

6.4. Les personnels

➤ *L'homologie des deux fonctions publiques*

Un principe veut que la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale soient homologues. Autrement dit, que les corps et les cadres d'emploi (on parle de corps pour la fonction publique d'État, mais de cadres d'emploi pour la fonction publique territoriale) se correspondent. Il s'agit d'équité. Il s'agit aussi de permettre la circulation des deux familles de fonctionnaires entre les deux fonctions publiques, ceci afin d'élargir les possibilités offertes aux personnels mais aussi de faciliter le dialogue entre les deux univers et d'enrichir le cas échéant chacun des pratiques de l'autre.

Or, dans le cas des bibliothèques, ce principe d'homologie connaît une exception notable. Et aux conséquences négatives.

En effet, dans la fonction publique d'État, au-dessus du corps des conservateurs proprement dits, dont le grade terminal est conservateur en chef, il existe un corps de "conservateurs généraux". Or, ce corps n'a pas d'équivalent parmi les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale ⁽¹⁰¹⁾. Il en résulte, d'une part, que les conservateurs généraux de l'État ne peuvent pas être détachés sur des postes territoriaux, d'autre part, que les conservateurs d'État qui, détachés sur un poste territorial, veulent accéder au généralat doivent réintégrer les bibliothèques de l'État ⁽¹⁰²⁾.

En outre, régulièrement, des conservateurs territoriaux demandent à être détachés dans des bibliothèques de l'État, tandis que le mouvement est moindre dans l'autre sens, et, le moment venu, ne retournent pas dans la fonction publique territoriale mais demandent à être intégrés dans la fonction publique d'État. Plusieurs raisons les y portent, qui se limitent pas à l'absence de cadre d'emploi de conservateur général territorial ; mais cette absence fait partie de ces raisons. Elle contribue donc à affaiblir la filière concernée de la fonction publique territoriale.

Outre les villes et équipements d'une certaine importance, un phénomène en expansion vient à l'appui des plaidoyers anciens pour la création d'un cadre d'emploi de conservateur général territorial. On veut parler de l'intercommunalité, en tant qu'elle conduit à créer des ensembles d'équipements plus vastes que ceux d'une ville unique.

➤ *Le professionnalisme*

⁽⁹⁹⁾ Bon exposé de l'évolution du paysage des bibliothèques et du contexte, et des défis à relever par N. Galaud, "Bibliothèques et territoires", *BBF*, t. 46, 2001, n° 3, p. 20-27.

⁽¹⁰⁰⁾ Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 (*Journal officiel* du 5).

⁽¹⁰¹⁾ Pas plus dans le cas des conservateurs du patrimoine que dans celui des conservateurs des bibliothèques.

⁽¹⁰²⁾ Ainsi que, le cas échéant, les BM qui ne sont pas les BMC. Il est à signaler que, pour la même raison, des conservateurs territoriaux rejoignent régulièrement la fonction publique de l'État, sans que leurs départs soient compensés par des arrivées de conservateurs d'État.

Être bibliothécaire exige une qualification spécialisée, garante de la qualité du service rendu. Cette idée est aujourd'hui assez largement répandue dans les milieux politico-administratifs tant locaux que nationaux. Mais elle est loin de l'être partout. Elle a un vieil adversaire, qui a cédé du terrain mais n'a pas battu en retraite : l'"amateurisme", représenté en particulier par le bénévolat – il s'agit de la conviction, nourrie de méconnaissance, que pour faire fonctionner une bibliothèque, il suffit d'aimer "les livres".

Or, le "professionnalisme" s'est peu à peu découvert un autre ennemi : la polyvalence. Pour diverses raisons que ce n'est pas le lieu d'exposer, la tendance ne semble pas être, dans les collectivités locales, à adhérer sans retour au maintien de filières culturelles séparées.

Cette attitude à l'égard de la spécialisation des filières a pour intérêt de rappeler à chacune d'elles, d'une part, que les connaissances spécialisées qui la caractérisent ne sont pas exclusives de compétences communes à toutes (par exemple, s'agissant des cadres, la gestion), d'autre part, que la notion de politique culturelle est une donnée qui s'impose et avec elle le partenariat. Le risque est celui d'une sorte de déqualification par le haut (l'amateurisme étant une déqualification par le bas ou plutôt un en deçà de la qualification) : à savoir, la dilution des savoir-faire propres à chaque domaine dans une sorte de "melting-pot" des objectifs et des techniques.

Garant des statuts des personnels, l'État est fondé à appeler l'attention sur ce risque et à y parer, comme à mettre l'accent sur les interrogations et les mises à jour auxquelles il appelle chaque filière.

7. Conclusion

Sous le rapport du rôle que l'État croit devoir être le sien par rapport aux collectivités locales, la situation paraît pouvoir être résumée comme suit.

1) Bon an mal an, l'État, tel que le représente le ministère de la Culture, a identifié des domaines dans lesquels il estime avoir des responsabilités particulières. Il en est ainsi de la coopération et du patrimoine.

Ces responsabilités sont assumées honorablement, et imparfaitement. La coopération, en particulier, reste un immense chantier.

2) Quant aux autres responsabilités – celles qui incombent d'abord aux collectivités territoriales - le problème (pour ne pas dire le dilemme) qui se pose au ministère n'a guère changé par rapport aux années qui ont vu la décentralisation s'engager.

D'un côté, le ministère prend acte qu'il revient aux villes et aux départements de déterminer s'ils veulent disposer d'une bibliothèque moderne et efficace et se doter des moyens nécessaires pour ce faire.

D'un autre côté, d'une part, il estime qu'il est de son devoir d'assurer l'égalité des citoyens, sur tout le territoire, devant l'offre des bibliothèques ; d'autre part, il se fait des prestations qu'elles doivent délivrer une haute idée et cherche à les tirer vers le haut.

Du fait de cette double exigence, le ministère croit régulièrement devoir sortir du rôle d'incitateur que lui assigne la décentralisation pour devenir ou redevenir un acteur. Sa récente initiative en faveur de la construction de "médiathèques de proximité" est significative de ce point de vue. Il en est de même de l'aide financière au recrutement de personnel qualifié, mesure récurrente depuis vingt ans, car elle se situe un peu au-delà de la simple incitation, quelque part entre l'incitation et l'aide permanente au fonctionnement, même si elle reste plus proche de l'incitation.

Or, les moyens du ministère sont limités. Structurellement, parce que les moyens sont par définition limités par rapport aux besoins. De surcroît, en ce moment, la France connaît en ce moment des difficultés économiques et budgétaires.

Pour sortir de l'impasse, deux écoles font entendre leur voix. La première – plus représentée à droite qu'à gauche - est celle de "l'État recentré". Présentons sa conception comme suit : si l'État consacrait moins de crédits aux missions dont on peut penser qu'elles ne sont pas ou moins les siennes, il en aurait plus pour remplir ses missions propres.

La seconde école – plus représentée à gauche qu'à droite - est celle de "l'État multiplié". Pour cette école, l'État doit à la fois accomplir au mieux toutes ses missions propres et, en attendant que l'égalité des citoyens devant l'offre en bibliothèques soit assurée sur tout le territoire, intervenir de manière significative pour que cette égalité devienne une réalité.

Il est permis d'espérer que l'école qui l'emportera est la seconde : celle de l'État multiplié. Telle n'est pas la tendance.

Supposons qu'elle s'inverse. Plus que par le passé, de toute manière, l'État devra s'interroger sur les raisons qui fondent son intervention auprès des collectivités locales, la justifier et donc la rendre justifiable – c'est-à-dire cohérente, conséquente.

De ce point de vue, des évolutions sont plus qu'inéluctables : nécessaires. Les refuser par principe présenterait des risques considérables : quand le rapport de force n'est pas favorable aux partisans du statu quo, ce qui est le cas dans le domaine des bibliothèques, à la radicalité de leur position défensive a toute chance de répondre celle des mesures auxquelles ils entendaient s'opposer.

De ces évolutions, mieux vaut donc accepter la perspective en s'attachant à les infléchir au mieux du développement des bibliothèques. Cette attitude qui est celle de la négociation ne constituerait pas un renoncement ; elle s'inscrirait dans le droit fil de la stratégie qui dans les années 1980, devant la décentralisation annoncée, avait conduit la DLL à obtenir – notamment - la création du concours particulier.