



SESSION 2021

**CONCOURS INTERNE
DE CONSERVATEURS DES BIBLIOTHÈQUES STAGIAIRES,
ÉLÈVES DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE
DES SCIENCES DE L'INFORMATION
ET DES BIBLIOTHÈQUES**

NOTE DE SYNTHÈSE

Durée : 4 heures

L'usage de tout ouvrage de référence, de tout dictionnaire et de tout matériel électronique (y compris la calculatrice) est rigoureusement interdit.

Si vous repérez ce qui vous semble être une erreur d'énoncé, vous devez le signaler très lisiblement sur votre copie, en proposer la correction et poursuivre l'épreuve en conséquence. De même, si cela vous conduit à formuler une ou plusieurs hypothèses, vous devez la (ou les) mentionner explicitement.

NB : Conformément au principe d'anonymat, votre copie ne doit comporter aucun signe distinctif, tel que nom, signature, origine, etc. Si le travail qui vous est demandé consiste notamment en la rédaction d'un projet ou d'une note, vous devrez impérativement vous abstenir de la signer ou de l'identifier.

INFORMATION AUX CANDIDATS

Vous trouverez ci-après les codes nécessaires vous permettant de compléter les rubriques figurant en en-tête de votre copie.

Ces codes doivent être reportés sur chacune des copies que vous remettrez.

Concours	Section/option	Epreuve	Matière
F C I	R 0 0 0 0	1 0 2	0 4 6 8

Sujet : Les bibliothèques et l'État.

COMPOSITION DU DOSSIER (certains textes sont des extraits) :

N°1 : Cristina ION, « Les bibliothèques publiques et le modèle politique français », *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)*, 2011, n°2, p.18-22. [extrait, 3 pages]

N°2 : Dominique LAHARY, Christophe PÉRALES, « Universités et collectivités territoriales : deux régimes politiques différents », *Bibliothèque(s), Revue de l'Association des Bibliothécaires de France*, 2013, n°71/72, p.24-26. [3 pages]

N°3 : Fabien PLAZANNET, « L'État et les bibliothèques », *Bibliothèque(s), Revue de l'Association des Bibliothécaires de France*, 2014, n°77, p.16-19. [4 pages]

N°4 : Alain COLAS, « Des responsabilités partagées. Les politiques de l'IST et de documentation dans l'Enseignement supérieur et la recherche », *Bibliothèque(s), Revue de l'Association des Bibliothécaires de France*, 2014, n°77, p.20-22. [3 pages]

N°5 : Denis MERKLEN, « Parce qu'elle nous appartient. La bibliothèque comme institution politique », *Bibliothèque(s), Revue de l'Association des Bibliothécaires de France*, 2014, n°77, p.38-41. [4 pages]

N°6 : Noé WAGENER, « Quel droit et quelle loi pour les bibliothèques ? », *Juris art etc.*, 2015, n°26, p.20, Dalloz. [4 pages]

N°7 : Jean-Marie PONTIER, « Service public et bibliothèques », *Juris art etc.*, 2015, n°26, p.24, Dalloz. [4 pages]

N°8 : Pierre CARBONE, « L'inspection générale des bibliothèques : entre approche métier et objectifs de management public et d'impact sociétal », in Cécile TOUITOU, *La valeur sociétale des bibliothèques*, Éditions du cercle de la librairie, 2017, p.115-128. [extrait, 2 pages]

N°9 : Ministère de la Culture, *Les bibliothèques. Photographie du premier réseau culturel français*, 2018. [1 page]

N°10 : [Vie-publique.fr ; Direction de l'information légale et administrative (DILA)], *La notion de service public* [en ligne]. Dernière mise à jour 30/06/2018. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20223-la-notion-de-service-public> (consulté le 01/12/2020). [extrait, 2 pages]

N°11 : Gilles RENAULT, « Macron confirme son soutien aux bibliothèques », *Libération* [en ligne]. Publié le 20/02/2018. Disponible sur : https://next.liberation.fr/culture/2018/02/20/macron-confirme-son-soutien-aux-bibliotheques_1631086 (consulté le 01/12/2020). [1 page]

[...] La réflexion

professionnelle se tourne aujourd'hui de plus en plus vers l'analyse de la place prise par les publics à la fois dans le discours idéologique véhiculé par la profession et dans l'interrogation théorique sur le modèle français de bibliothèque publique. Cela va au-delà de l'évaluation, nécessairement décevante, des activités de la bibliothèque par le prisme de la fréquentation. Dans ce qui suit, nous allons tenter d'apporter une contribution à cette réflexion en examinant les correspondances entre le modèle de bibliothèque et le modèle politique français, sous l'angle particulier de la relation entre l'institution de service public et la société.

La bibliothèque dans la société

La « culture politique de la généralité », qui caractérise, selon Pierre Rosanvallon, le modèle politique français, n'est sans doute pas sans conséquences sur la relation entre la bibliothèque publique et la société⁴. Concept fort et discriminant, l'État représente un ordre normatif supérieur et apparaît comme une antithèse de la société⁵. S'il fallait faire une lecture antijacobine de l'histoire moderne des bibliothèques françaises, une lecture dans laquelle tiendrait une grande place l'affirmation des contre-pouvoirs locaux et de la société civile contre l'État seul acteur de l'intérêt commun, c'est dans la critique de la centralisation qu'elle trouverait sa meilleure formulation. Les bibliothèques qu'Eugène Morel appelait de ses vœux devaient être de véritables services publics édifiés à travers des « centralisations minuscules », capables de don-

ner consistance aux réalités locales. Ainsi, l'État n'est pas au service de lui-même mais de l'utilité publique. Et Eugène Morel de dénoncer l'alliance perverse entre l'administration bureaucratique et la technocratie bibliothéconomique au détriment d'un public qui « ne compte pas, n'a aucun moyen de se faire entendre⁶ ». Plus de cinq décennies plus tard, Jean Hassenforder constatait à son tour que l'une des causes du sous-développement des bibliothèques françaises en comparaison des bibliothèques anglo-saxonnes résidait dans la faiblesse des associations et des communautés locales : « Dans les pays anglo-saxons, le mouvement en faveur des bibliothèques publiques vient en quelque sorte des fondateurs de la société. Le rôle du pouvoir central reste limité⁷. »

Les temps ont changé depuis Eugène Morel et Jean Hassenforder. Les bibliothèques publiques sont devenues, avec la décentralisation, des institutions locales. Cependant, l'intervention de l'État demeure et, dans la profession, « la demande d'État comme juge de paix et référent » reste forte⁸. Aussi assistons-nous à une situation quelque peu paradoxale. D'une part, les bibliothécaires restent attachés aux principes d'expertise et de neutralité qui caractérisent le service public, se distinguant ainsi du monde politique, tout en prêtant le flanc à une critique des élites au nom de la démocratie, et se méfiant donc de toute ingérence partisane. D'autre part, la bibliothèque se retrouve au milieu d'un paysage politique complexifié, « triangle constitué par les élus-financiers, les usagers-électeurs et les bibliothécaires-offreurs de service⁹ », où les certitudes ont

laissé la place à la négociation et à l'évaluation.

Si, sur le plan du système politique, il convient de s'interroger sur le degré d'enracinement du service public de bibliothèque dans les collectivités territoriales, sur le plan de la culture politique, on peut questionner la place réservée aux publics dans l'institution. De ce point de vue, « la distance avec l'usager semble [...] constitutive du modèle français¹⁰ ». Pour expliquer cette constance, on a convoqué les rapports différents que le catholicisme et le protestantisme entretiennent avec le livre ; on a procédé à une critique sociologique de la démocratisation culturelle pour dénoncer la promotion de la culture légitime en bibliothèque ; enfin, on a entrepris une étude comparée des modèles de bibliothèque en France et dans les pays anglo-saxons. Comme pour leurs systèmes d'éducation respectifs, on pourrait dire que, si la bibliothèque publique aux États-Unis vise l'implication dans le monde et le développement des capacités d'action, en France, elle encourage le raisonnement adéquat sur le monde et dévoile les dangers de la superstition et de l'ignorance¹¹. Et puisque la critique du jacobinisme nous guette inévitablement lorsque nous examinons la relation entre les institutions politiques et la société, nous pourrions étendre cette analyse à la relation entre les bibliothèques et leurs publics. La suspicion pèse en effet sur les instances représentatives et les corps intermédiaires, qui éloignent le peuple de l'expression de sa volonté. La même suspicion semble peser sur la représentation des usagers en bibliothèque : le modèle français de bibliothèque n'a jamais été « représentatif ». Sera-t-il un jour « participatif » ?

4. *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 2004, coll. « Points ». Voir également le compte rendu critique de Jean-Fabien Spitz : « La culture politique républicaine en question. Pierre Rosanvallon et la critique du "jacobinisme" français », *Raisons politiques*, n° 15, 2004, p. 111-124. En ligne : www.cairn.info/revue-raisons-politiques-2004-3.htm

5. Marc-Olivier Baruch, Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945*, La Découverte, 2000.

6. *Bibliothèques. Essai sur le développement des bibliothèques publiques et de la librairie dans les deux mondes*, Mercure de France, 1908-1909, vol. 2, p. 111, 347 et 351.

7. *Développement comparé des bibliothèques publiques en France, en Grande Bretagne et aux États-Unis dans la seconde moitié du XIX^e siècle (1850-1914)*, Éditions du Cercle de la librairie, 1967, notamment p. 89-102.

8. Voir Anne-Marie Bertrand, *Bibliothèque publique et Public Library : essai de généalogie comparée*, Presses de l'Esssib, 2010, p. 82-84 et chapitre III, « Pouvoirs et bibliothèques ».

9. Jean-Pierre Durand, « L'effet générationnel : les directeurs de bibliothèques publiques »,

BBF, 2005, n° 3, p. 22-29. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2005-03-0022-004>

10. Christophe Evans, « La place des publics dans le modèle français : une approche sociologique », Anne-Marie Bertrand et coll., *Quel modèle de bibliothèque ?*, Presses de l'Esssib, 2008, p. 92.

11. Denis Meuret, *Gouverner l'école : une comparaison France/États-Unis*, PUF, 2007, p. 97-98.



Cultures professionnelles, cultures politiques

Heureuse situation que celle des bibliothèques nordiques : s'adapter au changement social n'est pas pour elles une obligation, c'est une évidence. La bibliothèque est au service de la communauté qu'elle dessert, à l'écoute de ses besoins, partie prenante de la vie locale : « *Les bibliothèques doivent s'adapter aux changements survenus dans la société environnante et rechercher de nouvelles solutions. Leur but doit être d'améliorer leurs services en instaurant une meilleure collaboration avec les activités culturelles locales, une réponse à la demande en connaissances de la communauté et un dialogue plus étroit avec le public*¹². » Les bibliothécaires finlandais formalisent la conjoncture actuelle comme un passage de la « bibliothèque classique » – bibliothèque « transactionnelle » fonctionnant en circuit fermé, statique, non compétitive, avec des services routiniers, s'adressant au public en général – à la « bibliothèque moderne », bibliothèque « relationnelle », ouverte, dynamique, flexible, compétitive, centrée sur l'utilisateur autonome, prenant en compte à la fois les individus et les groupes particuliers¹³. Ce n'est pas le modèle de bibliothèque qui doit changer, c'est le changement qui est pragmatiquement intégré au modèle de bibliothèque, pour autant qu'il reflète la diversité de la société, que la bibliothèque doit accueillir en son sein.

Les bibliothèques publiques françaises sont aujourd'hui à la recherche d'une nouvelle identité, comme si les bibliothécaires ne parvenaient pas à se contenter de ce nouveau réalisme pratique acquis à force de profession-

nalisation, de diversification des activités et de multiplication des projets locaux, au prix d'un renoncement « *à l'idée de diriger impérialement toutes les batailles de la lecture*¹⁴ ». La nouvelle bibliothèque publique telle que l'imagine l'Association des bibliothécaires de France sera hybride, lieu de vie, orientée publics¹⁵. Anne-Marie Bertrand identifie deux étapes dans l'avènement de la « bibliothèque publique » : les pionniers du début du xx^e siècle qui se sont élevés contre la bibliothèque savante, sous l'influence du modèle anglo-saxon de la Public Library; les militants qui ont promu la médiathèque dans les années 1960-1970 selon une promesse d'émancipation qui a pris la forme de la démocratisation culturelle et a été répercutée dans l'organisation des collections, des espaces et des services¹⁶.

Il se pourrait bien qu'une troisième étape soit en cours, qui renverse complètement la logique de l'offre pour marquer le passage du public comme objet au public comme acteur, et donc la fin de l'hétéronomie de la culture et de ses desservants. Cette postmodernité de la médiathèque voit émerger des notions comme la participation et la personnalisation, susceptibles d'installer les bibliothèques dans une relation directe avec leurs usagers, parallèlement aux glissements épistémologiques dans la constitution et l'appropriation des savoirs à l'ère numérique. Car le paradigme du public comme objet était fondé sur la croyance dans le progrès par la connaissance, à travers la médiation d'une élite savante, et sur l'effort pour la diffusion de la culture, dans lequel les sciences sociales étaient chargées de donner corps à une introuvable parole du public. Le modèle « diffusionniste » de la démocratisation culturelle

s'est essoufflé avec la sortie du mythe de l'émancipation par la culture. On a pris ainsi acte de la disjonction radicale entre la bibliothèque et ceux auxquels elle s'adresse : les usagers sont imprévisibles devant l'offre institutionnelle (le « savoir-faire et la ruse »); la compétence revendiquée par les bibliothécaires est mise à mal par le dévoilement de la légitimité culturelle dont elle est l'instrument, puis par les critiques de la notion même de légitimité culturelle (l'« éclectisme », la « culture des individus »).

Les deux premiers projets de bibliothèque publique ont comporté une dimension politique forte. Le « modèle bibliothécaire du pluralisme cohérent » défendu par Eugène Morel est habité par l'esprit d'une démocratie républicaine, où les lecteurs sont également des électeurs¹⁷. La médiathèque, quant à elle, lieu d'accueil de nouveaux médias, ambitionnant d'élargir et de diversifier les publics, a partie liée avec la démocratie¹⁸

[...]

12. « Library Plans for a Changing Society », *Scandinavian Public Library Quarterly*, n° 2/2010, p. 3 [traduit par nos soins].

13. « The Modern Library: Yesterday's Traditions are Today's Foundations », intervention de Kristina Virtanen (bibliothèque municipale d'Helsinki) au colloque « Le livre, la Roumanie et l'Europe », Bucarest, 20 au 23 septembre 2010. Voir compte rendu du colloque paru dans le *BBF*, 2011, n° 1, p. 85, disponible en ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2011-01-0085-009>

14. Max Butlen, *Les politiques de la lecture et leurs acteurs*, INRP, 2008. Voir le chapitre « Les bibliothécaires : de l'enchantement à la marginalisation ? », p. 123-147.

15. Gilles Éboli, « De l'accès : la bibliothèque, lieu de l'accessibilité ? », *BBF*, 2009, n° 5, p. 6-10. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-05-0006-001>

16. Anne-Marie Bertrand, « Le modèle de bibliothèque, un concept pertinent ? », in *Quel modèle de bibliothèque ?*, op. cit., p. 10-24.

17. Robert Damien, « Procès et défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie », *BBF*, 2000, n° 5, p. 35-40. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2000-05-0035-001>

18. Michel Melot, « Le temps des médiathèques », in *Regards sur un demi-siècle. Cinquantenaire du Bulletin des bibliothèques de France*, numéro hors série, Enssib, 2006, p. 207-231.

Malgré la diversité de ces courants à l'intérieur de l'institution, le consensus public sur l'utilité sociale des bibliothèques ne semble pas vraiment menacé : « les Français sont unanimes à souligner l'utilité des bibliothèques et médiathèques municipales²⁸ » et l'idée qu'elles puissent fermer leur paraît extravagante. L'offre ou la demande, les citoyens ou les consommateurs, les réalités concrètes ou les fins illusives, les collections ou les services, changer la société ou s'adapter au changement : autant de dilemmes qui sont apparus dans le sillage de la modernisation de la bibliothèque publique française. Celle-ci s'est toujours pensée comme une institution séparée de la société, la « faiblesse de l'institution » étant fréquemment évoquée pour expliquer son échec à transformer son environnement. Si, comme nous le présumons, un pas de plus est en train d'être franchi dans l'évolution de la relation entre la bibliothèque et ses publics, quel est le projet politique qui l'accompagne ? Pour le dire autrement, la bibliothèque publique est-elle soluble dans la fiction d'une société autorégulée ?

Faut-il brûler le modèle politique français ?

Écoutons donc Machiavel et revenons aux principes fondateurs de la bibliothèque publique, laquelle est inséparable du projet d'instruction du citoyen né avec les Lumières. Des

institutions comme la bibliothèque sont capables de préparer les individus indépendants et privés à devenir des citoyens responsables envers la chose publique. En étudiant les rapports entre bibliothèque et société, nous avons suivi l'hypothèse toquevillienne de la société civile contre l'État. Dans cette perspective, la société n'a pas besoin d'un référent extérieur pour s'instituer et faire sens, il importe pour sa liberté de transformer la matrice universelle et abstraite du politique par la négociation, le pluralisme, le compromis entre intérêts particuliers. Tocqueville insiste sur l'importance des échelons locaux et de la vie associative comme vecteurs de la démocratie et de la liberté, et les bibliothèques ont évidemment leur place dans cette configuration. Si Tocqueville privilégie l'autonomie de la société face aux institutions politiques, Machiavel pour sa part insiste sur l'importance de la forme politique de la société. Selon l'hypothèse machiavélienne, les constructions politiques sont lisibles à partir des catégories de la société, elles en forgent le caractère en même temps qu'elles sont forgées par elles. La citoyenneté jette un pont entre les deux registres, et les bibliothèques constituent le relais à travers lequel les usagers peuvent s'accomplir comme citoyens sans se trahir comme individus. Elles ne sauraient donc se concevoir contre ou en dehors de la cité.

Que l'on soit toquevillien ou machiavélien, que la bibliothèque soit donc une institution sociale susceptible de préserver la liberté politique ou une institution politique susceptible d'assurer l'égalité citoyenne, une notion reste incontournable, celle d'espace public. Si bien que la nouvelle bibliothèque « orientée publics », en train d'émerger lentement des interrogations identitaires qui marquent la postmodernité de la médiathèque, s'en fait régulièrement l'écho. La bibliothèque « troisième lieu » est présentée comme offrant « un cadre propice à l'échange, aux débats publics²⁹ ». La bibliothèque 2.0, quant à

elle, tente de trouver sa place dans la « cité numérique » qui se recompose sous la forme du réseau³⁰. Dire que la bibliothèque fait partie de l'espace public, ce « forum où les personnes privées rassemblées en un public s'apprêtaient à contraindre le pouvoir de se justifier face à une opinion publique³¹ », c'est dire que la bibliothèque occupe cette place particulière, différente à la fois de la société et du pouvoir politique, d'où elle contribue à instruire et à informer celle-ci pour déjouer la propension de celui-ci à s'abriter derrière la raison d'État. Peut-on dès lors envisager que la bibliothèque se retire de l'espace public pour devenir une maille de la société de marché ? Car, en plus des empiètements du pouvoir politique, l'espace public, notion abstraite et formelle, a souvent été invité à se confronter à la réalité sociale. De cette confrontation sont nées des objections fécondes. On a ainsi dénoncé les inégalités socioculturelles étouffées par la complicité de l'institution avec la culture dominante. On a également reconnu l'individualisation d'une société qui cherche à s'exprimer et à trouver satisfaction dans ses aspirations diverses, réactivant ainsi le spectre d'un effritement de la conscience publique et d'un repli généralisé sur la sphère privée. Pour que les bibliothèques continuent d'occuper leur place dans l'espace public, sans doute faut-il maintenir vivante cette confrontation, se réapproprier leurs missions pour réinventer le récit de l'égalité. Il faut aussi contribuer à bâtir des politiques publiques plus justes et plus adaptées, en rattachant par exemple la question de la bibliothèque au projet politique d'une démocratie participative, pour réinventer la légitimité de l'institution. ●

Janvier 2011

26. Martine Poulain, « Retourner à Tocqueville pour comprendre l'histoire comparée des bibliothèques américaines et françaises au XIX^e siècle », *BBF*, 2002, n° 5, p. 72. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2002-05-0066-001>

27. Claude Poissenot, *La nouvelle bibliothèque. Contribution pour la bibliothèque de demain*, Territorial éditions, 2009, p. 24.

28. Bruno Maresca, avec la coll. de Christophe Evans et Françoise Gaudet, *Les bibliothèques municipales en France après le tournant Internet*, Bibliothèque publique d'information/Centre Pompidou, 2008, p. 148.

29. Mathilde Servet, « Les bibliothèques troisième lieu : une nouvelle génération

d'établissements culturels », *BBF*, 2010, n° 4, p. 58. En ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2010-04-0057-001>

30. Louise Merzeau, « Du nouage au nuage : espaces publics numériques », *Médium*, n° 20-21, 2009. En ligne : www.merzeau.net/txt/mediation/nouage-nuage.html

31. Jürgen Habermas, *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, traduction française, Payot, 1962, p. 36.



DOMINIQUE LAHARY
Ex-directeur de la BDP du Val d'Oise
Ex-vice-président de l'ABF



CHRISTOPHE PÉRALES
Directeur adjoint de la BULAC
Président de l'ABDU



Universités et collectivités territoriales : deux régimes politiques différents

Universités et collectivités territoriales semblent régies par les mêmes principes de représentation. À y regarder de plus près, en prêtant attention à ses détails, il semble avoir affaire au jeu des sept erreurs.

En apparence, les régimes politiques des universités et des collectivités territoriales sont proches. Dans les deux cas, un corps électoral élit un conseil qui désigne en son sein un chef de l'exécutif. L'administration dispose d'un directeur général et la bibliothèque est un des services qui la compose. En réalité, les systèmes de légitimité sont très différents et la place de la bibliothèque et de sa direction en rien comparable. Voyons cela de plus près.

lers communautaires des établissements publics intercommunaux sont élus au second degré par les conseils municipaux⁴.

Dans les universités, le conseil d'administration est dans un premier temps élu par les différents collèges désignant chacun leurs représentants : professeurs d'université, autres enseignants, BIATS⁵ et étudiants. Les collectivités territoriales désignent deux membres dont un au moins représente la région. Les organismes de recherche en lien avec l'université en désignent un. Après appel public à candidature, le conseil ainsi composé choisit pour le rejoindre 4 ou 5 personnalités (dont au moins un directeur général d'entreprise, un représentant d'une entreprise d'au moins 500 salariés, un représentant d'une organisation représentative de salariés, un représentant d'établissement secondaire). Le CA ainsi complété comprend 24 membres au moins et 36 au plus.

En outre, les universités disposent toujours d'un conseil des directeurs des composantes (facultés, IUT, écoles...) et parfois d'un comité de direction qui peut être la véritable instance décisionnaire. Le conseil des composantes peut à l'occasion en tenir lieu.

Dans les collectivités territoriales, les listes présentées au suffrage des électeurs correspondent à des projets distincts. Elles ont souvent une coloration politique sauf éventuellement dans les petites communes.

L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

C'est elle qui adopte le budget de l'institution et prend toutes les décisions relevant de sa compétence.

Dans les collectivités territoriales, elle est élue par le suffrage universel des habitants et non de tous les acteurs et usagers du territoire (étudiants, entrepreneurs et travailleurs, utilisateurs d'équipements culturels, de loisir ou commerciaux) : c'est la « démocratie du sommeil¹ ».

Seuls diffèrent les systèmes électoraux : scrutin de liste dans les communes² et les régions avec fusion possible entre les deux tours et majorité absolue des sièges attribuée à celle arrivée en tête même si elle n'a obtenu qu'une majorité relative de voix, afin d'éviter les majorités introuvables ; scrutin uninominal par canton dans les départements³. Les conseil-

3. Les élections « départementales » (et non plus « cantonales ») du printemps 2014 pour l'élection des conseillers « départementaux » (et non plus « généraux ») devraient voir la mise en place d'un scrutin binominal par canton élargi, les candidatures étant obligatoirement composées d'un ticket associant une femme et un homme.

4. Les élections municipales et intercommunales de mars 2013 vont voir l'élection directe, sur listes communales, des conseillers communautaires, chaque liste de candidats à l'élection municipale devant être associée à une liste d'une partie des mêmes candidats à l'élection intercommunale.

5. BIATS : personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, de service.

1. Expression proposée par le sociologue Jean Vlard.

2. Dans les communes de moins de 3 500 habitants (1 000 à partir des élections municipales de 2014), les noms peuvent être rayés et les listes panachées.

Dans les universités, il peut y avoir plusieurs listes pour les élections au conseil d'administration. Généralement au nombre de deux, elles ont rarement une connotation directement politique. Chaque liste doit obligatoirement représenter tous les secteurs disciplinaires de l'établissement (Sciences, Lettres et Sciences humaines, Droit-Économie, Santé).

La loi Fioraso⁶ a en outre instauré dans chaque université un conseil académique, réunion des anciens conseil des études et de la vie étudiante et conseil scientifique, chargé comme eux de donner au conseil d'administration un avis consultatif sur les questions de formation, de recherche et de vie étudiante.

L'EXÉCUTIF

Dans les collectivités territoriales, l'assemblée délibérante élit en son sein le maire (communes) ou le président (établissements publics intercommunaux, départements, régions) mais aussi les maires-adjoints ou vice-présidents, qui recevront ensuite du maire ou président délégation de certains dossiers.

Le maire ou président est l'autorité territoriale. Il est personnellement à la tête de l'administration et prend des arrêtés. Par exemple, en matière de personnel, seule l'assemblée peut créer, transformer ou supprimer des postes, mais seul le maire ou président recrute, promeut, révoque. L'assemblée adopte le budget mais le maire ou président, et par délégation d'autres élus ou des membres de l'administration, engagent les dépenses et signent les bons de commande.

Dans les universités, le président est élu pour quatre ans (renouvelables immédiatement une fois) à la majorité absolue des membres du conseil d'administration (dont il n'est pas forcément issu) parmi les enseignants-chercheurs, chercheurs, professeurs ou maîtres de conférences, associés ou invités, ou tous autres personnels assimilés, sans condition de nationalité.

C'est le président de l'université qui désigne lui-même ses vice-présidents. Le *Code*

de l'éducation ne mentionne que le vice-président étudiant, qui assiste obligatoirement le président du conseil académique. Les autres vice-présidents, dont les modalités de désignation peuvent être fixées dans le statut de l'établissement, sont dans la pratique enseignants-chercheurs, enseignants ou chercheurs.

Le président de l'université a autorité selon la loi sur l'ensemble des personnels, mais le statut à part des enseignants-chercheurs limite grandement dans les faits son autorité sur cette catégorie de personnels (voir ci-dessous).

LE PERSONNEL SALARIÉ

Toute collectivité territoriale dispose d'un directeur général des services (DGS). Cette appellation s'est généralisée récemment alors qu'auparavant on parlait dans les communes de secrétaire général voire, dans les plus petites, de secrétaire de mairie (éventuellement à temps non complet). C'est le salarié le plus haut placé dans la hiérarchie. Il est nommé par le maire ou président et peut être un fonctionnaire ou un contractuel. Dans le premier cas, il est détaché dans cet emploi fonctionnel dont il peut être relevé au terme des six mois suivant une nouvelle élection. Le régime est le même pour les éventuels directeurs généraux adjoints (DGA). Tous les agents fonctionnaires ou contractuels de la collectivité sont placés sous l'autorité d'un DGS ou DGA sauf les membres de l'éventuel cabinet du maire ou président.

L'ensemble du personnel fonctionnaire et contractuel est recruté par le maire ou président parmi les personnes répondant aux offres d'emploi. Les lauréats d'un concours sont librement choisis sur la liste d'aptitude publiée à son

6. Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dite loi Fioraso, du nom de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

issue. Les fonctionnaires d'une autre collectivité territoriale sont mutés sur décision unilatérale de la collectivité d'accueil.

Les recettes et dépenses de la collectivité, instruites par son administration, sont effectuées par celle de l'administration des finances publiques de l'État, afin de respecter le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Toute université dispose également d'un directeur général des services nommé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche sur proposition du président. Cette appellation s'est substituée à celle de secrétaire général suite à la loi LRU⁷. Mais seuls les BIATS sont placés sous son autorité. Les enseignants-chercheurs jouissent parmi les fonctionnaires d'un statut à part : recrutement par les pairs ; nomination par arrêté ministériel ; affectation par le président sur proposition du conseil académique ; liberté pédagogique et scientifique garantie par les PFRLR⁸ ; obligation de service fixée par le président de l'université sur proposition du conseil de composante (faculté, IUT, etc.) ; pouvoir de sanction confié à la section disciplinaire du conseil académique de l'établissement ; évaluation, promotion et avancement dépendant du seul conseil national des universités (CNU) dont les membres sont pour un tiers nommés par arrêté ministériel et pour deux tiers élus par leurs pairs enseignants-chercheurs.

La nomination, la promotion ou la mutation des personnels BIATS est prononcée par la tutelle ministérielle ou ses services déconcentrés à l'issue des commissions administratives paritaires nationales (CAPN) ou académiques (CAPA) selon les filières. Depuis la loi LRU de 2007, le président peut mettre son veto à une nomination, mais à condition de motiver sa décision. C'est le président qui affecte l'ensemble des personnels de l'établissement.

L'agent comptable de chaque université est nommé, sur proposition du président ou du directeur, par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé du budget.

LA PLACE DES BIBLIOTHÈQUES

Dans les collectivités territoriales, la bibliothèque n'est qu'un service parmi d'autres. Son personnel salarié est généralement placé sous l'autorité d'un chef de service, éventuellement dénommé directeur, qui relève obligatoirement du DGS, soit directement, soit indirectement. Dans ce cas, la hiérarchie

à laquelle il est soumis peut comprendre un directeur des affaires culturelles (DAC) et un DGA, mais il peut exister un échelon de plus et la répartition des domaines de compétences entre ces échelons intermédiaires peut varier.

Le personnel fonctionnaire ou contractuel d'une collectivité territoriale n'a pas le droit d'être un élu de cette même collectivité. Cet interdit permet la claire distinction entre le domaine politique et le domaine professionnel. Il en va différemment pour les bénévoles qu'on rencontre fréquemment dans les communes rurales, que rien n'empêche d'être élus, de la majorité comme de l'opposition, ni même d'être maire ou adjoint. Il est vrai que dans les plus petites communes, faute de personnel suffisant, les élus sont souvent amenés à effectuer directement certaines tâches.

Dans les universités, le personnel des bibliothèques relève réglementairement du directeur de la bibliothèque, qui lui-même relève du président, mais pas forcément directement⁹.

Dans la pratique, le positionnement du directeur de la bibliothèque est très variable. Il peut être placé sous l'autorité directe du président ou d'un vice-président. Ce peut être celui qui est chargé de la documentation, même si l'existence de cette délégation n'est pas générale.

Rien n'empêche un président d'université de placer par délégation le directeur de la bibliothèque sous l'autorité du DGS. Mais ce positionnement a tendance à le couper de l'enseignement et de la recherche ce qui ne lui permet pas de conduire ses missions en lien étroit avec son écosystème naturel.

Enfin, le directeur de la bibliothèque siège fréquemment au conseil d'administration et au conseil académique, même si la loi n'en fait plus une obligation. ■

Autres sources consultables sur www.legifrance.gouv.fr :

- Articles L712-1 à 7, L713-1, L952-1 à L953-7 du Code de l'éducation,
- Code électoral,
- Articles L2121, 2122, 3121 et 3122 du Code général des collectivités territoriales,
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, dite loi Le Pors.

7. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

8. Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qui forment, avec la Constitution proprement dite, ce que les juristes appellent le « bloc de constitutionnalité ».

9. Décret n° 2011-996 du 23 août 2011 relatif aux bibliothèques et autres structures de documentation des établissements d'enseignement supérieur créées sous forme de services communs.



L'État

et les bibliothèques

En l'absence d'une loi sur les bibliothèques, l'État intervient pourtant à de multiples niveaux dans la lecture publique : prescription, évaluation, financement, bâtiments, personnel, collections, mais aussi orientations et prospective, l'État agit à travers de nombreux dispositifs, en appui et au côté des collectivités.

UNE AMBIGUÏTÉ FRANÇAISE

La France a connu depuis trente ans un développement important de ses bibliothèques : la construction d'une nouvelle Bibliothèque nationale à partir de 1988 et de nouvelles bibliothèques universitaires dans le cadre des plans Universités 2000 puis U3M sont quelques marqueurs d'un mouvement général qui comprend beaucoup de réalisations plus modestes et permet encore aujourd'hui d'inau-

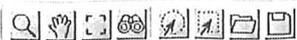
gurer 100 000 m² de bibliothèques publiques par an. Le rôle de l'État dans ce mouvement a été central mais de nouveaux éléments de contexte (une mutation numérique qui modifie les comportements et les usages de la bibliothèque, une crise sévère et probablement durable des finances publiques, une réforme territoriale de grande ampleur) peuvent amener à se demander quel rôle l'État jouera demain et quel discours sur les bibliothèques il veut porter.



La responsabilité des bibliothèques, notamment des bibliothèques de lecture publique, ne fait pas partie en Europe des fonctions régaliennes d'un État, au sens où l'entend la doctrine. Institutions savantes ou de proximité, les bibliothèques relèvent le plus souvent des pouvoirs locaux. En Allemagne, la constitution attribue aux Länder la compétence sur les affaires culturelles et les « villes et communes exercent cette souveraineté culturelle dans le cadre de leur autonomie communale en matière de culture¹ ». Aux Pays-Bas, les bibliothèques publiques ont même conservé pour la plupart leur statut juridique initial d'association. Dans d'autres pays européens, la situation est parfois plus nuancée mais à peu près partout les pouvoirs locaux jouent le rôle principal.

Pays de tradition jacobine, la France a une position en apparence ambiguë. Quelques éléments historiques ou juridiques peuvent certes laisser penser que la responsabilité de l'État sur les bibliothèques publiques est limitée : depuis le XVIII^e s., la gestion de ces bibliothèques est une compétence explicitement attribuée aux communes ; les lois de décentralisation de 1982-1986 ont transféré aux départements une compétence obligatoire sur la gestion des bibliothèques centrales de prêt, devenues depuis bibliothèques départementales ; il n'existe pas non plus de loi sur les bibliothèques, dans un pays qui apprécie pourtant beaucoup les lois. A contrario, d'autres signes montrent que l'implication de l'État dans le développement des bibliothèques publiques demeure réel : avec des programmes successifs comme les BCP au lendemain de la seconde guerre mondiale, la création de la BPI en 1976, les BMVR dans les années 1990-2000, voire les bibliothèques numériques de référence depuis 2010, l'État joue

1. *Les bibliothèques en Europe*, sous la direction de Frédéric Blin, Paris, Éditions du Cercle de la librairie, 2013.



depuis soixante ans un rôle continu d'impulsion dans la création d'un réseau moderne de lecture publique en France.

On peut ainsi distinguer trois rôles de l'État : d'abord un rôle de prescripteur qui fixe le cadre des bibliothèques publiques ; ensuite, un rôle d'évaluateur qui à travers la publication de données d'activité peut alimenter le débat sur les missions et le fonctionnement des bibliothèques ; enfin, un rôle d'investisseur qui accompagne des politiques de long terme, dans le cadre d'orientations stratégiques et d'un dialogue avec les collectivités territoriales.

UN CADRE JURIDIQUE MINIMALISTE ET QUI FONCTIONNE

La définition de la loi figure au premier rang des pouvoirs de l'État. Si, comme on l'a dit plus haut, la France ne dispose pas d'une loi sur les bibliothèques en tant que telle, à l'instar de la loi sur les archives de 1979 ou de la loi sur les musées de 2002, il existe bien un ensemble de textes législatifs et réglementaires qui fournissent un cadre institutionnel aux bibliothèques et aux bibliothécaires et leur permettent de travailler convenablement depuis des décennies. Dispersés dans différents recueils – en premier lieu, le Code du patrimoine (livres I et III), le Code des collectivités territoriales (article L 1614 et suivants), le Code de la propriété des personnes publiques, etc. – ces textes posent quelques grands principes :

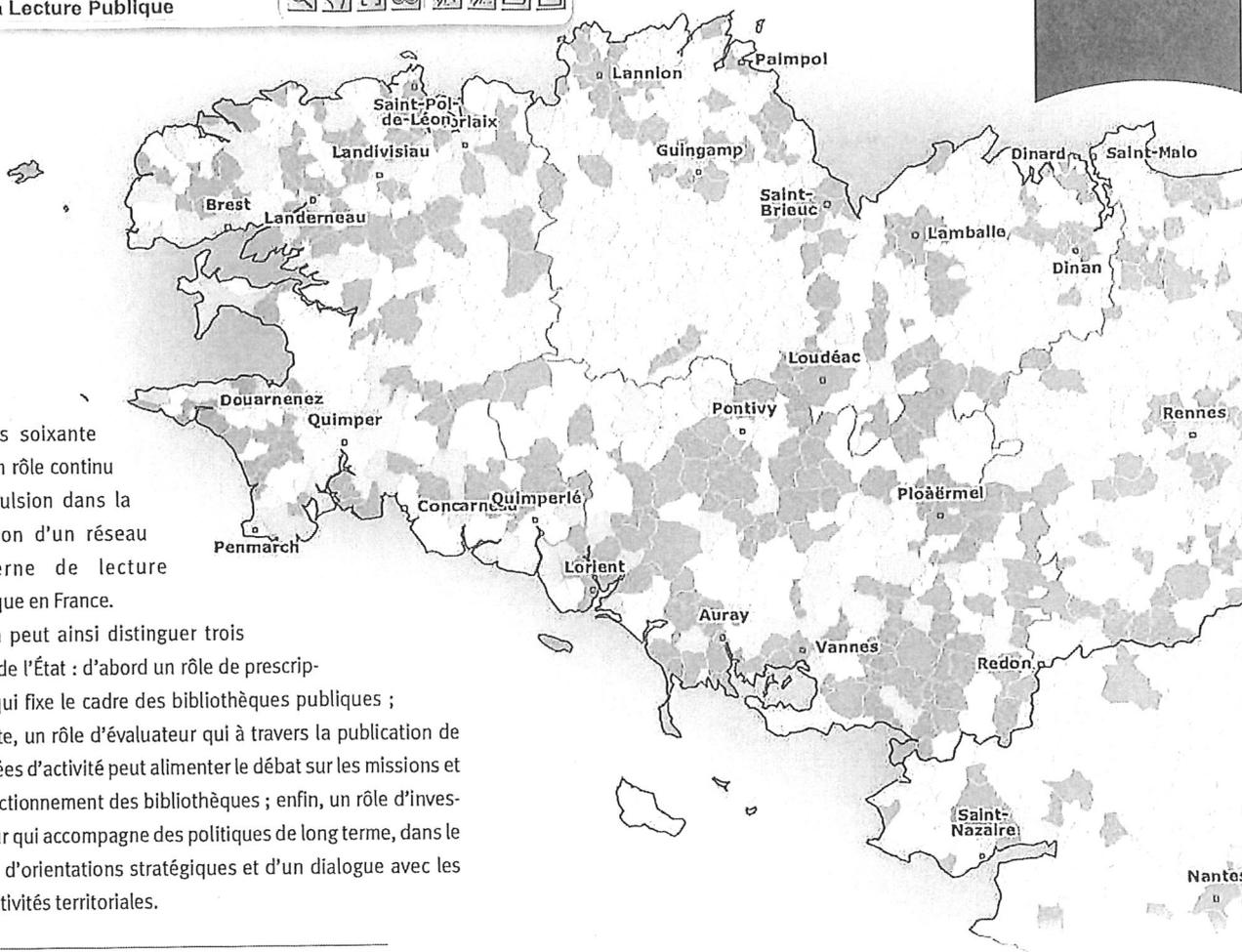
- le statut des collections publiques, notamment patrimoniales ;
- le dépôt légal ;
- la compétence des collectivités territoriales sur les équipements de lecture publique de leur territoire, obligatoire pour les départements dans le cas des bibliothèques départementales de prêt, facultative pour les autres collectivités ;

– une obligation de cofinancement par l'État des collectivités territoriales au titre des transferts de compétence effectués par les lois de décentralisation ;

– le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques, c'est-à-dire un droit de regard très large sur l'organisation et le fonctionnement des bibliothèques publiques, etc.

S'il n'entre pas aujourd'hui dans les intentions du gouvernement de modifier profondément le cadre institutionnel, plusieurs évolutions marginales sont envisagées à la date du présent article et devraient être intégrées dans un futur projet de loi Culture, en préparation :

- *Inscrire dans la loi* le lien entre le classement de certaines bibliothèques municipales et la présence de fonds anciens dont l'État est propriétaire. Cette inscription va de pair avec les nouvelles conditions de mise à disposition de



Informations générales	
typologie des bibliothèques	2012
Typologie des bibliothèques	
	Bibliothèque de niveau 1 (88)
	Bibliothèque de niveau 2 (111)
	Bibliothèque relais (142)
	Point lecture (173)
	Dépôt (76)
	N/A (1 636)
source : Service du Livre et de la Lecture	
Informations générales	
choisissez un thème...	
choisissez un indicateur...	

conservateurs d'État en bibliothèque municipale classée, précisées depuis 2010. Plus accessoirement, la loi prendra acte de la désuétude des notions de bibliothèques de 2^e et 3^e catégorie ;

- *Engager une réflexion* sur la notion de contrôle technique de l'État, qui deviendrait un contrôle scientifique et technique comme pour d'autres domaines de la culture ;
- *Mieux encadrer* la sortie de documents patrimoniaux des collections publiques et les conditions de leur déclassement en rendant compétente, à l'instar des autres catégories de patrimoine, la Commission scientifique nationale des collections, prévue par l'article L 115-1 du Code du patrimoine ;
- *Procéder à certains toilettages* utiles ou nécessaires des textes actuels : par exemple, prendre acte de l'achèvement du programme des Bibliothèques municipales à vocation régionale, clos depuis 1997².

Bien évidemment, le processus de réforme territoriale engagé aujourd'hui pose de nouvelles questions de nature législative, notamment celles de l'évolution du statut des bibliothèques départementales de prêt, s'il se confirmait que disparaît le département tel que nous le connaissons aujourd'hui. Notons enfin, pour ce qui concerne les questions juridiques, que l'État joue un rôle clé dans la définition des statuts des personnels des bibliothèques, par conséquent dans leur professionnalisation.

CONNAÎTRE ET ÉVALUER 16 000 BIBLIOTHÈQUES

Le deuxième rôle joué par l'État est d'assurer une évaluation, nationale et individuelle, de l'action des bibliothèques. Cette mission est ancienne puisque l'Inspection générale des bibliothèques est créée dès 1822 et que depuis 1969 des textes réglementaires prévoient « l'élaboration d'un rapport annuel sur les bibliothèques publiques³ », sur la base des rapports remis par les communes et les établissements de coopération intercommunale. Cette obligation a conduit le ministère chargé de la Culture à mettre en place un important dispositif de collecte des données des bibliothèques territoriales, basé sur un questionnaire annuel de quelque 600 questions, informatisé depuis 1992, et dont les résultats sont accessibles en ligne. Les données collectées servent à l'élaboration d'un rapport de synthèse annuel, édité pendant longtemps sous

la forme d'une publication papier et, depuis 2009, publié en ligne sur le site de l'Observatoire de la lecture publique⁴, outil mis en œuvre par le ministère de la Culture.

Cette mission d'évaluation comprend plusieurs dimensions : une évaluation ponctuelle de l'activité de certains établissements, fondée sur le principe du contrôle technique, la publication des données d'activité des établissements de lecture, une évaluation a posteriori des grandes tendances nationales, une réflexion prospective sur l'évolution des bibliothèques, notamment pour accompagner les collectivités territoriales dans la définition de leurs politiques de lecture publique.

Des progrès demeurent encore à accomplir : achever la couverture complète des 16 000 bibliothèques et lieux de lecture connus (seuls environ 10 000 sont aujourd'hui interrogés) ; adapter le questionnaire aux nouvelles missions des bibliothèques (par exemple, pour une meilleure prise en compte des services et ressources numériques) ; améliorer encore la disponibilité du rapport de synthèse, publié aujourd'hui plus d'un an après l'année étudiée. Le défi le plus délicat est sans doute de parvenir à développer des outils capables d'identifier facilement les zones où la qualité du service public de lecture demeure inférieure à la moyenne, c'est-à-dire les zones où l'État devrait accentuer son effort aux côtés des collectivités.

À côté de l'Observatoire de la lecture publique, l'État dispose de plusieurs autres outils d'évaluation : les bilans prévus dans le cadre de différents dispositifs de conventionnement (citons les contrats territoire-lecture et bientôt les évaluations réalisées dans le cadre des conventions de mise à disposition de personnel d'État en bibliothèque municipale classée), les rapports demandés à l'Inspection générale des bibliothèques dans le cadre de lettres de mission annuelles, soit sur des établissements précis, sur des questions transversales, enfin différentes études commandées par le ministère à des organismes spécialisés.

Deux difficultés majeures de l'évaluation doivent être relevées. D'abord la difficulté de réalisation : pas toujours acceptée, l'évaluation s'apparente parfois à une simple compilation de données sans suffisamment de mise en perspective ni d'esprit critique. En second lieu, le décalage entre le temps de l'action et celui de l'évaluation demeure grand, rendant celle-ci parfois peu utile.

2. La dernière BMVR inaugurée l'a été en 2006.

3. Actuel article R 310-5 du Code du patrimoine.

4. [En ligne] : www.observatoirelecturepublique.fr (consulté le 19/10/2014).

INVESTIR AUX CÔTÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le grand levier de l'État pour accompagner le développement des bibliothèques se situe en fait dans la capacité d'investissement importante que l'État a pour l'instant conservée à travers le concours particulier de la dotation générale de décentralisation⁵ (DGD). Cet outil budgétaire, créé en 1986 dans le cadre des lois de décentralisation, est une compensation financière de l'État aux collectivités dans laquelle ont été regroupées les dotations aux bibliothèques centrales de prêt, transférées aux départements en 1986, et les aides de l'État aux bibliothèques des communes. Le dispositif mobilise chaque année environ 80 M€ qui, face aux quelque 200 M€ consacrés par les collectivités pour l'investissement de leurs bibliothèques⁶, permettent à l'État de jouer un rôle de poids dans l'accompagnement des politiques territoriales.

Cet outil cumule plusieurs mérites : il conduit souvent les collectivités à adopter très tôt une démarche collaborative dans l'élaboration de leurs projets, gage de bon mûrissement du projet et *in fine* de qualité (à cet égard, le conseiller pour le livre de la Drac joue un rôle déterminant, en particulier dans l'accompagnement des petites collectivités) ; le taux de subvention élevé et le large périmètre de soutien donnent des atouts certains aux projets de bibliothèques face à d'autres projets immobiliers ; ils facilitent l'émergence de projets culturels ambitieux et de bibliothèques réussies.

Au cours des vingt dernières années, l'État a su adapter cet outil pour intervenir selon différents angles dans les politiques de lecture publique : création de la 3^e part du concours particulier pour financer le programme des BMVR à partir de 1993 ; réforme de 2006 pour fusionner les dotations aux départements et aux communes dans un dispositif unique, plus souple ; réformes de 2010 et 2012 pour mieux aider le développement numérique des bibliothèques ou encore les projets immobiliers de qualité, en supprimant la notion de prix plafond.

En 2013, le concours particulier a ainsi permis de soutenir 986 opérations d'investissement en bibliothèque (dont 183 projets de construction, 85 projets de restructuration, de rénovation ou d'extension, 207 projets mobiliers et plus de 400

projets informatiques et numériques). 38 conseils généraux et plus de 900 communes ou intercommunalités ont ainsi bénéficié de ces financements. Le sort de ce dispositif conditionne à bien des égards la capacité de l'État à continuer d'agir sur les bibliothèques publiques.

UN DISCOURS SUR LES BIBLIOTHÈQUES

Ajouté à l'action de coopération des établissements nationaux que sont la BnF, la Bpi et le Centre national du livre, l'accomplissement des trois missions précédentes constitue, certes en creux, un discours de l'État sur les bibliothèques : importance attachée à la bibliothèque comme lieu de développement culturel, social et éducatif dans la cité⁷ ; responsabilité des collectivités sur le choix du modèle de lecture publique qu'elles souhaitent proposer aux citoyens ; prime à la qualité et à la mise en réseau des projets.

Faut-il aller plus loin ? Certains répondront oui, tant la parole de l'État a encore une grande valeur symbolique, et plusieurs ministres de la Culture ont fait ce choix en intervenant sur des sujets plus précis comme, dans un passé récent, Frédéric Mitterrand lorsqu'il a formulé en mars 2010 ses 14 propositions sur le développement de la lecture ou Aurélie Filippetti appelant en 2014 les bibliothèques à s'ouvrir davantage au public et à accélérer le développement de leurs ressources numériques⁸.

Reste que le modèle français repose sur un partage des compétences et des moyens entre de nombreux acteurs et que la précision du discours de l'État doit être dosée, surtout au moment où, crise budgétaire oblige, ses moyens d'intervention deviennent plus limités. Par ailleurs, pour bien s'épanouir, un discours de l'État sur les bibliothèques doit s'appuyer sur des discours miroirs, émanant des associations professionnelles, de personnalités venues d'horizons variés, de grands élus porteurs d'une vision culturelle originale et ambitieuse. Si ces discours sont faibles voire absents, le risque du conformisme est grand. À cet égard, remarquons l'action médiatique de l'association Bibliothèques sans frontières qui a su habilement porter un discours imaginaire sur les bibliothèques. Il nous faut favoriser l'émergence de ces discours et l'instauration d'un large débat qui pourra alors prendre appui sur les acquis d'une politique de l'État patiemment construite depuis plus d'un demi-siècle. ■

5. Voir les textes de référence [en ligne] : www.culturecommunication.gouv.fr/Disciplines-secteurs/Livre-et-Lecture/Bibliothèques/Projets-de-bibliothèques (consulté le 19/10/2014).

6. Source ministère de la Culture et de la communication. Département des études et de la prospective. Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010. Publié le 2 avril 2014. L'étude indique 107 M€, 67 M€ et 29 M€ pour les dépenses d'investissement respectives des communes de plus de 10 000 habitants, des établissements de coopération intercommunale et des départements (données 2010).

7. Est très significative à cet égard la notion de « projet scientifique, culturel, éducatif et social », rendue progressivement obligatoire pour bénéficier des dotations du concours particulier de la DGD (circulaire du 7 novembre 2012 des ministères de la Culture et de l'Intérieur relative au concours particulier).

8. Discours d'Aurélie Filippetti prononcé au Salon du livre le 24 mars 2014 à Paris.



Des responsabilités partagées

L'union fait la force. Dans un contexte de crise budgétaire et de basculement vers les ressources électroniques, la Bibliothèque scientifique numérique (BSN) tente aujourd'hui de rapprocher

et coordonner les organismes de recherche et les universités afin d'assurer à tous une information scientifique pertinente aux meilleurs coûts.

Les politiques d'IST et de documentation dans l'Enseignement supérieur et la recherche

□ L'histoire des bibliothèques universitaires est marquée par le tournant des années 1980, avec la promulgation du décret de 1985 qui instaurait la centralisation de la fonction documentaire au sein des universités en créant les services communs de documentation (SCD), puis à la suite du Rapport Miquel en 1989 qui révélait l'ampleur du retard français en matière de documentation universitaire. Les relations entre l'administration centrale et les bibliothèques universitaires se sont dès lors renforcées dans le cadre d'un pilotage volontariste, avec le contrat d'établissement comme instance privilégiée de dialogue et comme levier efficace de développement. De fait, les politiques publiques dans le domaine documentaire se sont inscrites dans une logique d'impulsion puissante s'incarnant dans des chantiers qui ne manquaient pas d'ambition.

En 20 ans, l'effort de rattrapage aura été considérable :

- augmentation de + 160% des acquisitions annuelles de livres (de 0,37 livres par étudiant en 1989 à 0,74 en 2009) ;
- quasi doublement des surfaces de bibliothèque grâce à U2000 puis U3M ;
- + 80% de places assises ;

- informatisation de toutes les bibliothèques, etc.

Dans le même temps, le budget consacré par l'État aux BU passait de 44,6 M€ en 1989 à 164 M€ en 2009, élevant la dépense d'acquisition d'ouvrages à 65 € par étudiant en 2009 contre 21 € en 1989.

Dès le début de ces années 1980, le ministère mettait également en place le dispositif des Cadist¹ pour répondre au besoin de documentation de haut niveau des chercheurs au travers d'un large maillage disciplinaire, complété par 7 Urlist² intervenant dans le champ de la formation à l'information scientifique et technique. Ces réseaux préfiguraient la structuration des politiques nationales autour de quelques opérateurs de mutualisation : en 1994, la même année, étaient créés l'Abes pour mettre en œuvre le catalogue collectif Sudoc, et le CTLes pour organiser la conservation de documents en Île-de-France. Peu de temps auparavant, dans le cadre d'une nouvelle politique de formation continue des personnels de bibliothèque, prenant en compte à la fois la dimension nationale et une logique de déconcentration, avaient été mis en place progressivement 12 CRFCB.

On ne reviendra pas ici sur les évolutions institutionnelles marquantes apparues dès le début des années 2000, qui vont

1. Centre d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique.

2. Unité régionale de formation à l'information scientifique et technique

profondément modifier les relations entre tutelle et opérateurs (réforme du LMD, Lolf, LRU, modèle de répartition des moyens SYMPA, loi du 22 juillet 2013, contrats de site, etc.). Elles obligent à repenser les politiques nationales autour de dispositifs renforcés de coopération et à inventer les bases de politiques documentaires de site structurantes.

LA RÉVOLUTION DE L'IST

Du point de vue de la documentation, le tournant décisif des ressources électroniques, à partir de la fin des années 1990, constitue ce que d'aucuns appellent un nouveau « paradigme » de l'information scientifique et technique. Plus que ce surgissement, ce sont peut-être l'accélération et la vitesse de développement de la production et de l'usage des données numériques qui questionnent, au travers des transformations à l'œuvre : modes de production scientifique, diffusion des connaissances, modes d'évaluation, etc. Nous en connaissons par ailleurs les mots clés : *Big Data*, *Open Access*, *Open Science*, etc.

De fait, les enjeux sont multiples : scientifiques, économiques, technologiques, politiques, juridiques. La responsabilité particulière du ministère est d'organiser, dans le cadre de l'autonomie des établissements, le besoin de coopération et de mutualisation, prégnant dans ces domaines, et d'accompagner le desserrement des coûts appliqués à ces ressources et qui fragilisent les intérêts de la recherche. C'est dans cet esprit qu'a été mis en place, en 2009, à l'initiative du ministère, un dispositif structurant appelé « Bibliothèque

scientifique numérique » (BSN). BSN affirme de par sa gouvernance et son mode de fonctionnement qu'en matière d'IST, la fragmentation entre organismes de recherche et universités est aujourd'hui sans objet. Elle vise à ce que tout enseignant-chercheur, chercheur et étudiant dispose d'une information scientifique pertinente et des infrastructures les plus performantes possibles à un coût maîtrisé.

Pour répondre aux enjeux précités, trois priorités mobilisent ensemble le ministère, les opérateurs et les acteurs concernés :

- *Développer le libre accès aux publications scientifiques.* Sur ce point, le ministère soutient les plateformes innovantes que sont l'archive ouverte Hal, Persée, Revues.org, etc. et les accompagne dans leur développement.
- *Offrir à la communauté scientifique des ressources numériques inégalées.* Cet objectif s'incarne dans le programme Istex³ financé à hauteur de 60 M€ dans le cadre des « Investissements d'avenir ». Le pilotage du projet tient compte de la pluralité des partenaires au sein d'un comité exécutif qui comprend le CNRS, l'université de Lorraine au titre de la CPU, l'Abes, ainsi que le consortium Couperin.
- *Dessermer la pression des coûts des ressources électroniques sur les budgets des établissements.* C'est ce que vise le nouveau marché Elsevier. Il intervient dans un contexte de

3. Outre l'acquisition massive d'archives électroniques de revues scientifiques, on ne le soulignera jamais assez, son originalité est aussi d'être une plateforme nationale, disponible en 2015, proposant des services à valeur ajoutée innovants pour traiter les données de cet immense corpus. www.istex.fr



Journée d'étude du congrès de l'ADBU 2014, « Bibliothèques universitaires et IST, quelle(s) valeur(s) ? » le 3 septembre 2014.

licence nationale qui apporte des avantages incontestables, dont le plus emblématique concerne l'accès aux mêmes ressources pour tout chercheur en France, quelle que soit sa structure publique de rattachement ou sa localisation.

UN RÉSEAU DOCUMENTAIRE À RÉINVENTER

Le basculement décisif vers les ressources électroniques, ainsi que la généralisation des usages du numérique font émerger de nouveaux enjeux pour les grands gisements documentaires patrimoniaux et scientifiques. Sur ce terrain aussi, il importe d'organiser collectivement la valorisation de ces ressources toujours précieuses pour les chercheurs dans un certain nombre de disciplines. Trois urgences s'imposent :

- organiser la conservation des collections dignes d'intérêt (notamment les archives scientifiques), dans une logique de conservation partagée, les rendre accessibles et les valoriser ;
- repenser le dispositif de fourniture à distance de documents, notamment le prêt entre bibliothèques autour de grandes bibliothèques de recours, visibles par les communautés scientifiques ;
- articuler la dynamique de réseau avec les structurations territoriales à l'œuvre, en identifiant les bibliothèques capables d'être porteuses de projets de site.

Pour organiser la coopération entre les grandes bibliothèques patrimoniales et scientifiques (acquisitions, conservation) et développer des services partagés au plus près des besoins des chercheurs, le ministère met en place le dispositif « Collection d'excellence » (CollEx). Ce programme prend la relève du réseau des Cadist qui structurait la documentation recherche depuis 30 ans, sur la base de fonctions fortement renouvelées. CollEx a en outre pour objectif de clarifier et de renforcer le partenariat avec la BnF qui sera étroitement associée à son animation.

LE NOUVEL ENJEU DES POLITIQUES DE SITE

Les associations professionnelles ADBU et Eprist viennent de rendre public un document qui s'intitule « Politique de l'IST : quelle articulation entre politique nationale et politique de site ?⁴ ». C'est le fruit d'une réflexion commune des professionnels, engagée à l'invitation du ministère, sur la place de l'IST et de la documentation dans les politiques de sites. Ce document trace des pistes, conforte à bien des égards les

politiques nationales à l'œuvre (BSN, CollEx), mais présente des hésitations quant à une déclinaison au niveau territorial. D'une certaine manière, on voit ici que le schéma traditionnel des relations entre la tutelle et les BU qui a longtemps prévalu perdure encore dans les esprits. Or la construction des stratégies de site relève éminemment des établissements eux-mêmes, le ministère venant en accompagnement. C'est tout le sens des contrats de site, et ce cadre structurant est une chance pour mettre en œuvre localement des projets collectifs.

Nous savons que la documentation constitue un des sujets porteurs de politiques de site. Elle n'a pas attendu la loi de juillet 2013 pour s'organiser territorialement, soit autour de SICD (Grenoble, Clermont-Ferrand, Bordeaux, Toulouse) soit de BIU (Paris bien sûr, mais aussi Lyon). Certes, ces structures sont à reconsidérer dans le contexte actuel. Le ministère vient ainsi de confier au recteur de Paris la rénovation des BIU parisiennes. De même, il n'existe pas de modèle unique, et sans doute faut-il inventer des modèles souples de coopération qui s'appuient sur un diagnostic et des stratégies partagés par les acteurs concernés. Les projets structurants existent : en Alsace avec le Schéma directeur de la documentation, mais aussi à PSL avec LiberLabo, à Saclay avec le *learning center*, dans le cadre du projet Condorcet avec le Grand équipement documentaire, etc.

La conjonction des effets bénéfiques du décloisonnement entre les universités et les organismes de recherche, visibles dans le cadre de BSN, et la raréfaction des ressources budgétaires plaide pour renforcer la coordination entre les acteurs de l'IST. Au sein des dispositifs de coopération à l'échelle nationale (BSN, CollEx), des opérateurs créés il y a déjà 20 ans et plus se voient de fait conforter : l'Abes, l'Inist/CNRS, le CTLes. Des acteurs plus récents doivent prendre leur part : Hal, Persée, Revue.org, etc. La responsabilité du ministère est bien aujourd'hui d'inscrire son intervention dans un recentrage stratégique et de porter l'effort sur les dispositifs structurants. Il accompagnera en outre les différents acteurs dans les enjeux émergents : qualité des référencements, *Text and Data Mining*, données de la recherche, sécurisation juridique concernant les données, etc., autant de sujets qui ont vocation à être traités dans le cadre européen : Sciences 2.0, Espace européen de la recherche, ou encore Liber (*League of European Research Universities*). ■

4. [En ligne] <http://adbu.fr/actualites/politiques-de-sites-et-ist-les-preconisations-adbu-eprist> (consulté le 17/10/2014).



Parce qu'elle nous appartient

Forum, agora, troisième lieu... si la bibliothèque d'aujourd'hui s'épanouit sur les ruines du temple, elle ne cesse pas pour autant d'être une institution. S'ouvrant au monde, elle intériorise ses tensions et conflits. Aurait-on cédé trop vite à certain angélisme dont il faudrait maintenant faire son deuil ?

La bibliothèque comme institution politique

DE L'ÉGALITÉ DES CITOYENS À LA COHABITATION DES USAGERS

Qu'est-ce qui fait de la bibliothèque une institution politique ? En tant qu'institution du livre et de la lecture, elle est associée à un idéal d'émancipation et plus récemment d'autonomie.

Suivant une conception libérale, le livre se présente comme un objet susceptible d'accueillir toutes les lectures. Sans prescription ni contrôle, chacun trouve des livres qu'il lira ou pas, et surtout qu'il lira en toute liberté. Autant de lectures possibles que de lecteurs potentiels, et plus encore car une même personne peut lire de plusieurs manières un même texte à différents moments de sa vie. Et nous pouvons faire ainsi avec des films, de la musique, des périodiques et une gamme de plus en plus étendue de produits culturels. La bibliothèque s'ouvre de plus en plus, à la même vitesse qu'elle enrichit ses collections. Une ouverture généralisée illustrée par le mouvement qui a transformé les bibliothèques municipales en médiathèques, mouvement de renouvellement et de création institutionnels qui se cherche depuis de nouveaux horizons.

L'institution est ainsi conçue à l'image du livre comme un espace public, ouvert à tous les investissements, avec un nombre très limité de contraintes. Elle se doit d'accueillir tous les usagers et tous les usages, tout comme un livre peut être lu par tous, et par chacun à sa manière en investissant dans

sa lecture quelque chose qui lui appartient. Ce mouvement d'ouverture commence au moment où la bibliothèque devient publique et se poursuit lorsque la bibliothèque décide que tous les livres peuvent potentiellement entrer dans ses collections, sans autre restriction ni censure que celle qu'impose l'espace démocratique. Bien qu'à des moments historiques différents, ces deux principes font de la bibliothèque à la fois une institution de la République et un espace de la démocratie. En tant que bien public et en tant qu'espace ouvert, les bibliothèques constituent une institution fondamentale de la citoyenneté.

Suivant cet idéal, les professionnels ont trouvé plus récemment des mots pour conduire l'ouverture : accueillir autant d'usagers que d'usages susceptibles d'investir l'espace de la bibliothèque, dans la proximité et dans la distance. « Usagers » et « usages », ces deux termes techniques sont venus nourrir une inflexion dans la conception de la bibliothèque comme espace public. À travers eux, l'idée de diversité qualifie le rapport de l'institution avec son environnement dès lors que celui-ci est conçu comme un monde hétérogène. Le pluriel « publics » accompagne cette prise de conscience, aidé par les sciences sociales qui offrent aux bibliothécaires des catégories de plus en plus fines et variées visant à saisir l'hétérogénéité. Genre, âge, ethnie, profession, langue, style de consommation, identité : la catégorie devient de plus en plus locale et la catégorisation de plus en plus minutieuse pour arriver à l'individu. L'idéal d'ouverture se confond progressivement avec celui du cosmopolitisme et de la cohabitation, des



La bibliothèque, ouverture et cohabitation – intégration ? Ici, le hall d'entrée de la Médiathèque Jean-Prévost de Bron (69).

mots qui semblent remplacer celui d'égalité parfois suspecté de vouloir dire uniformisation.

DE LA COHABITATION AU CONFLIT

Cependant, la vie des bibliothèques publiques est plus complexe, notamment celle des bibliothèques situées dans des quartiers populaires des grandes villes. Depuis un certain temps, il y a une prise de conscience des situations conflictuelles qui entourent, traversent et pénètrent les bibliothèques municipales, souvent des annexes, dans certains quartiers d'habitat social, ces grands ensembles qu'on a pris l'habitude d'appeler « les banlieues ». On observe de multiples formes de conflit et de violence, des plus banals et quotidiens, liés aux échanges entre personnel et usagers d'un service public, jusqu'aux plus graves comme l'incendie de la bibliothèque. Ainsi, 70 bibliothèques ont été volontairement incendiées en France depuis 1980, dans des grandes villes de tout le pays. Si les bibliothèques sont des espaces ouverts et des biens publics accessibles à tous, qu'est ce qui les expose à une telle diversité de conflits ? Nous connaissons des bibliothèques dans des quartiers pauvres de nombreux pays, elles sont rarement soumises à une telle trame conflictuelle. Que se passe-t-il en France ?

Les bibliothèques se trouvent déstabilisées aujourd'hui par plusieurs mutations importantes. Le développement

d'internet et des moyens de communication change le statut du livre et de l'écrit, les pratiques de la lecture et de l'écriture. Aussi y a-t-il en France une réelle inquiétude quant à ce qui est perçu comme une crise des humanités et des lectures lentes et longues qui lui sont associées. La bibliothèque s'est effectivement développée en forte association avec ce modèle culturel et politique. La diminution du nombre d'inscrits en bibliothèque et l'affaiblissement du nombre de gros lecteurs d'ouvrages littéraires de style classique sont probablement liés à cette mutation majeure. Le phénomène est cependant plus profond, sociétal, en ce sens qu'on peut l'associer aux mutations du monde du travail, au développement d'autres pratiques culturelles et aux changements dans la politique contemporaine.

Cette grande transformation ne doit pourtant pas cacher l'économie des échanges conflictuels au sein de laquelle se déroule la vie de nombreuses bibliothèques. En effet, les choses se présentent autrement lorsque nous regardons l'univers des bibliothèques et des médiathèques implantées en milieu populaire à travers le prisme de ces conflits et violences qui vont parfois jusqu'à l'incendie.

QUELLE LANGUE PARLE-T-ON ?

Les cultures populaires sont aujourd'hui toutes traversées par l'écrit. Un écrit qui est omniprésent mais pas unifié, et



Le blog des amis des bibliothèques de Tellin et Wellin
Bibliothèque(s) ?

Après le blog, depuis avril 2012, c'est le blog de la bibliothèque de Tellin et Wellin qui est devenu le blog des amis des bibliothèques de Tellin et Wellin.

Exposition "Bibliothèque(s) ?" du projet "Témoignage" de la bibliothèque de Tellin et Wellin.

Exposition "Bibliothèque(s) ?" du projet "Témoignage" de la bibliothèque de Tellin et Wellin.



La bibliothèque au confluent de deux langages. Blog et affiche de la bibliothèque de Tellin et Wellin (Belgique).

Wellin Hip-Hop Days

Le vendredi, après-midi de juillet - août
<http://bibliotheque.wellin.over-blog.org>



Wellin Hip-Hop Days

qui s'y retrouve sous au moins quatre formes distinctes. Il y a d'abord l'écrit porté par les institutions éducatives qui enseignent à lire et à écrire. Ensuite, celui de la loi et des administrations qui contraignent à sa maîtrise. En troisième lieu, l'écrit exigé par l'entreprise et par le monde du travail. Enfin, l'écrit qui appartient en propre aux classes populaires en ce sens qu'il ne s'impose pas à elles de l'extérieur. Tant sur le plan collectif qu'individuel, dans la sphère privée ou dans l'espace public, les catégories populaires se servent de l'écriture pour s'informer, communiquer, se battre, s'exprimer. Dans ce cadre complexe, les rapports conflictuels que nous observons à l'intérieur et autour des bibliothèques trouvent une dimension fondamentale dans cette profonde ambiguïté de l'écrit entre sentiment d'appartenance et d'imposition extérieure. Car l'écrit qui pénètre le monde populaire peut être celui de la sanction, tandis que son écriture propre, celle qui est produite par les classes populaires elles-mêmes, sert à se tenir ensemble et parfois même à résister ou à se révolter.

Le monde populaire ne se caractérise donc plus aujourd'hui par une totale extériorité par rapport à la langue écrite officielle ou légitime. Celle-ci ne constitue pas non plus une force de domination totalement extérieure et absolument efficace. Elle n'est plus complètement étrangère parce que, suite au

travail de nombreux agents (l'école, les bibliothèques, l'édition, la presse, etc.), les classes populaires vivent cette langue écrite aussi comme leur étant propre. Et elle n'est pas complètement dominante car elle est concurrencée par des phénomènes d'écriture multiples. Beaucoup sont vieux et connus, comme celui qu'on observe dans la chanson (aujourd'hui le rap), d'autres, et pas des moindres, sont nouveaux car associés notamment aux nouvelles technologies et au développement d'internet et des réseaux sociaux. Ces moyens de communication et d'expression permettent l'expansion et l'affirmation de formes culturelles qui échappent dans une large mesure au contrôle de l'école et des institutions. Il y a ainsi toute une littérature qu'on appelle « de banlieue », et qui compte des écrivains aussi célèbres qu'Abdel Malik, Grand Corps Malade ou Faïza Guène, mais aussi des moins lus, tels Rachid Santaki ou Tibault Baka.

Avec l'écrit imposé par le travail et la technologie, l'écrit qui arrive de l'extérieur est celui de la politique instituée. C'est l'écrit que l'école amène et la bureaucratie impose et dont l'apprentissage est indispensable à l'exercice de la citoyenneté. C'est l'écrit des administrations de l'État, auxquelles on doit écrire pour obtenir un logement ou pour faire la demande d'un logement plus adapté à une nouvelle situation familiale. Un écrit légitime qui gouverne l'oralité d'un nombre important d'agents sociaux : les hommes politiques, les agents des administrations, les enseignants, les journalistes et les dirigeants d'entreprise. Dans le cadre des conflits sociaux qui traversent la société française aujourd'hui, la langue de la politique institutionnalisée risque d'être perçue non pas comme un langage universel, mais comme l'idiome d'un groupe social particulier. Cette situation déstabilise la bibliothèque en tant qu'institution politique. Quelle est en effet la forme d'écrit que la bibliothèque abrite et véhicule ?

AMBIVALENTES INSTITUTIONS

À l'instar de l'écrit, une ambivalence généralisée, entre extériorité et appropriation, caractérise la présence des institutions dans les quartiers. Et cette ambivalence touche aussi les bibliothèques. D'un côté, les institutions opèrent et sont perçues comme des intervenants extérieurs agissant sur le monde des classes populaires et sur la vie de leurs membres. De l'autre côté, les institutions s'associent aux classes populaires, se rendent indispensables aux familles. Les habitants les vivent comme les institutions de leur quartier. Par la manière dont elle est liée au marché de l'emploi, l'école constitue un cas paradigmatique. Aussi bien les familles que

les enseignants ont appris que l'échec scolaire multiplie les chances de se trouver exclu de l'emploi et condamné à errer entre le chômage et la contrainte de devoir d'accepter des contrats intermittents, mal payés et assortis de tâches peu agréables. L'ambivalence s'installe lorsque l'échec scolaire est de moins en moins vécu comme un échec personnel et de plus en plus comme une injustice, en ce sens qu'il frappe toujours les mêmes.

Considérée du point de vue des conflits qui les affectent et les entourent, la condition politique des bibliothèques n'est plus exactement celle d'un espace public, encore moins celle d'un service public. C'est le conflit qui détermine sa condition politique et non pas son absence. Mais de quel genre de conflit s'agit-il ? En premier lieu, tous ces conflits se produisent à l'intérieur de l'espace de la République, aspirent à la démocratie et se déploient dans une conscience revendiquée de la citoyenneté. Cette conscience est plus marquée maintenant qu'à l'époque où la socialisation politique se faisait dans le cadre d'une sociabilité ouvrière. Les demandes de citoyenneté semblent aujourd'hui plus affirmées et surtout plus radicales. Si conflit il y a, c'est que les habitants des quartiers sont politiquement intégrés et non pas en manque de politisation, car ils revendiquent le droit à l'intégration sociale et celui de ne pas être discriminés.

En deuxième lieu, les formes conflictuelles que nous observons dénoncent toutes plus ou moins directement un certain nombre de « corruptions » de notre vie politique, et en conséquence des institutions qui en font partie. La séparation des gouvernants et des gouvernés comme étant deux classes distinctes de personnes (d'où l'expression « classe politique ») ; la sensation que les victimes des injustices sont « toujours les mêmes » ; le sentiment que les voies du progrès et d'une individuation positive sont fermées pour beaucoup. En troisième lieu, les institutions sont vécues comme étant à la fois celles qui intègrent (par l'emploi, par l'école, par l'accès à « la culture » et à la citoyenneté) et celles qui excluent, celles qui ouvrent le chemin vers un avenir meilleur et celles qui ferment la porte de ce même avenir à beaucoup de citoyens.

Dans ce contexte, les quartiers se mobilisent pour rappeler que leur territoire fait partie de l'espace commun, que la République devrait garantir à ces habitants les mêmes chances qu'aux autres citoyens. L'école, la bibliothèque et toutes les autres institutions sont les bienvenues et les habitants réclament plus de services publics. Cependant, ces mêmes habitants cherchent à contrôler leur quartier, à pouvoir déterminer les normes de leur vie commune et à sortir de cette forme d'hétéronomie que représente pour eux le fait que des agents extérieurs à leur monde, à leur quartier, viennent leur

imposer des normes et surtout contrôlent des ressources précieuses dont leurs vies dépendent.

NOTRE BIBLIOTHÈQUE

La révolution informatique et d'internet bouleverse notre rapport à l'écrit avec une ampleur aussi importante que celle de l'imprimerie, et les bibliothèques sont au cœur de la tourmente. Ces transformations suffisent à elles seules pour menacer le statut politique de ces espaces de la lecture que nous devons protéger si nous ne voulons pas les voir disparaître. De ce point de vue, l'idéal de la bibliothèque comme une espace toujours plus ouvert ne peut être négligé.

Cependant, d'autres questions se posent dès que nous déplaçons notre regard vers les bibliothèques situées dans les quartiers populaires. Ici, les transformations de la sociabilité et de la politique populaires sont si profondes que les bibliothèques se trouvent traversées par des nombreux conflits dont elles sont parfois le territoire, voire un acteur principal. Elles semblent alors obligées à prendre position au sein d'une foule d'ambiguïtés qui peuplent l'expérience de ces institutions.

Se pose sans doute là une question politique fondamentale autour des normes qui gouvernent l'institution – de la constitution des collections aux choix de son architecture en passant par l'utilisation de son espace – aujourd'hui perçues comme ayant été établies par des agents sociaux extérieurs aux univers sociaux qu'elles espèrent servir.

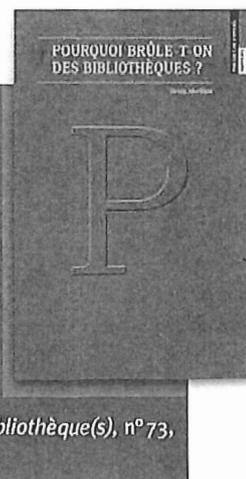
Une autre question politique se joue également dans la manière dont les bibliothèques pensent leur rapport au monde qui les entoure. Peut-être que la bibliothèque ne peut plus prétendre laisser le conflit en dehors de ses murs, peut-être qu'elle n'a plus d'autre choix que d'y prendre part. ■

Denis Merklen, *Pourquoi brûle-t-on des bibliothèques ?*, Presses de l'Enssib, coll. « Papiers », 2013, 350 p., 15x23 cm, ISBN 979-10-91281-14-0

Il a publié également : *Quartiers populaires, quartiers politiques*, La Dispute, 2009.

À lire aussi :

- Cristina Ion, « Les raisons de la colère. Sur : Denis Merklen, Pourquoi brûle-t-on des bibliothèques ? », *Bibliothèque(s)*, n° 73, mars 2014, pp. 75-78.



Juris art etc. 2015, n°26, p.20

Quel droit et quelle loi pour les bibliothèques ?

Noé Wagener, Chercheur contractuel au CNRS (Institut des sciences sociales du politique)

La France n'a pas de « loi sur les bibliothèques » (1), en ce sens qu'il n'existe pas, en droit français, une seule et même « grande loi » qui embrasse l'ensemble de la question bibliothécaire, à l'instar de ce que la loi du 3 janvier 1979 représente pour les archives (2).

Une telle absence n'est pas simple à interpréter. En faire la preuve historique du faible intérêt que l'État aurait porté aux bibliothèques depuis la fin du XIX^e siècle serait un peu rapide. Cela reviendrait à oublier qu'une politique publique peut s'exprimer au travers d'une multitude d'instruments différents - « économiques, fiscaux, délibératifs ou sociotechniques » (3) - et que les outils juridiques mobilisables sont eux-mêmes d'une grande variété (lois, décrets, arrêtés, contrats, circulaires, etc.). Autrement dit, en matière de bibliothèques comme ailleurs, « la loi est, dans l'ordre juridique, un genre particulier, qui obéit, comme tel, à des conditions d'emploi », selon la formule d'un inspecteur général des bibliothèques (4).

Or, s'il n'existe effectivement pas, en droit français, de « grande loi » sur les bibliothèques, il n'en demeure pas moins que le droit des bibliothèques est loin d'être inconsistant, y compris sur le plan législatif. Celui-ci est formé d'un ensemble composite de textes, dont l'accumulation est le produit des orientations successives de la politique de l'État en matière de bibliothèques. C'est l'extrême fragmentation de ces textes, insatisfaisante sur le plan juridique mais aussi - et peut-être surtout - sur le plan symbolique, qui explique pourquoi le projet d'élaboration d'une « loi sur les bibliothèques » est régulièrement relancé.

Un droit des bibliothèques fragmenté

Le droit des bibliothèques se caractérise par son éclatement. Depuis la fin du XIX^e siècle, il évolue non pas par la voie de grandes réformes législatives, mais touche par touche, en fonction des besoins concrets d'une politique publique en construction.

Le droit, outil technique au service d'une politique publique

À cet égard, le processus de réorganisation des bibliothèques que conduit l'État entre le début des années 1920 et la fin des années 1940 est particulièrement intéressant. Pas de « grande loi » sur les bibliothèques durant cette période, mais une importante série de mesures localisées, d'ampleur limitée : des lois et des décrets, bien sûr, mais aussi des arrêtés, des circulaires, des subventions ou encore de simples mesures d'ordre intérieur (5). Autrement dit, en matière de bibliothèques, la boîte à outils gouvernementale est mobilisée dans toute sa richesse. C'est alors un processus complexe de réforme qui se dessine, fort éloigné de la *tabula rasa* législative qu'espèrent les associations professionnelles de bibliothécaires : un processus lent, sinueux, parfois contradictoire et certainement insuffisant, mais qui, pour autant, est bien réel.

Dans ce processus de réforme, le droit est largement mobilisé, en ce sens que durant cette période, un grand nombre de textes juridiques sont élaborés, organisés autour de trois axes. Un premier axe consiste en la réorganisation des bibliothèques nationales de Paris, avec la réunion de la bibliothèque Mazarine à la Bibliothèque nationale et la création d'un comité consultatif des bibliothèques nationales de Paris (décret du 29 août 1923), l'attribution de la personnalité civile à la Bibliothèque nationale (article 151 de la loi de finances du 29 avril 1926) et la création d'une Réunion des bibliothèques nationales de Paris qui, sur le modèle de la Réunion des musées nationaux, est investie de la personnalité civile et dotée d'un budget spécial pour les dépenses de matériel (décret du 28 décembre 1926). Un deuxième axe s'articule autour de la réorganisation du contrôle des bibliothèques municipales, avec la répartition des bibliothèques en trois catégories (les bibliothèques classées, les bibliothèques soumises à un contrôle technique

régulier et permanent et les bibliothèques pouvant être admises à des inspections prescrites par décision du ministre) et la « nationalisation » - pour reprendre le vocabulaire de l'époque - du personnel technique des bibliothèques municipales classées (loi du 20 juillet 1931). Enfin, un troisième axe s'inscrit dans l'esquisse de la constitution d'une politique de « lecture publique », au travers de la création d'une Commission de la lecture publique (arrêté du 5 novembre 1929), qui, après avoir préconisé la création dans chaque commune d'un dépôt de livre et au chef-lieu de département d'un organisme de circulation destiné à faire des prêts à ces bibliothèques communales, débouche, après-guerre, sur la création des « centres régionaux des bibliothèques » (ordonnance du 24 octobre 1945), puis des « bibliothèques centrales de prêt » (ordonnance du 2 novembre 1945).

Organiser plus qu'imposer

Or, les textes de cette période partagent une même caractéristique : ils ne sont pas, ou peu, les vecteurs d'obligations juridiques. Non pas, semble-t-il, que l'on n'ose créer de telles obligations, comme on est rétrospectivement tenté de le croire, mais plutôt parce qu'on n'y songe pas particulièrement. C'est que l'objectif est bien précis : il n'est pas de réglementer les bibliothèques en général, mais bien d'organiser le service public en ce domaine. Ainsi, en particulier, l'importante loi du 20 juillet 1931 (6) relative au régime des bibliothèques publiques des villes et de leur personnel, qui réforme le contrôle étatique des bibliothèques municipales et qui, de ce fait, tend aujourd'hui à être analysée comme une loi de police, a été d'abord et avant tout conçue comme une loi de service. À bien y regarder, en effet, le placement de fonctionnaires de l'État à la tête des bibliothèques municipales classées ne procède alors pas tant d'une volonté de l'État de reprendre fermement en main ces établissements que d'un souci d'organisation nationale de ces services : par cette réforme d'entre-deux-guerres, les bibliothèques municipales, en plus d'être des services publics locaux, sont pleinement érigées en autant de fragments d'un même service public national, en théorie tout du moins.

Une rationalité bien particulière de la politique bibliothécaire de l'État s'exprime donc dans le droit des bibliothèques de l'époque. Cette rationalité domine encore, au milieu des années 1960, les travaux du groupe de travail sur « les moyens de favoriser la lecture publique ». De manière caractéristique, en effet, dans le rapport que remet, début 1967, ce groupe de travail - constitué à la demande du Premier ministre Georges Pompidou et présidé par le directeur des bibliothèques et de la lecture publique, Étienne Dennery - préconise, outre un grand nombre de mesures de bibliothéconomie (possibilité d'accès direct aux rayons pour les lecteurs, possibilité de prêt direct par le bibliobus, etc.), plusieurs mesures institutionnelles (recrutement d'un personnel de bibliothèque spécialisé) et financières (mesures d'encouragement au développement des bibliothèques municipales) (7) ; mais à aucun moment, à notre connaissance, il n'est envisagé d'inscrire dans la loi des obligations juridiques à la charge des bibliothèques publiques locales.

C'est, en définitive, une certaine conception du droit qui s'exprime ici : un droit qui n'est pas l'incarnation même de la politique de l'État en matière de bibliothèques, mais un simple outil technique d'organisation - un parmi d'autres - mis au service de cette politique. Les appels à une « grande loi » sur les bibliothèques, qui se multiplient depuis la fin des années 1970, procèdent d'une autre logique.

Vers une « grande loi » sur les bibliothèques ?

À la fin des années 1970, l'idée d'une « loi sur les bibliothèques » s'impose pleinement dans les débats. Alors que les mesures gouvernementales d'après-guerre étaient essentiellement d'ordre financier, la direction du livre fait le constat qu'une telle stratégie a atteint ses limites : l'aide de l'État demeure insuffisante pour parvenir à l'objectif défini par le rapport du groupe d'études sur la lecture publique de 1967, à savoir « mettre à la disposition de chaque citoyen les ouvrages dont la lecture peut être agréable ou utile, en enrichissant sa personnalité, et en le préparant mieux à son rôle dans la société », et de fortes inégalités entre collectivités persistent. Un changement d'orientation se révèle d'autant plus urgent que les discussions sur l'autonomie des collectivités locales s'accroissent, et qu'il est désormais sérieusement envisagé non seulement de transférer les bibliothèques centrales de prêt de l'État aux départements, mais aussi d'abandonner la politique de subventions spécifiques aux bibliothèques municipales (projet de dotation globale).

Entre « loi d'obligations » et « loi de programme »

Il est donc décidé en Conseil des ministres, début 1979, qu'une « loi sur les bibliothèques sera préparée par le ministre de la Culture et de la Communication » et que « cette loi définira les missions et les obligations respectives de l'État et des collectivités locales en matière de lecture publique ». Le long avant-projet de loi (8) que le ministère de la Culture prépare alors entend marcher sur deux pieds : selon la terminologie de l'époque, il se veut à la fois une « loi d'obligations » (c'est-à-dire une loi imposant des obligations aux collectivités locales) et une « loi de programme » (c'est-à-dire une loi programmant un financement de l'État). « Loi d'obligations », d'abord, car au-delà d'obligations fortes de politique publique (au premier rang desquelles l'obligation pour les communes de plus de 10 000 habitants de se doter d'une bibliothèque municipale dans les cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi), c'est un dispositif dense de mécanismes de contrôle des collectivités par l'administration centrale des bibliothèques qui est établi - au point que nombre de bibliothécaires estiment de nos jours qu'« aucun projet, aujourd'hui encore, n'a mieux correspondu [aux] vœux [de la profession] » (9). « Loi de programme », ensuite, avec un engagement financier important de l'État que le ministre de la Culture de l'époque, Jean-Philippe Lecat, n'hésite pas, lors d'un débat budgétaire à l'Assemblée (10), à inscrire dans la lignée des grandes lois de programme sur les monuments historiques (1962 et 1967) et les musées (1978).

L'idée, loin d'être absurde, est que ces deux piliers de la loi sont les deux faces d'une même pièce : davantage d'obligations des collectivités à l'égard de l'État et, en contrepartie, un engagement accru de ce dernier. Mais le ministère n'est pas suivi par le gouvernement : le volet financier est reporté *sine die*, et le piège se referme : faute de « programme », la loi n'est plus qu'une « loi d'obligations » ; or, comme le constate avec amertume un conseiller technique du ministre, « les parlementaires accueilleraient sans doute très mal à présent un projet de loi sur les bibliothèques publiques cantonné dans de simples affirmations de principes ou dans des aménagements juridiques et ne comportant pas de remise à niveau des efforts de l'État en matière de lecture publique » (11). Aussi, le projet de loi est finalement abandonné - ou, plus précisément, il est « remplacé » par un rapport administratif, le « rapport au Premier ministre sur les bibliothèques en France » aujourd'hui connu sous le nom de « rapport Vandevoorde » (12).

Vicissitudes d'un projet

La question d'une loi sur les bibliothèques revient cependant dans les débats à la fin des années 1980. L'optique est différente : plus de « loi-programme », cette fois mais pas vraiment non plus de « loi d'obligations ». Il s'agit d'abord et avant tout de « clarifier » - le mot revient souvent dans les écrits de l'époque - les compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, tout en rappelant les grands principes qui gouvernent la politique publique bibliothécaire. Mais peu d'obligations juridiques à créer sont finalement identifiées, de sorte qu'on arrive vite à la conclusion qu'à ce stade de la réflexion, une « charte » est plus appropriée qu'une loi. C'est ce texte, appelé *Charte des bibliothèques*, que le Conseil supérieur des bibliothèques adopte en 1991 (13).

Les problèmes de censure (14) rencontrés par plusieurs bibliothèques municipales, qui se voient imposer la suppression d'ouvrages et la fin des abonnements à certains périodiques, donne toutefois un nouveau coup de fouet au débat dans la seconde moitié des années 1990. La réflexion sur une loi sur les bibliothèques est relancée autour du pluralisme et, plus que jamais auparavant, on décide de s'adosser à la notion de « service public » (15), dont le principe de neutralité, corollaire de celui d'égalité, est un des principes constitutifs. Des aménagements des textes sont bien envisagés, une expertise juridique est même commandée à l'universitaire Henri Comte ; mais le cœur du projet réside d'abord et avant tout dans l'affirmation solennelle des principes constitutifs des bibliothèques, à savoir « la vocation générale et encyclopédique des bibliothèques, la neutralité, l'objectivité, la tolérance, les valeurs de la démocratie, sans pressions politiques ou commerciales ; et la coopération, c'est-à-dire le partage des acquisitions, le signalement et la communication des documents à distance, la conservation des documents patrimoniaux, la formation des personnels, le développement de la lecture » (16).

C'est là l'aboutissement d'un mouvement intéressant car, d'une certaine façon, c'est la représentation du rôle du droit qui a changé par rapport à la période antérieure aux années 1970. Dorénavant, le droit n'est plus tant perçu comme un outil technique au service d'une politique publique qu'il n'est conçu comme l'incarnation même de cette politique. C'est pourquoi il se doit d'endosser la forme la plus solennelle qui soit, la forme législative, celle par laquelle s'exprime

la nation assemblée. Dans ces conditions, la normativité de l'acte compte pour ainsi dire moins que sa forme symbolique. Désormais, l'objectif de la loi n'est pas seulement de « mettre à jour des dispositions législatives parfois obsolètes », loin s'en faut car s'il ne s'agissait que de combler les « lacunes » du droit des bibliothèques, il suffirait d'adopter les mesures juridiques qui s'imposent chaque fois qu'un problème nouveau se dévoile, comme cela a déjà été fait de nombreuses fois (17). Il est aussi « d'unifier et de faire connaître le droit des bibliothèques » et « de répondre à l'attente des professionnels en affirmant les principes qui régissent le métier de bibliothécaire » (18).

(1) Cet article - qui n'engage que son auteur - s'inscrit dans le cadre de la préparation d'un projet de recherche sur le droit des bibliothèques qui, à partir du second semestre 2015, associe des chercheurs de l'Institut des sciences sociales du politique (M. Cornu, V. Négri et N. Wagener) et le Service du livre et de la lecture du ministère de la Culture et de la Communication.

(2) L. n° 79-18 du 3 janv. 1979, JO du 5.

(3) T. Delpeuch, L. Dumoulin et C. de Galembert, *Sociologie du droit et de la justice*, Armand Colin, 2014, p. 146.

(4) V. J.-L. Gautier-Gentès, « Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État », *Bull. Bibl. de France*, 1998, t. 43, n° 4, p. 8.

(5) Pour une description d'époque de ce mouvement, v. C. de Serres de Mesplès, *Les bibliothèques publiques françaises. Leur organisation, leur réforme*, thèse de droit (faculté de droit de Montpellier), Imprimerie de la Charité, 1933, spéc. p. 71-102.

(6) L. du 20 juill. 1931, JO du 23.

(7) *La lecture publique en France. Rapport du groupe d'études*, La Documentation française, coll. Notes et études documentaires, n° 3459, févr. 1968.

(8) Entre une quarantaine et une soixantaine d'articles selon les versions. Nous remercions le directeur du livre et de la lecture au ministère de la Culture et de la Communication, Nicolas Georges, de nous avoir permis de consulter les archives de cet avant-projet de loi encore conservées dans son service (Centre de documentation de la Direction générale des médias et des industries culturelles).

(9) G. de La Taille, « Le rapport Vandevoorde, un rapport pour rien ? », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 2009, t. 54, n° 3, p. 28. Dans le même sens, v. D. Oppetit et M. Rochelle, « Une loi sur les bibliothèques : ni pour ni contre (bien au contraire) », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 2011, t. 56, n° 2, p. 7.

(10) Première séance du 30 oct. 1979, JOAN, *débats parlementaires*, p. 9035.

(11) Note non datée de G. Charcornac, conseiller technique au ministre de la Culture.

(12) Ministère de la Culture, *Les bibliothèques en France. Rapport au Premier ministre établi en juillet 1981 par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevoorde, directeur du livre*, Dalloz, 1982.

(13) V. p. 38 de ce dossier.

(14) V. sur ce sujet, p. 30 de ce dossier.

(15) V. sur ce sujet, p. 24 de ce dossier.

(16) I. Masse, « Quelle loi pour les bibliothèques », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1998, n° 4.

(17) Voir en particulier la question de la mise à disposition des contenus intellectuels, avec la création par la loi du 18 juin 2003 (n° 2003-517, JO du 19) d'un mécanisme de rémunération des auteurs au titre du prêt en bibliothèque, la création par la loi du 1^{er} août 2006 (n° 2006-961, JO du 3) d'une exception dite « des bibliothèques » (v. p. 34 de ce dossier) ou encore, de manière différente, le choix récent du recours à la voie contractuelle pour le développement de l'offre de livres numériques en bibliothèques.

(18) S. Barluet, *Rapport Livre 2010. Pour que vive la politique du livre*, ministère de la Culture et de la Communication, juin 2007, p. 34.

Juris art etc. 2015, n°26, p.24

Service public et bibliothèques

Jean-Marie Pontier, Professeur, université d'Aix-Marseille

L'histoire des bibliothèques est une histoire un peu heurtée, et une histoire qui a laissé des traces. Une histoire heurtée car en ce domaine comme en d'autres la Révolution est passée par là, avec les difficultés qui s'en sont suivies en matière d'action publique et les ruptures que tout cela a entraîné. Sous l'Ancien Régime les bibliothèques étaient principalement celles d'institutions religieuses (1). Après la Révolution, les collectivités locales, c'est-à-dire les communes, n'ont pas pris immédiatement le relais, la plupart d'entre elles étaient d'ailleurs dans l'incapacité de constituer une bibliothèque. Ce n'est que très progressivement, au cours du XIX^e siècle, que des bibliothèques sont instituées par les autorités locales.

Cette histoire a laissé des traces : du fait que l'État a dû inciter les collectivités locales à intervenir en ce domaine et que l'organisation des bibliothèques est marquée par un certain type de relations entre l'État et les collectivités locales. Cette conception est celle d'une décentralisation limitée, dans laquelle l'État conserve toujours un rôle important, rôle d'orientation et, plus encore, rôle de contrôle (2).

Sans rechercher aucune hiérarchie, trois pôles peuvent être identifiés. Le premier pôle est celui de l'État. Ce dernier occupe en France une place plus importante que dans d'autres pays, parce que, historiquement, et depuis des siècles, il joue un rôle fondamental, parfois déterminant, dans l'orientation de la société. Et la culture, prise au sens large du terme, est considérée comme une composante essentielle de l'action publique.

Le deuxième pôle est le pôle des collectivités locales. C'est le pôle majeur si l'on raisonne en termes d'accessibilité de la population à une bibliothèque. Sans ce réseau territorial, il n'y a plus d'accès à une bibliothèque, si ce n'est pour quelques privilégiés. C'est pourquoi ce réseau est déterminant pour la lecture publique, son état peut freiner ou au contraire faciliter cette dernière.

Le troisième pôle est le pôle privé. Il n'est pas à négliger car historiquement il a joué un véritable rôle, il a pallié la défaillance des bibliothèques et les « bibliothèques pour tous » créées en 1934, par exemple, ont été une source de lecture, parfois la seule, dans de nombreux villages et petites villes (3).

Si l'on s'attache aux seuls pôles publics, celui de l'État et celui des collectivités territoriales, on relève qu'aucun d'eux ne présente véritablement d'unité. Du côté de l'État il y a les grandes institutions précitées, mais également les bibliothèques universitaires, qui sont à part, et qui soulèvent des problèmes particuliers, distincts de ceux que l'on rencontre pour les premières. Du côté des collectivités territoriales, il n'y a pas plus d'unité du fait de circonstances historiques qui pèsent toujours.

Si l'on prend comme fil conducteur l'idée (et la notion) de service public, il est possible de retenir comme distinction simple celle qui permet de voir ce qui est commun et ce qui distingue ces bibliothèques publiques.

Caractéristiques communes aux bibliothèques publiques

Le service public est une référence principielle, non pas seulement du droit public mais également de la société tout entière. Il n'est pas possible de « penser » le droit administratif français indépendamment du service. En simplifiant, le service public est une activité d'intérêt général plus ou moins soumise à des règles exorbitantes et à des contrôles de l'administration.

Il est certain que cette notion n'est pas figée une fois pour toutes, qu'elle évolue au fil du temps, et qu'il est légitime d'admettre que les pouvoirs publics peuvent avoir, selon les moments et selon les idéologies, une vision différente de l'intérêt général.

Mais il est des activités dont la finalité d'intérêt général, et la nature de service public, n'ont jamais été contestées, n'ont jamais varié, et les bibliothèques publiques entrent dans cette catégorie. Elles poursuivent un but d'intérêt général puisqu'elles mettent à la disposition des populations des livres, documents écrits ou audiovisuels aujourd'hui, qui leur permettent de se distraire, de s'informer, de se cultiver. S'il est un domaine où il n'y a jamais eu de recherche de profit, au sens monétaire, c'est bien celui des bibliothèques.

Service public des bibliothèques : continuité et égalité

Parmi les principes applicables au service public figurent notamment ce qu'il est convenu d'appeler les « lois » (au sens, non juridique mais sociologique) du service public. Ces « lois » sont au nombre de trois. La mutabilité ne soulève guère, dans notre domaine, de difficulté, on peut ne pas épiloguer dessus. Le principe de continuité, le premier cité, est intéressant pour les bibliothèques : il ne peut signifier, comme dans d'autres domaines (établissements hospitaliers, défense nationale, etc.) la permanence, il signifie la régularité de fonctionnement, ce qui renvoie de façon concrète aux horaires d'ouverture. Quels doivent être ces horaires ? La réponse ne peut pas être la même pour toutes les catégories de bibliothèques. Mais cette question est devenue sensible, elle engendre des positions différentes, des débats. Dans certains pays du monde, il y a des bibliothèques ouvertes 24 heures sur 24 heures, avec des possibilités très larges d'accéder aux contenus. Pour différentes raisons, il ne peut en être ainsi en France, mais peut-être des améliorations sont-elles possibles pour les usagers. (4)

Un autre principe, généralement cité en deuxième, est le principe d'égalité. Celui-ci est un principe protéiforme, susceptible d'interprétations variées, de propositions très différentes, parce qu'il est très large, très vaste, et présente une particulière sensibilité politique. Il faut nécessairement le préciser pour qu'il ait une quelconque signification, une signification qui soit utilisable. Concernant les bibliothèques, il s'agit de l'égalité des citoyens, qui sont alors des usagers, au service public. Cette composante de l'égalité a donné lieu en justice à de multiples applications, avec une jurisprudence complexe et nuancée. Signalons seulement que cette question se présente particulièrement à l'échelon des collectivités territoriales, plus spécialement des communes, amenées à opérer des discriminations selon l'origine des usagers. En d'autres termes, des conditions et tarifs différents peuvent-ils être établis selon que les usagers sont originaires de la commune ou des communes voisines ? Le juge administratif a développé toute une jurisprudence favorable à propos d'une autre activité, celle des « écoles de musique », mais les principes dégagés valent tout autant pour les bibliothèques.

Inaliénabilité et imprescriptibilité des ouvrages

Au domaine public se rattachent traditionnellement deux principes, le principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Les livres des bibliothèques sont des « biens culturels » pour lesquels le principe d'appartenance au domaine public, avec les conséquences précitées, a été affirmé le plus tôt par le juge judiciaire. Dans un arrêt du 3 janvier 1846 Bibliothèque royale c/ Charron, la cour d'appel de Paris a considéré qu'« en principe, les ouvrages, les manuscrits, plans, autographes et autres objets précieux, faisant partie de la Bibliothèque royale sont inaliénables et imprescriptibles, comme appartenant au domaine public » (5). Et un demi-siècle plus tard la Cour de cassation confirme ce principe (6) en écartant l'application de l'article 2279 du code civil pour des livres et des manuscrits appartenant à une commune, au motif que ces biens « qui sont la partie constitutive essentielle d'une bibliothèque dépendant du domaine public, appartiennent nécessairement à ce même domaine [...] qui est inaliénable et imprescriptible ».

Si l'on en voulait un rappel plus récent, on pourrait facilement en trouver un exemple dans cette affaire qui a reçu un large écho médiatique, l'affaire des archives royales de la dynastie Chosun, archives prises par le corps expéditionnaire français dans la ville de Kwang-Hwa en 1866. Ces documents ont été revendiqués par la Corée (du sud) qui en a demandé la restitution. Sur requête d'une association, le juge administratif a été amené à se prononcer et a rappelé très clairement que les documents en question faisaient partie du domaine public mobilier, avec les effets qui

s'attachent à cette qualification (7). L'affaire de ces archives royales a connu une suite politique, qui a donné satisfaction à la Corée, mais la solution n'est pas satisfaisante sur le plan juridique car largement hypocrite.

Différenciations établies entre les bibliothèques publiques

Le monde des bibliothèques n'est pas unifié, le terme recouvre des institutions bien différentes les unes des autres. Ces différenciations tiennent au statut, pris au sens large du terme, d'une part, des bibliothèques, et, d'autre part, des bibliothécaires.

Diversité des bibliothèques

La formule la plus simple, qui semble adaptée pour un certain nombre de bibliothèques, est celle de la régie directe : la collectivité gère directement l'activité, en l'espèce la bibliothèque, avec son personnel, ses moyens matériels (les locaux notamment) et un financement émanant de son budget. Ce sont les communes qui sont le plus directement concernées (8). La régie lorsqu'elle est directe comporte des inconvénients : elle ne permet pas de prendre la mesure de ce qui est fait, les sommes étant « noyées » dans le budget général ; elle ne permet pas de mise en perspective ; elle ne facilite pas l'adoption d'une politique de la collectivité en matière d'achats d'ouvrages et de lecture publique.

D'où les autres formes de gestion possible, qui reviennent à une gestion déléguée. Si la gestion est déléguée à une personne publique, la formule sera celle de l'établissement public. Celui-ci présente l'avantage de l'autonomie de gestion, donc d'une gestion différenciée, isolée du reste du budget de la collectivité, mais en même temps il s'agit d'une formule assez lourde qui ne peut convenir que pour des bibliothèques d'une certaine importance, voire de grandes bibliothèques. La question du recours à un établissement public de coopération culturelle (EPCC) peut être soulevée. Ainsi que sa dénomination l'indique, l'EPCC est une formule destinée à permettre la coopération entre plusieurs personnes publiques, ce qui est, dans le principe, de nature à regrouper les moyens et à instaurer une plus grande cohérence. La formule de l'EPCC n'est pas exempte de défauts - qu'il n'appartient pas de traiter ici - mais l'on peut se demander si, sous sa forme d'établissement public de caractère administratif, elle ne serait pas adaptée pour un certain nombre de bibliothèques.

Un autre mode de gestion déléguée consiste à confier la gestion à une personne privée, comme une association. La formule associative est une formule fréquemment utilisée par les communes, qui n'ont pas les moyens, financiers et humains, de gérer autrement leur modeste bibliothèque. Malgré les risques qu'elle peut faire encourir aux élus locaux, l'association demeure plébiscitée, du fait de sa simplicité et parce qu'il n'existe aucune formule comparable en droit public.

Le statut des bibliothèques fait référence également à la « catégorisation » des bibliothèques municipales. Celles-ci ont été et demeurent les plus nombreuses, donc, de fait, celles qui ont le plus d'importance pour l'offre culturelle aux citoyens. C'est pourquoi les pouvoirs publics, à la fois, ont cherché à encourager la création de telles bibliothèques, et à contrôler certaines d'entre elles. D'où cette classification en trois catégories. Il faut toutefois rappeler qu'il n'existe aucune obligation légale pour les communes de créer une bibliothèque, celles-ci ne sont pas pour les communes un service public obligatoire.

La première catégorie est celle des bibliothèques classées, prévues par le code du patrimoine. La notion de « bibliothèque classée » n'est pas d'une très grande clarté. Le code précité se borne à énumérer les bibliothèques qui sont « classées » (9), et à les soumettre « au contrôle permanent de l'inspection générale des bibliothèques » (10). La deuxième catégorie est celle des « bibliothèques soumises à un contrôle régulier et permanent » (11). La troisième catégorie est celle des « bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par décision du ministre » (12). Tout ceci est évidemment un peu vague, fait « daté », et l'on peut s'interroger sérieusement sur le toilettage ou la modernisation qu'il conviendrait d'apporter à cette classification. A-t-elle toujours un sens ?

Diversité des bibliothécaires

Il n'y a pas de bibliothèque sans bibliothécaire. Qu'il soit bénévole, pour de petites bibliothèques privées, ou salarié, le bibliothécaire a un rôle déterminant. C'est lui qui gère et oriente les achats de la bibliothèque, par les propositions qu'il fait à la personne publique compétente. En quelque sorte, il lui donne « son âme ». Les bibliothécaires des bibliothèques publiques relèvent de fonctions publiques. Il faut en parler au pluriel car les bibliothécaires relèvent soit de la fonction publique d'État, soit de la fonction publique territoriale.

Un raisonnement simple consisterait à penser que les bibliothécaires des bibliothèques relevant de l'État font partie de la fonction publique d'État et que les bibliothécaires des bibliothèques relevant des collectivités territoriales relèvent de la fonction publique territoriale. Mais les choses sont un peu plus compliquées. D'une part, une « circulation » entre les deux fonctions publiques est certainement souhaitable, et tels étaient d'ailleurs l'ambition et le souhait du législateur lorsqu'il a adopté le statut de la fonction publique territoriale en 1984. Comme cela était prévisible, le système n'a pas fonctionné, mais tel n'est pas ici notre propos.

Il est en revanche important de souligner que les bibliothécaires des collectivités territoriales ne sont pas tous des personnels de la fonction publique territoriale. Les conservateurs des bibliothèques classées continuent d'être des conservateurs ayant un statut d'État, qui sont « mis à disposition » des collectivités (13). Ainsi, les conservateurs d'État se trouvent placés, pour la gestion des bibliothèques, sous l'autorité du maire, mais les dépenses afférentes à ces fonctionnaires sont assurées par l'État. Plusieurs rapports ont suggéré des pistes de réforme sans que, jusqu'à présent, des évolutions substantielles se soient produites. Même si les communes comme les conservateurs y trouvent leur compte, une telle situation n'est cependant pas satisfaisante car elle n'est pas claire, elle n'est pas saine et n'identifie pas les compétences et les responsabilités de chacun (14).

(1) Mises à part quelques bibliothèques qui avaient été constituées par des princes éclairés et quelques communautés.

(2) V. sur ce point, p. 28 de ce dossier.

(3) On laisse de côté les quelques rares et souvent irremplaçables, mais inaccessibles, bibliothèques de propriétaires privés qui ont été constituées au fil du temps.

(4) V. not. L. Bouvier-Ajam, D. Cotte, « Etude d'impact sur l'optimisation des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales - Rapport final », 9 juin 2015.

(5) *DP* 1846. II. 212-213.

(6) Cass. 17 juin 1896, Jean Bonnin c/ Villes de Macon et de Lyon, *DP* 1897. I. 257, note L. Guénée.

(7) CAA Paris 19 juill. 2013, req. n° 10PA00983.

(8) Quelques départements également ont une bibliothèque en régie.

(9) C. patr., art. R. 310-1.

(10) C. patr., art. R. 310-2.

(11) C. patr., art. L. 310-1.

(12) *Id.*

(13) La situation juridique du « détachement » est peu utilisée.

(14) V. p. 30 de ce dossier.

L'Inspection générale des bibliothèques : entre approche métier et objectifs de management public et d'impact sociétal

La tutelle de l'État sur les bibliothèques publiques et universitaires a été scindée en 1975 entre deux ministères, celui de la Culture créant une nouvelle Direction du livre et de la lecture et celui en charge de l'Enseignement supérieur. Depuis cette date, l'Inspection générale des bibliothèques (IGB) est le seul service compétent pour l'ensemble des bibliothèques. Elle exerce cette compétence dans son domaine propre, le contrôle, l'évaluation et le conseil.

Positionnement de l'Inspection générale des bibliothèques

Dans l'organisation administrative de l'État, l'IGB est placée sous l'autorité directe du ministre chargé de l'Enseignement supérieur et mise à disposition du ministre chargé de la Culture. Cela n'a pas toujours été le cas. Dans une période récente, de 1945 à 1975, elle était placée sous l'autorité du directeur des bibliothèques et de la lecture publique, qui cumulait cette fonction avec celle d'administrateur général de la Bibliothèque nationale. Ses inspecteurs étaient à la fois dans des missions d'administration et des missions de contrôle proprement dites. De plus, jusqu'à la réforme du statut des conservateurs en 1992, ils exerçaient un pouvoir de notation vis-à-vis de tous les conservateurs d'État. Maintenant, les inspecteurs n'interviennent plus directement en position décisionnaire dans des actes de gestion, sauf quand ils président des jurys de concours de recrutement.

L'IGB n'a donc pas vocation à intervenir dans des actes d'administration. Elle s'est recentrée dans des fonctions d'évaluation et de contrôle au service des ministres et en soutien aux directions d'administration centrale. C'est cette place particulière qui permet aux inspecteurs de formuler librement leurs avis en toute indépendance, et c'est bien ce qui est attendu d'eux, de dire et d'écrire ce que les services parties prenantes à la gestion ne peuvent ou n'osent formuler.

Cette exigence d'*indépendance* suppose que les inspecteurs ne soient pas de parti pris, qu'ils prennent le temps de former leur jugement en toute *objectivité*, en instruisant les dossiers de façon équitable, en s'assurant que les faits relatés et les

données citées puissent être attestés. Cette objectivité est garantie par le fait qu'ils procèdent à une *instruction contradictoire* : les élus responsables de l'établissement prennent en effet connaissance d'un rapport provisoire et peuvent y apporter des observations ou des rectifications qui sont insérées dans le rapport définitif transmis au ministre de tutelle. Ce qui garantit aussi la sincérité des avis de l'inspection, c'est le respect d'un principe de *confidentialité*, d'une obligation de réserve à l'égard des personnes ou des organismes objets de la mission ou concernés par elle : les rapports sur une bibliothèque particulière ne sont pas divulgués à des tiers, à l'exception des diffusions autorisées, ou prévues par les textes législatifs et réglementaires. Seules les études thématiques ont vocation à être largement diffusées, après accord du ministre concerné.

L'IGB n'est pas toutefois la seule inspection à intervenir. Sur certains sujets, qui englobent les bibliothèques dans des problématiques plus générales, l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) comme l'Inspection générale des affaires culturelles (IGAC) peuvent être saisies. L'IGB peut également être chargée de missions communes avec l'une ou l'autre de ces inspections.

Par rapport aux autres inspections ou corps de contrôle, le regard de l'IGB apporte une *approche métier* et s'appuie sur l'expertise scientifique et technique de ses membres. C'est la raison pour laquelle elle joue, en quelque sorte, le rôle d'une instance d'évaluation par des pairs.

[...]

Cette approche métier apportée par des tiers de confiance peut mettre l'Inspection en situation d'intermédiaire entre les différents acteurs – parfois de médiateur dans des situations de crise –, appuyant ses analyses et ses préconisations sur une vision autant que possible objective et indépendante. Cela suppose de faire le lien entre les aspects scientifiques et techniques et les aspects politiques et administratifs, de ne pas se limiter à parler en bibliothécaire pour des bibliothécaires, mais de tenir un langage compréhensible par tous les partenaires. En d'autres termes, l'expertise métier de l'IGB doit intégrer les enjeux politiques et stratégiques de l'institution qui porte la bibliothèque.

[...]

S'il est attendu de l'IGB un point de vue objectif et indépendant, elle est en premier lieu au service des ministres chargés de l'Enseignement supérieur (sous l'autorité directe duquel elle est placée²) et de la Culture. Elle joue auprès d'eux un rôle de conseil, et ses rapports thématiques sont une aide à la définition de politiques publiques. Par exemple, le rapport sur « *L'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques : progrès et obstacles* », publié fin 2012, a été l'une des bases de la politique des ministres de la Culture en faveur de l'élargissement des horaires. De façon plus générale, les constats effectués lors des missions permettent aux ministres de vérifier dans quelle mesure leurs orientations concernant les bibliothèques sont suivies d'effet, et d'en améliorer la portée.

[...]

LES BIBLIOTHÈQUES photographie du premier réseau culturel français

UN ÉQUIPEMENT CULTUREL
DE PROXIMITÉ PLÉBISCITÉ
PAR LES FRANÇAIS

27 millions

de personnes ont poussé
au moins une fois la porte
d'une des

16 500

bibliothèques publiques

de la population
est desservie par
une structure de
lecture publique

89%

60%

des jeunes entre 11 et
16 ans ont fréquenté
une fois au moins
une bibliothèque

1,7 MDC

de dépenses des collectivités locales chaque année
pour les bibliothèques (1,2 Mds pour la masse salariale)

VERS UNE GÉNÉRALISATION
DE L'ACCÈS POUR TOUS
AUX BIBLIOTHÈQUES

280 M

de documents empruntés
chaque année

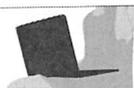


71%

des bibliothèques physiquement
accessibles aux personnes en
situation de handicap visuel,
taux identique dans les villes de
+ de 100 000 habitants et les
communes de - de 2 000
habitants

12%

seulement des Français
sont des emprunteurs actifs
(au moins 1 livre par an)



41%

des bibliothèques des villes
de + de 100 000 habitants
disposent d'ordinateurs
adaptés aux handicaps



amplitude moyenne
d'ouverture hebdomadaire :

20 h pour les villes de
+ de 20 000 habitants
(+1h en 5 ans)

42 h pour les villes de
+ de 100 000 habitants

UN SERVICE PUBLIC CULTUREL
GARANT DE LA COHÉSION SOCIALE

92%

des bibliothèques
ont un partenariat
avec une école

90%

des bibliothèques
des communes de
+ de 5 000 habitants
ont un partenariat
avec une structure
de la petite enfance

80%

des bibliothèques des
villes de + de 20 000
habitants ont des
partenariats avec des
structures culturelles

19%

des bibliothèques
ont un partenariat
avec un lycée



Source : enquête sur les " Publics et les usages des bibliothèques
municipales en 2016 ", ministère de la Culture, 2017

MC / DICOM / 2018

La notion de service public

Dernière modification : 30 juin 2018 à 11h21

La notion de service public est essentielle en France. La "défense" du service public et la crainte de sa "remise en cause" sont des thèmes récurrents du débat politique. Durant les grèves de novembre et décembre 1995, le Premier ministre a cru pouvoir apaiser le climat en proposant d'inscrire la notion de service public dans la Constitution. C'est dire son importance capitale... La difficulté est que le périmètre de cette notion est variable dans le temps et dépend de la définition qu'en ont la population et le pouvoir politique à un moment donné.

De plus, l'expression service public désigne deux éléments différents : une **mission**, qui est une activité d'intérêt général, et un **mode d'organisation** consistant, de façon directe ou indirecte, à faire prendre en charge ces activités d'intérêt général par des personnes, soit publiques (État, collectivités territoriales, établissements publics) soit privées, mais sous le contrôle d'une personne publique.

Plusieurs fonctions selon un régime juridique bien fixé

Selon les finalités poursuivies, le service public remplit **quatre fonctions principales**. On distingue les services publics à finalité d'ordre et de régulation (la défense nationale, la justice, la protection civile, les ordres professionnels...), ceux ayant pour but la protection sociale et sanitaire (sécurité sociale, service public hospitalier...), ceux à vocation éducative et culturelle (enseignement, recherche, service public audiovisuel...) et ceux à caractère économique.

Le régime juridique du service public est organisé autour de **trois grands principes**.

Le premier est celui de la **continuité du service public**. Il constitue un des aspects de la continuité de l'État et a été qualifié de principe de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel (décision 79-105 DC du 25 juillet 1979). Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption. Cependant, selon les services, la notion de continuité n'a pas le même contenu (permanence totale pour les urgences hospitalières, horaires prévus pour d'autres). La jurisprudence du Conseil d'État est très précise sur cette exigence : est ainsi condamné un service qui ne respecte pas les heures d'ouverture annoncées (ouverture tardive, fermeture hâtive). Toutefois, ce principe de continuité doit s'accommoder du principe, à valeur constitutionnelle lui aussi, du droit de grève. La plupart des agents des services publics disposent de ce droit, à l'exception de certaines catégories pour lesquelles la grève est interdite (policiers, militaires...) ou limitée par un service minimum (navigation aérienne, transports ferroviaires, télévision et radio...).

Le deuxième principe est celui de l'**égalité devant le service public**, lui aussi à valeur constitutionnelle, qui procède de l'application à ce domaine du principe général d'égalité de tous devant la loi, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Il signifie que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant du service (égalité tarifaire sauf pour les services facultatifs, tels

que les écoles de musique, par exemple), et enfin doit être traitée de la même façon que tout autre usager du service. Ainsi, le défaut de neutralité – principe qui est un prolongement du principe d'égalité – d'un agent du service public, par exemple une manifestation de racisme à l'encontre d'un usager, constitue une faute déontologique grave.

Enfin, le dernier principe de fonctionnement du service public est celui dit d'**adaptabilité ou mutabilité**. Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il s'agit davantage d'assurer au mieux, qualitativement, un service plutôt que de sa continuité dans le temps. Cela signifie que le service public ne doit pas demeurer immobile face aux évolutions de la société ; il doit suivre les besoins des usagers (ex : souplesse d'organisation des services publics) ainsi que les évolutions techniques (ex : passage, au début du XXe siècle, du gaz à l'électricité).

À ces éléments s'est ajoutée la **place traditionnellement importante de l'État en France**. Depuis l'époque de Colbert (XVIIe siècle), la puissance publique a toujours considéré qu'elle avait un rôle à jouer dans le développement économique du pays. Le service public a souvent servi de fondement à cette intervention économique étatique dans des domaines extrêmement variés : transports ferroviaires (Plan Freycinet à la fin du XIXe siècle), transports aéronautiques (Concorde), téléphone (appui donné à l'entreprise Cit-Alcatel durant les années 1970) ...

[...]

Macron confirme son soutien aux bibliothèques

Par Gilles Renault — 20 février 2018 à 18:26

En déplacement aux Mureaux, le président de la République conforté par un rapport préconise un accès facilité aux livres

La préconisation n'est pas inédite puisqu'elle figurait dans son programme électoral: Emmanuel Macron a appelé mardi les bibliothèques à ouvrir davantage le soir et le dimanche afin de «réduire les fractures» culturelles et sociales. Actuellement, seules 130 des 16 500 bibliothèques et points de lecture de France ouvrent leurs portes le dimanche. Et, dans la semaine, *«beaucoup d'entre elles ouvrent aux horaires où la plupart des Français travaillent»*, étant fermées à l'heure du déjeuner et tôt le soir, a regretté Françoise Nyssen, ministre de la Culture, qui accompagnait le président de la république dans son déplacement aux Mureaux. En moyenne, les bibliothèques françaises n'ouvrent que 41 heures par semaine dans les grandes villes, contre 78 heures à Londres ou 98 heures à Copenhague.

Erik Orsenna a présenté un rapport sur l'avenir des bibliothèques au président et à la ministre, dans le cadre de leur sortie en banlieue parisienne, où la délégation a passé trois heures dans la médiathèque locale, apparemment appréciée pour ses initiatives. Le rapport établi par l'écrivain et Noël Corbin, inspecteur des affaires culturelles, encourage une durée d'ouverture hebdomadaire moyenne de 45 heures pour les villes de 50 000 à 100 000 habitants, et de 50 heures pour celles de plus de 100 000 habitants. En juillet 2017, l'Association des bibliothécaires de France (ABF) avait logiquement cautionné la perspective d'horaires d'ouverture plus grands, tout en pointant la problématique liée à *«la baisse des moyens financiers des collectivités territoriales»*.

Le gouvernement a augmenté de 8 millions d'euros la dotation générale de décentralisation en faveur des bibliothèques pour les cinq années à venir. Cela devrait permettre de soutenir *«200 projets d'extension d'horaires»*, selon le rapport. En 2015, les collectivités locales ont dépensé 1,7 milliard d'euros pour la lecture publique, dont près de 1,2 milliard pour rémunérer les 38 000 agents affectés à ces structures - auxquels se joignent 81 000 bénévoles. Le rapport considère que les bibliothèques doivent *«s'adapter à la demande»* et *«devenir des maisons de service public culturel»* - où il est aussi question de soutien scolaire et d'ateliers - associées le cas échéant à d'autres structures locales (bureaux de poste, salles de sport...).