

Livre 2010 : Table ronde 11

Quelles formes d'intervention et d'organisation pour l'action publique ?

Mardi 6 février 2007

14h00-18h00

Maison de l'Amérique latine

ÉTAT DES LIEUX

Sommaire

PRELABLE: POURQUOI UNE POLITIQUE DU LIVRE ?

- Créer les conditions de la diversité de la création et de la diffusion
- Conserver et valoriser le patrimoine écrit
- Soutenir la lecture publique, en partenariat avec les collectivités territoriales

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

- Le livre, troisième industrie culturelle française
- Les bibliothèques, institutions culturelles les plus nombreuses et les plus fréquentées
- Le livre, priorité budgétaire en 2007
- Des cadres institutionnel, statutaire, budgétaire et technologiques en pleine mutation

1. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN DIRECTION DU SECTEUR PRIVE

1.1. Le poids des normes internationales

1.2. Le rôle de l'État

- Une régulation juridique (Loi de 1981 sur le prix du livre, droit de la propriété intellectuelle...)
- Des dispositifs d'aide directe en faveur de l'économie du livre
 - Les aides individuelles du CNL
 - Les aides des autres ministères
 -

2. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE ADMINISTRATIONS CENTRALES ET OPERATEURS DE L'ÉTAT.

2.1. Les missions des administrations centrales sont clairement définies

2.2. Les opérateurs de l'État peuvent avoir des statuts juridiques divers mais répondent à des critères communs.

3. PAYSAGE INSTITUTIONNEL

3.1. Le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3.1.1. L'administration centrale

3.1.2. Les organismes documentaires placés sous la tutelle de la direction générale de l'enseignement supérieur.

3.1.3. Les moyens

3.1.4. L'inspection générale des bibliothèques

3.2. Le Ministère des affaires étrangères

3.3. Le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

3.3.1. Le concours particulier pour les bibliothèques publiques:

3.3.2. Le numerus clausus

4. LE ROLE SPECIFIQUE DU MCC

4.1. Le décret fondateur de la Direction du livre et de la lecture.

4.2. Les compétences actuelles de la Direction du livre et de la lecture.

4.2.1. Les attributions de la Direction du livre et de la lecture.

4.2.2. Le rôle réglementaire et normatif du directeur du livre et de la lecture.

a. Le cadre réglementaire général

b. Contenu pour le directeur du livre et de la lecture.

4.2.3. L'exercice de la tutelle.

4.2.4. La participation à la gestion des personnels de la filière « bibliothèque ».

4.2.5. Un dispositif particulier en cours de réforme : la mise à disposition des conservateurs généraux et conservateurs auprès des collectivités territoriales.

a. Les conditions actuelles de mise à disposition des conservateurs d'Etat auprès des collectivités territoriales ne sont pas satisfaisantes.

b. La loi de modernisation de la fonction publique permettra de rationaliser le dispositif.

4.3. Un cadre budgétaire rénové

PRELABLE : POURQUOI UNE POLITIQUE DU LIVRE ?

La redéfinition éventuelle des formes d'intervention et d'organisation de l'action gouvernementale en matière de livre suppose un accord sur les objectifs fondamentaux de la « politique du livre ».

Le livre étant, à côté de la presse écrite et des autres médias, un vecteur du débat d'idées¹, l'action publique ne vise plus principalement aujourd'hui à en contrôler le contenu², comme au XVIe siècle où l'administration royale dispensait pour chaque titre un privilège d'impression.

Au contraire, et toujours en raison de l'influence de ce bien culturel sur la vie des idées, la politique du livre vise à ***créer les conditions d'une certaine diversité des contenus*** et donc de l'offre éditoriale du secteur privé (chaque année, quelque 50.000 nouveautés paraissent en France, pour plus de 500.000 références disponibles dans le commerce). Les instruments de cette politique sont avant tout ceux de la régulation juridique et économique, accessoirement des dispositifs d'aide financière aux acteurs de la chaîne du livre.

L'État assure par ailleurs une ***mission de conservation et de valorisation du patrimoine écrit*** au sens large (plus de 15 millions de notices bibliographiques, concernant essentiellement des monographies, aujourd'hui recensées par le Catalogue Collectif de France [CCFr], reflétant les collections de la BnF, des bibliothèques universitaires [BU] et des bibliothèques municipales [BM]). Cette mission constitue un service public, dont l'opérateur principal est la Bibliothèque nationale de France [BnF].

L'Etat met également en œuvre, à travers la BnF, les BU et les bibliothèques spécialisées, une politique documentaire au service des universités et de la recherche.

Enfin, l'État compense les dépenses des collectivités territoriales en matière de ***lecture publique*** (rôle des BM et des bibliothèques départementales de prêt [BDP]).

Le rôle de l'État et de ses établissements publics comme éditeur est aujourd'hui marginal (l'édition publique représente environ 1 % du chiffre d'affaires et 4 % des titres publiés en 2005³).

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le livre représente en France, après l'audiovisuel et la presse, la troisième industrie culturelle avec un marché d'environ 5 milliards d'euros par an. Par ailleurs, les bibliothèques sont les institutions culturelles les plus nombreuses sur le territoire (environ 3000 établissements de lecture publique) et les plus fréquentées, avec quelques 6 millions de lecteurs inscrits. En terme d'emplois, on peut évaluer ce secteur à près de 100 000 personnes.

Le Gouvernement a décidé de consolider en 2007 les moyens de la politique du livre du Ministère de la culture et de la communication (MCC). Bien entendu, la politique de l'Etat en faveur du livre dépasse le cadre du MCC, compte tenu de l'importance des normes de concurrence et des règles fiscales définies par le Ministère de l'économie et des finances pour

¹Double aspect du livre, « bien culturel », à la fois support de la pensée (dimension culturelle) et marchandise (valeur économique).

² Cf. cependant loi de 1949.

³Dans le secteur du livre d'art, la part des éditeurs publics représente environ 17 % du CA en 2005.

les opérateurs privés, de l'importance économique et documentaire des bibliothèques universitaires (relevant du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche), et de la contribution d'autres ministères, notamment le Ministère des affaires étrangères pour ce qui concerne la présence du livre français à l'étranger.

La politique du livre et de la lecture du MCC s'inscrit dans des cadres institutionnel, statutaire, budgétaire et technologique en profonde mutation : charte de la déconcentration, réforme des statuts particuliers des personnels, projet de loi de modernisation de la fonction publique, mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finance, développement de la numérisation... Pour toutes ces raisons, il convient d'adapter l'administration en charge du livre et de la lecture à ce contexte nouveau.

1. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT EN DIRECTION DU SECTEUR PRIVE

1.1. Le poids des normes internationales

L'intervention publique dans le secteur de l'économie du livre s'inscrit dans un cadre juridique qui n'est propre ni au livre ni même souvent à la culture : droit international (OMC, OMPI, UNESCO), droit communautaire (propriété intellectuelle, concurrence, marché intérieur, fiscalité...), droit national (marchés publics, concurrence, consommation, fiscalité, droit commercial, collectivités territoriales...).

1.2. Le rôle de l'État

L'action de l'État en matière d'économie du livre comme, plus généralement, dans le secteur des industries culturelles, vise à garantir la diversité de la création, un accès au livre aisé et un large choix pour le public. Dans ce but, il veille à l'équilibre des rapports entre les acteurs de la « chaîne du livre ».

Cette régulation est principalement de nature juridique. Elle s'exerce essentiellement à travers la loi de 1981 relative au prix du livre et le droit de la propriété intellectuelle (droit de reprographie, droit de prêt, exceptions au droit d'auteur dans la loi DADVSI, règles applicables au contrat d'édition...).

A côté de ces deux leviers principaux existent d'autres dispositifs juridiques tels que l'interdiction de publicité pour le livre sur les chaînes hertziennes, l'application au secteur du livre des règles en matière de marchés publics, les dispositifs encadrant l'édition publique...

Cette action de régulation est complétée par les dispositifs d'aide directe en faveur de l'économie du livre dont le montant global, hors dépense fiscale, est estimé au total à environ 2 % du chiffre d'affaires du secteur.

Le Centre national du livre est l'opérateur le plus important dans ce secteur de par son budget et de par l'étendue de ses interventions (soutien à l'ensemble des acteurs de la « chaîne du livre », variété des interventions). Dans le secteur de l'édition, le CNL concentre ses interventions sur les aides individuelles à la publication et à la traduction au profit d'ouvrages de « rotation lente » dont la qualité justifie la publication. Son intervention couvre également des aides au développement économique des entreprises et à la diffusion en librairie et en bibliothèque. Les aides financières de la DLL sont quant à elles attribuées en faveur d'opérateurs nationaux concourant au développement de l'économie du livre à l'intérieur mais

également au-delà de nos frontières. Celles des DRAC prennent particulièrement en compte la contribution du secteur de l'économie du livre au développement des territoires.

Enfin, il convient de mentionner la part importante des aides qui relèvent d'autres ministères (Affaires étrangères, Education nationale, Enseignement supérieur, PME, commerce et artisanat, ...), d'autres collectivités, particulièrement les régions, et la part non moins importante de la dépense fiscale liée à l'application d'un taux réduit de TVA pour le livre dont l'impact est estimé à plus de 150 millions d'euros par an.

2. LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE ADMINISTRATIONS CENTRALES ET OPERATEURS DE L'ÉTAT

2.1. Les missions des administrations centrales sont clairement définies

Le décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration pose comme principe dans son article 1-1 alinéa 3 que : *« sont confiées aux administrations centrales et aux services à compétence nationale les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial. »*

L'article 2 précise le rôle des administrations centrales :

« Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle.

A cette fin, elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du Gouvernement et de chacun des ministres, notamment dans les domaines suivants :

1° La définition et le financement des politiques nationales, le contrôle de leur application, l'évaluation de leurs effets ;

2° L'organisation générale des services de l'État et la fixation des règles applicables en matière de gestion des personnels ;

3° La détermination des objectifs de l'action des services à compétence nationale et des services déconcentrés de l'État, l'appréciation des besoins de ces services et la répartition des moyens alloués pour leur fonctionnement, l'apport des concours techniques qui leur sont nécessaires, l'évaluation des résultats obtenus. »

Il résulte clairement de ce texte que l'échelon de droit commun de l'action administrative est l'échelon déconcentré. Les activités de « guichet » (gestion de dossiers ou d'aides individuels) ne relèvent donc pas normalement de l'administration centrale.

2.2. Les opérateurs de l'État peuvent avoir des statuts juridiques divers mais répondent à des critères communs.

La circulaire de la direction du budget n°4BCJS-06-2001 : informations relatives aux opérateurs dans les projets annuels de performance rappelle que *« les opérateurs de l'État sont des entités dotées de la personnalité morale, contrôlées par l'État, soit au travers de leurs organes de décision, soit parce que le financement de l'État y est majoritaire. Leur activité est principalement non marchande, ce qui n'exclut pas qu'ils puissent effectuer des opérations commerciales accessoires à leurs missions principales de service public. »*

782 opérateurs de l'Etat sont dénombrés au titre du projet de loi de finance 2007. Leurs statuts juridiques sont variés : associations, établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux, groupements d'intérêt public, autorités administratives indépendantes...⁴

Les 3 opérateurs rattachés à la direction du livre et de la lecture (Bibliothèque nationale de France, Bibliothèque publique d'information, Centre national du livre) ont un statut d'établissement public administratif.

3. PAYSAGE INSTITUTIONNEL

A côté du MCC et de ses établissements publics et du rôle générique du MINEFI s'agissant des règles de concurrence et du cadre budgétaire général, plusieurs autres départements ministériels interviennent dans la politique du livre et de la lecture :

3.1. Le Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

3.1.1. L'administration centrale

Le décret n° 2006-572 du 17 mai 2006 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche confie à la direction générale de l'enseignement supérieur « *[l'élaboration de] la politique de développement et de modernisation de la documentation et des bibliothèques universitaires* » (article 4). Pratiquement, c'est la sous-direction des bibliothèques et de l'information scientifique, rattachée au service du pilotage et des contrats, qui pilote cette action.

La gestion des personnels des bibliothèques, y compris ceux affectés dans d'autres départements ministériels, relève du secrétariat général du ministère, direction générale des ressources humaines, service des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, sociaux et de santé, des bibliothèques et des musées. Les trois sous-directions du service interviennent dans cette gestion :

- la sous-direction des études de gestion prévisionnelle, statutaires et de l'action ;
- la sous-direction de la gestion des carrières, dont le bureau des personnels des bibliothèques et des musées organise notamment les commissions administratives paritaires des corps de la filière ;
- la sous-direction du recrutement au titre de l'organisation des concours.

3.1.2. Les organismes documentaires placés sous la tutelle de la direction générale de l'enseignement supérieur.

A côté de la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg, qui est un EPA, des établissements publics de coopération documentaire (Agence bibliographique de l'enseignement supérieur et Centre technique du livre de l'enseignement supérieur), des bibliothèques des grands établissements (comme la Bibliothèque Mazarine, la Bibliothèque du Muséum d'histoire naturelle, la Bibliothèque de l'Académie de médecine, la Bibliothèque Byzantine...), la plupart de ces organismes documentaires ont des statuts de service commun

⁴ Voir la liste dans l'annexe de la circulaire n°4BCJS-06-2001.

de la documentation (SCD), de service interétablissements de coopération documentaire (SICD) ou de bibliothèque interuniversitaire (BIU) organisés par le décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale, modifié par le décret n° 91-320 du 27 mars 1991. Les SCD sont créés par délibération statutaire des conseils d'administration des universités, les SICD et le BIU par délibération statutaire des conseils d'administration des établissements contractants.

SCD, SICD et BIU sont principalement chargés de mettre en œuvre la politique documentaire des établissements, de participer à la production de l'information scientifique et technique, de coopérer avec les bibliothèques poursuivant les mêmes objectifs, de former les usagers et d'évaluer les services qui leur sont offerts.

En 2005, 1 322 250 lecteurs étaient inscrits dans les bibliothèques des établissements d'enseignement supérieur (universités, grands établissements, Instituts universitaires de formation des maîtres) dont 1 178 000 en bibliothèques universitaires. Ces bibliothèques sont ouvertes en moyenne 57 heures par semaine.

La modernisation de la fonction documentaire et la consolidation du réseau des bibliothèques constituent un enjeu majeur pour le ministère : le Sudoc (catalogue collectif de l'enseignement supérieur et de la recherche) comprend plus de 7,5 millions de notices bibliographiques et localise plus de 25 millions de documents.

3.1.3. Les moyens

Au sein du programme 150 « **formations supérieures et recherche universitaire** » de la mission « **recherche et enseignement supérieur** », l'action 5 « **bibliothèques et documentation** » regroupe les moyens alloués aux bibliothèques relevant de l'enseignement supérieur.

En 2007, les crédits de paiement de l'action s'élèveront à 268,35 M€ en dépenses de personnel (titre 2) et à 110 M€ en dépenses de fonctionnement, dont 97 M€ en dotations aux bibliothèques et 6 M€ en dotations aux établissements et services de coopération.

Les effectifs 2007 représentent 5649 équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont 4219 pour les personnels des bibliothèques, 1348 pour les personnels ATOS, 49 pour les personnels d'encadrement, 31 pour les enseignants chercheurs, 2 ETPT étant par ailleurs ventilés dans le second degré.

3.1.4. L'inspection générale des bibliothèques

Créée en 1822 pour assurer le contrôle des bibliothèques publiques issues des confiscations révolutionnaires, l'Inspection générale des bibliothèques (IGB) est placée depuis 1975 sous l'autorité du ministre chargé de l'enseignement supérieur et mise à la disposition du ministre chargé de la culture.

L'Inspection générale des bibliothèques exerce principalement des missions de contrôle des bibliothèques des universités et de contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques publiques en lien avec la Direction de livre et de la lecture. Elle réalise des études à la demande des ministères. Elle participe au recrutement et à la gestion des personnels des bibliothèques, en

présidant aux jurys de recrutement et en siégeant dans les commissions administratives paritaires. Enfin, elle participe aux instances consultatives nationales compétentes en matière de documentation.

3.2. Le Ministère des affaires étrangères

L'action culturelle du **Ministère des affaires étrangères** est pilotée par la **DGCID** (Direction générale de la coopération internationale et du développement) dotée d'un budget de près de 2,7M€ en 2006 répartie entre trois programmes⁵. Dans le domaine du livre et de l'écrit, tous les maillons de la chaîne sont concernés, de l'appui aux politiques nationales du livre et aux structures institutionnelles, à la formation des professionnels en passant par l'approvisionnement en livre français via les réseaux de bibliothèques locales, le soutien à l'édition locale et au développement de la librairie....

Ainsi, au sein de sa Direction de la coopération culturelle et du français (DCCF), la **Division du livre et de l'écrit** anime et coordonne :

- dans le domaine de la lecture publique, le réseau récemment modernisé et en cours de professionnalisation de quelque 400 **médiathèques des établissements français à l'étranger** dans plus de 160 pays (un millier d'agents, 5 millions de documents y compris multimedia, pour 400.000 inscrits et 6 millions de prêts). Au-delà de leurs missions traditionnelles de diffusion et d'accompagnement de l'apprentissage du français, elles mettent en place des programmes de coopération pour aider les pays d'Afrique subsaharienne, Asie, pourtour méditerranéen, à développer, au niveau national, des projets de lecture publique sur plusieurs années. Enfin elles contribuent à l'information et la formation des acteurs locaux de la chaîne du livre, en partenariat avec d'autres organismes tels que le BIEF, l'AILF, l'ABF....
- les **Programmes d'aide à la publication (PAP)** : créés par le MAE en 1990, cet outil de promotion de la diversité culturelle vise à soutenir les éditeurs étrangers qui s'engagent, à long terme, à publier des auteurs français contemporains dans tous les domaines : littéraire, philosophique, artistique, technique et scientifique (aide à la diffusion de livres et revues auprès des éditeurs et des traducteurs étrangers, et selon les cas prise en charge des droits attachés et des frais de traduction et de publication de ces œuvres). Ces programmes, qui s'appuient sur l'expertise des services culturels sur place, ont permis en 15 ans la publication de près de 10 000 titres dans 75 pays partenaires.
- le **plan « Traduire »**: Lancé en 2004, doté d'un budget de 310.000€ en 2007, dont près du quart est piloté depuis Paris (pour la publication de la « revue des revues françaises », pour la traduction de la revue « Vient de Paraître », le reste étant délégué au réseau diplomatique. Entrent dans ce cadre :
 - le répertoire des éditeurs, traducteurs étrangers de livres français, titres traduits du français, depuis 1970, pour cinq pôles géo-linguistiques⁶ (anglais, espagnol, russe, arabe, chinois) ;
 - la formation de nouvelles générations de traducteurs (avec entre autres opérateurs le Collège international des traducteurs littéraires en Arles, Villa Gilet à Lyon...)

5 Deux milliards € en 2006 pour le programme « solidarité avec les pays en développement », 517M€ pour le programme « rayonnement culturel et scientifique », et 160M€ pour le programme « audiovisuel extérieur »

6 Sites www.frenchbooknews.com, www.librosdefrancia.org, www.francomania.ru, www.tradarabe.org, www.fulei.org

- le **programme *Plus*** de diffusion de livres universitaires auprès des étudiants francophones d'Afrique sub-saharienne à tarif très réduit (35 à 50% du prix public France) par l'intermédiaire d'un réseau d'une trentaine de librairies locales, en lien avec le MCC (DLL⁷). A compter de 2008, ce programme sera intégré au nouveau Fonds de Solidarité Prioritaire multilatéral de soutien à l'édition ;
- le **fonds d'Alembert** pour le soutien chaque année d'une cinquantaine de débats d'idées impliquant la présence d'intellectuels ou d'experts français⁸ ;
- les **missions Stendhal**, créées en 1989, sont attribuées à des écrivains résidant en France, pour des projets d'écriture à l'étranger ;
- enfin, plusieurs centaines d'auteurs français et francophones sont invités chaque année à venir présenter leurs œuvres à l'étranger à l'initiative des services et des établissements culturels français à l'étranger. Ce système décentralisé permet d'organiser ces missions en fonction des demandes des partenaires locaux (éditeurs étrangers, libraires, universités) et du calendrier éditorial dans chacun des pays concernés.

Le MAE est présent lors des commissions ad-hoc de soutien du CNL à la chaîne du livre, est partenaire de l'opération ***Lire en fête*** à laquelle participent chaque année plus de cinquante pays et les postes des pays concernés s'associent chaque année à l'opération Belles Etrangères. Il soutient également le ***Mois du film documentaire*** organisé par l'association Images en bibliothèques visant à promouvoir l'action des médiathèques pour la diffusion du cinéma documentaire, auquel se sont associés en 2006 les Services culturels français de 25 pays des cinq continents.

Les deux ministères de la culture et des affaires étrangères ont pour opérateur commun l'association **CulturesFrance**⁹, née en juin 2006 de la fusion entre l'ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française) et l'AFAA (Association française d'action artistique), notamment dans les domaines suivants :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine et du patrimoine français ;
- la mise en oeuvre à l'étranger et en France de programmes de coopération artistique ou de développement culturel ;
- le soutien à la création et au développement des expressions artistiques africaines et francophones ;
- le soutien au développement international des secteurs culturels vecteurs de développement économique dont l'écrit.

Dans ce domaine, CulturesFrance a repris les missions de publication de l'ADPF pour une information actualisée sur la production éditoriale française sur support papier et en ligne (revues *Vient de paraître, Notre librairie....*)¹⁰.

⁷ qui y a consacré en 2006 un budget de 200 000€

⁸ budget 2007 :284 000€

⁹Qui pourrait devenir un EPIC en 2007

¹⁰ Elle pourrait être chargée à l'avenir de piloter le dispositif des missions Stendhal attribuées par le MAE à des auteurs ayant déjà publié et qui pour réaliser un projet d'écriture, ont besoin de séjourner à l'étranger. Pour 2007, plus de 60 auteurs se rendront dans plus de trente pays sur quatre continents.

3.3. Le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

Il existe actuellement quelque 3 000 bibliothèques municipales répondant à des critères minimum d'ouverture au public et d'importance des collections qui sont fréquentées par 11 millions de lecteurs et 96 bibliothèques départementales de prêt.

Le Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire intervient principalement à travers 2 dispositifs :

3.1.1. Le concours particulier pour les bibliothèques publiques :

Les lois de décentralisation ont confirmé la compétence des communes sur les bibliothèques municipales, et transféré la responsabilité des bibliothèques des départements, auparavant services extérieurs de l'État, aux conseils généraux. Les crédits consacrés par l'État à ces bibliothèques (investissement et fonctionnement) ont été inscrits à compter de 1986 au sein de la dotation générale de décentralisation, où ils font l'objet d'un mécanisme spécifique, le concours particulier. Ce mécanisme vient d'être modernisé.

Ainsi le décret n° 2006-1247 du 11 octobre 2006 marque l'aboutissement de la réforme des concours particuliers pour les bibliothèques publiques, au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD). Cette réforme, portée conjointement par le ministère de la culture et celui chargé des collectivités territoriales, en étroite concertation avec les élus locaux, est entrée en vigueur en 2006, avec un dispositif transitoire de 3 ans. Elle aboutit à la création d'un concours unique doté, à terme, de 76 M€ et permet de restaurer la capacité de l'Etat à accompagner, à un niveau incitatif et efficace, les projets d'investissement des communes et des départements au bénéfice de leurs bibliothèques en leur faisant jouer un rôle majeur d'aménagement culturel du territoire.

Le concours particulier réformé comporte désormais deux fractions :

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

3.1.2. Le numerus clausus

Le décret n° 91-841 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux des bibliothèques prévoit qu'un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé de la culture et de la communication fixe la

Elle a notamment en projet en 2007 une revue trimestrielle bilingue intitulée «Cahiers d'Europe» intégrant des contributions de spécialistes français autour de la construction et de l'identité européenne et une revue de promotion auprès de jeunes auteurs français intitulée « French Fiction ».

Une action croisée avec le CNL Belles Etrangères / Belles Françaises est envisagée dès 2007, et CulturesFrance devrait participer en 2008 aux échanges d'écrivains dans le cadre des célébrations du 400ème anniversaire du Québec.

liste des établissements pouvant recruter des conservateurs. Le dernier arrêté, en date du 19 décembre 2000, est mis à jour annuellement.

Ce dispositif contraint sans grande raison la volonté et les capacités d'action des collectivités territoriales et mérite d'être amendé.

4. LE ROLE SPECIFIQUE DU MCC

4.1. Le décret fondateur de la Direction du livre et de la lecture.

La Direction du livre et de la lecture a été créée par le décret n° 75-1003 du 29 octobre 1975 transférant au secrétaire d'Etat à la culture des attributions dans les domaines du livre et de la lecture.

Le décret organisait le transfert des attributions du MAE en matière d'aide à l'exportation du livre français, du Ministère de l'industrie et de la recherche en matière d'édition de livres et du Secrétariat d'Etat aux universités en matière de lecture publique.

L'inspection générale, les corps et les services communs des bibliothèques demeuraient placés sous l'autorité du secrétaire d'Etat aux universités. Mais les décisions d'affectation et de gestion des personnels dans les établissements relevant du secrétariat à la culture étaient prises avec l'accord de ce dernier, et l'inspection générale étaient mise à la disposition de ce dernier pour les bibliothèques relevant de sa compétence.

Enfin « *le secrétaire d'Etat à la culture [était] associé à la définition des missions des services communs des bibliothèques* » (article 4).

Au total, le décret créait une nouvelle ligne de partage des attributions des départements ministériels en charge du livre et de la lecture. Cette ligne de partage reste pour une large part d'actualité.

4.2. Les compétences actuelles de la Direction du livre et de la lecture.

4.2.1. Les attributions de la Direction du livre et de la lecture.

Conformément aux principes du décret n° 92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration, le décret n° 2004-822 du 18 août 2004 relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication décline comme suit dans son article 7 les missions de la DLL :

« La Direction du livre et de la lecture élabore, coordonne et évalue l'action du ministère chargé de la culture dans le domaine du livre et de la lecture publique.

Elle veille à l'équilibre entre les différents acteurs qui interviennent dans le domaine du livre et, à ce titre, au développement de l'économie du livre, en liaison avec les autres directions concernées.

Elle suit les questions économiques, juridiques et sociales intéressant la création, l'édition, la diffusion, la distribution et la promotion du livre en France et à l'étranger et contribue aux travaux d'étude et de recherche sur la lecture et sur l'économie du livre.

Elle favorise le développement de la lecture et procède à l'évaluation des politiques dans le domaine de la lecture publique. Elle contribue à la modernisation des bibliothèques, et notamment au renforcement des réseaux et services de coopération, ainsi qu'à la formation de leurs personnels. Elle veille à la conservation et à l'enrichissement de leur patrimoine. Elle exerce le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des collectivités territoriales. Elle participe à l'exercice de la tutelle sur les établissements publics qui lui sont rattachés. »

4.2.2. Le rôle réglementaire et normatif du directeur du livre et de la lecture.

a. Le cadre réglementaire général

La délégation de signature des membres du gouvernement est organisée par le décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 dont la principale innovation consiste en l'attribution automatique d'une délégation de signature à ceux des agents qui exercent les principales fonctions d'encadrement des ministères. Il en résulte aussi que le changement de ministre ne met pas fin de facto à la délégation de signature.

b. Contenu pour le directeur du livre et de la lecture.

En pratique, le directeur du livre et la lecture signe principalement:

1. les arrêtés de notification de crédits
2. les arrêtés de nomination des membres des commissions spécialisées du CNL.
3. des actes spécifiques créateurs de créance comme les arrêtés fixant le nombre d'inscrits au titre du droit de prêt
4. les circulaires d'interprétation des textes adressés aux services déconcentrés (préfets de régions et DRAC)
5. les arrêtés portant nomination aux comités techniques paritaires de la direction du livre et de la lecture, de l'administration centrale et des établissements publics.

Il cosigne les circulaires de gestion des personnels des bibliothèques.

Enfin, il a désormais compétence pour signer les décisions de subdélégation de la signature du ministre à ses principaux collaborateurs.

4.2.3. L'exercice de la tutelle.

Le directeur du livre est statutairement président du CNL.

La DLL exerce actuellement, conjointement avec la DAG, la tutelle de la **BnF**, de la **BPI** et du **CNL**¹¹.

Cette tutelle se traduit notamment par :

- la définition des objectifs et des moyens assignés à l'établissement dans le cadre de ses missions statutaires (actuellement : négociation d'un « contrat de performance » en particulier, notification des subventions) ;

¹¹ En revanche, la désignation du directeur du livre au CA de l'ENS ou au conseil de direction de l'IERS relève d'une logique de « personnalité qualifiée » et n'est pas inscrite statutairement dans les règles de fonctionnement de ces organismes.

- la conception, l'élaboration et la préparation des textes législatifs et réglementaires les concernant, y compris la participation au processus de nomination aux postes de direction ;
- la participation aux enceintes et réunions interministérielles concernant ces établissements (réunions de dialogue de gestion à Bercy, mais aussi RI ou instances ad hoc, cf. comité de pilotage BNUE, etc.)
- la participation au CA de l'établissement.

4.2.4. La participation à la gestion des personnels de la filière « bibliothèque ».

La DLL, en tant que direction centrale, conserve la définition de la politique du personnel de la filière affecté au MCC.¹²

L'ensemble des personnels de la filière représente environ 1750 agents pour 1700 ETP.

À compter de 2007 seront mises en œuvre deux types de mesure :

1. la déconcentration d'une partie des actes de gestion du MEN vers les ministères affectataires de personnels de la filière des bibliothèques ; jusqu'ici la DLL jouait non pas le rôle d'un bureau gestionnaire au sens strict (c'est le MENESR-SG-DGRH qui est réglementairement gestionnaire), mais en assurait de fait une part significative ;
2. le transfert des emplois à la BnF (environ 1300 agents pour 1260 ETP) ;
3. la réforme en cours de la mise à disposition au titre de la loi sur la modernisation de la fonction publique.

Ces modifications d'ordre réglementaire vont s'accompagner d'aménagement et d'adaptation des modes de gestion :

1. Une nouvelle répartition des actes de gestion entre le MENESR et les ministères qui accueillent des personnels des bibliothèques est en cours de publication ;
2. la DLL continuera d'assurer le suivi administratif des dossiers du reste des personnels.

4.2.5. Un dispositif particulier en cours de réforme : la mise à disposition des conservateurs généraux et conservateurs auprès des collectivités territoriales.

a. Les conditions actuelles de mise à disposition des conservateurs d'État auprès des collectivités territoriales ne sont pas satisfaisantes.

Les dispositions législatives et réglementaires en vigueur

La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État n'a pas prévu que la mise à disposition de fonctionnaires d'État puisse s'effectuer au profit des collectivités territoriales. C'est la loi n° 90-1067 du 28 novembre

¹² À ce titre, elle discute avec la DAG, et le cas échéant le cabinet, la charte d'objectif et le plafond et la structure des emplois en ce qui concerne les agents affectés dans les EP (y compris la BnF) et services qui relèvent d'elle. Notamment, c'est la DLL qui pilote la modernisation du système des conservateurs mis à disposition des bibliothèques municipales classées. C'est le directeur du livre et de la lecture qui est l'interlocuteur du DGRH du MENESR pour les commissions administratives paritaires et qui siège ou se fait représenter dans ces commissions. Au titre de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de l'État en faveur de la lecture publique, la DLL reste l'interlocuteur du ministère de l'intérieur et du CNFPT pour les questions correspondantes concernant la filière territoriale.

1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes qui introduit cette possibilité en établissant que « *les bibliothécaires qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État peuvent être mis à disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées* » (article 1^{er}) et que « *des personnels scientifiques d'État peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques centrales de prêt* » (article 3).

En complément, le décret n° 92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et des conservateurs généraux des bibliothèques, modifié par le décret n° 2001-946 du 11 octobre 2001, a disposé que « *par voie de mise à disposition ou de détachement, [les conservateurs et conservateurs généraux] peuvent exercer [leurs] fonctions dans les bibliothèques municipales classées et dans les bibliothèques départementales de prêts.* »

Ce dispositif s'avère singulier, imprécis, inachevé et inadapté :

- singulier car dérogoire aux dispositions statutaires générales s'appliquant à l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat. La loi du 28 novembre 1990 élargit pour un corps (ou une filière? voir ci-dessous), les possibilités de mise à disposition auprès des collectivités territoriales. Par ailleurs le statut particulier des conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques reprend en miroir cette possibilité de mise à disposition auprès des collectivités territoriales : il s'agit d'un cas d'espèce peu commun dans la rédaction des statuts particuliers.
- imprécis : la loi du 28 novembre 1990 différencie dans la mise à disposition « *les bibliothécaires* » qui exercent leurs fonctions dans les bibliothèques classées et « *les personnels scientifiques d'État* », qui les exercent dans les bibliothèques centrales de prêt. Aujourd'hui, seul le statut particulier des conservateurs généraux et conservateurs prévoit la mise à disposition auprès des collectivités territoriales, et en pratique celles-ci et les administrations centrales ont toujours compris que ces deux corps étaient seuls concernés par ces dispositions.
- inachevé car les conditions d'application de la mise à disposition auprès des collectivités territoriales n'ont fait l'objet d'aucune précision réglementaire. La nécessité de service, c'est à dire l'objet, les missions confiées, la durée de la mise à disposition restent non définies. Les arrêtés d'affectation actuels ne font d'ailleurs pas mention d'une quelconque mise à disposition.
- inadapté enfin au développement de l'intercommunalité. Les bibliothèques municipales classées sont de plus en plus souvent transférées à des communautés d'agglomérations.

b. La loi de modernisation de la fonction publique permettra de rationaliser le dispositif.

Outre la généralisation des possibilités de mise à disposition des agents entre les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière (ce qui permettrait de mettre à disposition des conservateurs d'État auprès de collectivités territoriales dont les bibliothèques ne sont pas classées), la loi prévoit de rendre obligatoire le conventionnement entre l'administration d'origine et l'administration d'accueil des fonctionnaires en position de mise à disposition.

4.3. Un cadre budgétaire rénové

Le budget 2006 est le premier budget à avoir fait l'objet d'une application intégrale de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

Le nouveau cadre budgétaire des politiques publiques s'inscrit désormais dans une structure à 3 niveaux :

- la mission, expression des choix politiques ;
- le programme, cadre de responsabilité et de mise en œuvre des politiques publiques ;
- l'action, destination de la dépense.

Le budget de la Direction du livre et de la lecture se répartit comme suit :

Missions	Programmes	Actions
Culture (mission ministérielle)	Patrimoine (P 175)	5- patrimoine écrit et documentaire 8- acquisitions et enrichissement des collections publiques
	Création (P 131)	3- Soutien à la création, à la production, à la diffusion et à la valorisation du livre et de la lecture. 4- économie des professions et des industries culturelles
	Transmission des savoirs (P 224)	5- politiques territoriales
Recherche et enseignement supérieur (mission interministérielle)	Recherche culturelle et culture scientifique (P 186)	

En 2007, le budget de la DLL pour chacun des 3 programmes¹³ s'établit ainsi :

Programme 175 (patrimoine)	198,2 ¹⁴	M€en CP	(DPDP)
Programme 131 (création)	16,1 ¹⁵	M€en CP	(DEL + BBT)
Programme 224 (transmission des savoirs)	1,1	M€en CP	(BDL)

Pour mémoire : programme 186 (recherche) 0,151 M€en CP

TOTAL 215,55 M€

¹³ Les mouvements de crédits entre programmes sont possibles mais à un niveau très faible. Le décret de virement qui permet de transférer des crédits d'un programme à l'autre est soumis à des règles strictes : les mouvements sont limités à 2% des crédits du programme le moins important. Les commissions des finances et des affaires culturelles des 2 assemblées doivent être informées. Ces mouvements éventuels sont préparés par la DAG en lien avec les responsables de programme.

¹⁴ Compte tenu du transfert des emplois à la BnF (78 M€environ)

¹⁵ Compte tenu du transfert des crédits de paiement DGD au Ministère de l'intérieur et de la décentralisation (170 M€)

Ce budget est fortement encadré. Les dépenses suivantes limitent la marge de manœuvre du budget opérationnel de programme (BOP) DLL:

P 175 BnF	196 M€
P 131 Bpi	6,9 M€
DdP ¹⁶	10,7 M€

Pour accompagner ce nouveau cadre budgétaire, une **charte de gestion des programmes de la mission culture** rappelle l'ensemble des règles de gestion applicables à compter de 2006. Si elle semble consacrer la prééminence des responsables de programmes dans la préparation et la mise en œuvre globale de ceux-ci, elle nuance cependant cette prééminence par le rôle qu'elle attribue respectivement au comité de pilotage ministériel, à la direction des affaires générales et au collège des directeurs de programme.

Rappel des nouvelles règles de gestion.

La Direction du livre et de la lecture, dont le directeur est responsable du BOP relève des programmes **Patrimoine** (dont le responsable est le directeur de l'architecture et du patrimoine) pour le patrimoine écrit et la bibliothèque nationale de France, **Création** (dont le responsable est le directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles) pour l'économie du livre et les bibliothèques publiques, **Transmission des savoirs et démocratisation de la culture** (dont le responsable est le délégué au développement et aux affaires internationales) pour l'action en faveur des publics et l'enseignement artistique et **Recherche** (dont le responsable est le délégué au développement et aux affaires internationales). Il s'agit avec le CNC de la seule structure du ministère participant aux quatre programmes.

Toute voie d'évolution institutionnelle devra ainsi tenir compte des paramètres suivants :

- charte de la déconcentration
- règles relatives à l'organisation des administrations centrales (décret n°87-389 du 15 juin 1987 et circulaire du 9 mai 1997)
- principe de l'autonomie des établissements publics
- libre administration et utilisation des ressources dont peuvent disposer les collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi.
- la LOLF

¹⁶ Contribution du MCC au droit de prêt