

DCB 18

Mémoire d'étude / janvier 2010

La notion de service public

Giraudon Anne

Sous la direction de M. François Rouyer-Gayette

Chef du bureau de la diffusion du livre, Centre national du livre

et de M. Dominique Varry

Professeur des Universités, École nationale supérieure des Sciences de
l'information et des bibliothèques

Remerciements

Mes remerciements vont en premier lieu à monsieur ROUYER-GAYETTE pour sa disponibilité, son aide et ses encouragements, ainsi qu'à monsieur VARRY.

Je remercie également les personnes qui ont accepté d'échanger avec moi sur la notion de service public en général et la progression de mon travail en particulier : madame C. JACKSON, responsable de la collection Boîte à outils, service des éditions de l'enssib, et messieurs E. AZIZA, responsable du Pôle Accueil des publics, BPI (Bibliothèque publique d'information), Y. DESRICHARD, Rédacteur en chef du Bulletin des Bibliothèques de France, service des éditions de l'enssib, T. ERMAKOFF, Directeur du Département des Services aux Bibliothèques de l'enssib, T. GIAPPICONI, Directeur de la Bibliothèque municipale de Fresnes, G. PERRIN, Inspecteur général des Bibliothèques et F. ROUET, Chargé de recherches au Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) du Ministère de la Culture et de la Communication.

Résumé :

La mutation des services publics français initiée il y a une trentaine d'années questionne profondément la notion de service public chère à l'identité française. La bibliothèque participe de ces évolutions, accélérées depuis le début des années 2000. En quoi ces transformations accentuent-elles une "crise" du modèle français de bibliothèque ? Ne sont-elles pas en même temps favorables au renouvellement de l'institution ? Principes et valeurs sur lesquels demeure fondé le service public ne représentent-ils pas surtout un socle solide sur lequel réappuyer la légitimité sociale et politique de la bibliothèque ? Ce sont les questions auxquelles tente de répondre ce travail, en insistant sur la nécessité, pour les bibliothécaires, de s'approprier et d'assumer des missions claires.

Abstract :

The transformation of French public utilities which has begun about thirty years ago deeply questions the french conception of public services. The library takes part of these changes. In which part do these transformations emphasize the "crisis" of a French library type ? In the other hand, can't the renewal of the institution benefit from these changes ? Can't the principles and the values which still found the French public services become the basement of a new social and political legitimacy for the library ? This work trys to answer these questions and insists on the necessity for the libararians of appropriating and taking on unambiguous missions.

Descripteurs :

Services publics - - France

Administration publique - - Réforme - - France

Bibliothèques - - Administration - - France

Bibliothèques publiques - - France - - XXIe siècle

Droits d'auteurs



Cette création est mise à disposition selon le Contrat :
Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/> ou par courrier postal
à Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Table des matières

INTRODUCTION.....	9
QU'EST-CE QUE LE SERVICE PUBLIC ET POURQUOI EST-IL INTERROGÉ AUJOURD'HUI?.....	11
HISTOIRE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC ET PANORAMA DU SECTEUR.....	11
<i>Le service public : une notion ancienne mais tardivement conceptualisée.....</i>	<i>11</i>
De l'antiquité à la Révolution française.....	11
Le XIXe siècle et la fondation.....	12
Le XXe siècle.....	13
<i>Les services publics : une mosaïque de structures hétérogènes.....</i>	<i>14</i>
Des activités et des missions diverses.....	14
Des modes de gestion variés.....	15
Des organisations cependant proches.....	17
LES PRINCIPES QUI FONDENT L'ACTION DU SERVICE PUBLIC PARTICIPENT D'UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE.....	18
<i>Les principes originels se sont enrichis de quelques nouveaux.....</i>	<i>18</i>
Un socle solide : l'intérêt général.....	18
Les principes fondateurs : continuité, égalité, mutabilité.....	19
Principes corollaires et nouvelles préoccupations	20
<i>La spécificité accordée à un service public "à la française" semble fondée.....</i>	<i>20</i>
Une expression unique en Europe.....	21
Un ancrage fort dans la théorie de l'État-Providence.....	22
Une représentation symbolique du lien social.....	22
Une spécificité qui demeure.....	23
UNE NOTION REMISE EN QUESTION CES TRENTE DERNIÈRES ANNÉES.....	24
<i>Un modèle et un fonctionnement inadaptés.....</i>	<i>24</i>
Inefficacité économique	24
Inefficacité sociale	25
Inadéquation aux aspirations de la société actuelle	26
<i>Une évolution contrainte mais portée aussi par des exigences nationales nouvelles.....</i>	<i>27</i>
La pression de l'Europe.....	27
L'évolution de la législation nationale	28
Un enjeu nouveau : le service rendu à l'usager.....	30
EN QUOI LA BIBLIOTHÈQUE PARTICIPE-T-ELLE DES REMISES EN QUESTION DU SECTEUR PUBLIC ?.....	32
LA BIBLIOTHÈQUE EST FONDAMENTALEMENT UN SERVICE PUBLIC.....	32
<i>Du fait des missions qui sont les siennes.....</i>	<i>32</i>
Information et formation.....	32
Diffusion culturelle et démocratie.....	33
Égalité et accessibilité.....	34
Insertion et intégration.....	35
Cohésion sociale et territoriale	35
Diversité culturelle et universalité.....	36
<i>De par son statut et les valeurs que ses agents partagent.....</i>	<i>37</i>
Des tutelles publiques.....	37
Un personnel fonctionnaire dédié	38
EN TANT QUE SERVICE PUBLIC, LA BIBLIOTHÈQUE EST SOUMISE AUX ÉVOLUTIONS D'AUJOURD'HUI.....	39

<i>Les critiques portées à l'encontre des services publics n'épargnent pas les services culturels.....</i>	39
Inefficacité économique et sociale.....	39
Un fonctionnariat discrédité.....	40
De trop pesantes rigidités structurelles	41
<i>Les bibliothèques doivent s'adapter aux exigences nouvelles de l'État</i>	41
Un contexte de réformes profondes.....	41
Simplification des structures de gestion	42
Rationalisation et réduction des coûts.....	43
Modernisation de la fonction publique	44
Efficacité, performance et évaluation.....	45
EN SON CŒUR-MÊME, L'INSTITUTION BIBLIOTHÈQUE SEMBLE ÊTRE EN "CRISE".....	47
<i>Fondements et principes du "modèle" de bibliothèque publique française</i>	47
Un modèle importé des USA et mis en œuvre dans les années 1970.....	48
Un rôle culturel... ..	48
... bien distinct de l'école.....	49
Un fort ancrage "républicain"	50
<i>Un modèle remis en question</i>	50
Égalitarisme et normalisation.....	50
Échec de la démocratisation culturelle.....	51
Redonner du sens	52
<i>Une perte de repère dans la profession.....</i>	53
Un métier éclaté.....	53
Une "privatisation" du public.....	53
MAIS CES ÉVOLUTIONS NE SONT-ELLES PAS AUSSI FAVORABLES À LA REFONDATION D'UNE LÉGITIMITÉ ?.....	55
TIRER PARTIE DES MUTATIONS ACTUELLES POUR AMÉLIORER LE SERVICE RENDU.....	55
<i>De nouveaux modes de gestion et de management pour mobiliser mieux les énergies... ..</i>	55
Des avantages de la mutualisation et de la coopération.....	55
Vers une dynamisation du management.....	56
<i>La recherche de l'efficacité comme moyen de renouveler les services offerts.....</i>	57
Réduire les coûts : un objectif louable !.....	57
Des financements nouveaux pour changer d'image.....	58
L'avenir des partenariats.....	59
<i>Qualité et évaluation au service d'une réflexion sur les choix opérés.....</i>	60
Agir pour la qualité, préoccupation publique.....	60
Des bienfaits de l'évaluation.....	60
<i>Le marketing public au service d'une meilleure efficacité sociale.....</i>	61
Pourquoi le marketing ?.....	61
Diversifier et personnaliser les services.....	62
AFFIRMER L'ATTACHEMENT DE LA BIBLIOTHÈQUE AUX PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC ET ASSEOIR LA NATURE POLITIQUE DE L'INSTITUTION.....	63
<i>Égalité et continuité.....</i>	63
Repenser l'égalité d'accès	63
Redéfinir la continuité du service	64
<i>Adaptabilité.....</i>	65
Aux besoins de la société.....	65
A la composition de la société.....	66
<i>Ancrer la bibliothèque dans l'action publique.....</i>	68

Investir le politique	68
Faire participer les citoyens.....	69
<i>Défendre la singularité de l'institution.....</i>	<i>69</i>
RÉINCARNER LES VALEURS DU SERVICE PUBLIC ET ASSUMER UN RÔLE CIVIQUE ET PÉDAGOGIQUE.....	70
<i>Diffusion du savoir et formation</i>	<i>71</i>
De l'offre et de la demande.....	71
Enjeux de formation.....	72
<i>Formation d'une opinion publique éclairée.....</i>	<i>73</i>
Aiguïser le jugement.....	73
La bibliothèque comme agora.....	74
<i>Construction de soi et émancipation individuelle.....</i>	<i>74</i>
<i>Un rôle éducatif et un rôle social indissociables</i>	<i>75</i>
Assumer des missions pédagogiques.....	75
... parce que rôle éducatif et rôle social de la bibliothèque s'entremêlent.....	76
CONCLUSION.....	79
BIBLIOGRAPHIE.....	81
SERVICE(S) PUBLIC(S) :.....	81
<i>Questionnements généraux :</i>	<i>81</i>
<i>Usagers :</i>	<i>82</i>
<i>Service public et Europe :</i>	<i>83</i>
FONCTION PUBLIQUE :.....	84
CULTURE ET POLITIQUES CULTURELLES.....	84
BIBLIOTHÈQUES :	85
<i>Rôles et missions :</i>	<i>86</i>
<i>Management, évaluation, qualité :</i>	<i>87</i>
<i>Aspects économiques :</i>	<i>88</i>
<i>Aspects professionnels :</i>	<i>88</i>
<i>Mutations et interrogations :</i>	<i>89</i>
ÉTAT ET RÉFORME DE L'ÉTAT.....	90
WEBOGRAPHIE.....	91
TABLE DES ANNEXES.....	93
INDEX.....	99

Introduction

Beaucoup de textes législatifs se réfèrent au "service public", mais si la mention est fréquente dans la loi, jamais la notion qu'elle recouvre n'est vraiment définie. Pour certains juristes il s'agit d'un simple label appliqué aux activités d'intérêt général, qui permettrait surtout au juge de déterminer sa compétence dans certains arrêts. Nombreux sont les auteurs qui s'accordent en tout cas sur la difficulté à dessiner les contours précis de la notion. Il faut dire que le service public recouvre plusieurs réalités : fonction à remplir et mission à assurer, c'est aussi une activité concrète et l'organe qui la prend en charge. Il convient donc de distinguer le service public, "principe axiologique guidant la gestion publique"¹ des services publics, à la fois prestations offertes et organismes chargés de les fournir. Le service public englobe enfin plusieurs significations (institutionnelle, juridique et idéologique), qui "interfèrent sans cesse et s'alimentent réciproquement"².

Traiter de la "notion de service public" relève donc à la fois d'un exercice de vocabulaire, puisqu'il s'agit de définir un certain nombre de termes, concepts et principes, et d'un exercice d'histoire, tant il est vrai que le concept actuel est le fruit de réflexions, discussions et décisions, qui ont contribué au cours du temps à le complexifier. Mais réfléchir à la notion de service public, c'est aussi observer une réalité indubitablement actuelle : débats houleux sur l'avenir de la Poste, mouvements sociaux contre la "mort du service public", la société s'empare régulièrement de la question, ainsi sujette non seulement à conceptions divergentes, mais aussi à investissements idéologiques forts.

Dans ce contexte-là, et dans l'actualité des évolutions en cours, où situer la bibliothèque ? Elle est selon Anne-Marie Bertrand un "service public qui réaffirme sa spécificité"³. Service public, la bibliothèque ? Spontanément oui, mais en quoi, et pourquoi ? La réponse est complexe, justement parce que la question se pose aujourd'hui de manière aiguë : l'expertise du bibliothécaire ne fait plus forcément sens, lorsque c'est à ses pairs que l'on s'en remet de plus en plus souvent, et la justification autant que la défense d'une potentielle spécificité de l'institution ne fait pas l'unanimité, même au sein de la profession.

La bibliothèque, comme institution culturelle, subit-elle les profonds bouleversements en cours, dans le cadre de la réforme de l'État et de la "révision des politiques publiques", au même titre que les services publics industriels et commerciaux et les administrations centrales ? Ces évolutions remettent-elles en question la nature de ses activités, et plus spécifiquement l'exercice de ses missions traditionnelles ? Le "modèle français" de bibliothèque semble aujourd'hui dans une impasse, l'institution et la profession supportent et subissent de nombreux doutes quant à leur avenir. Ces interrogations ne pourraient-elles pas trouver des réponses dans les transformations actuelles des services publics, et les bibliothèques s'inspirer finalement de cette "modernisation" pour réaffirmer leur légitimité ?

¹Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.55

²Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, introduction

³Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 4

Nous tenterons de répondre à ces questions en trois temps. Qu'est-ce que le service public, et le service public "à la française" en particulier ? : une première partie tentera d'en faire l'histoire et de dégager ses fondements essentiels, avant de voir en quoi la notion est discutée aujourd'hui, dans le cadre européen mais aussi national. En quoi la bibliothèque est-elle concernée par cette actualité et comment reçoit-elle les changements structurels en cours, fragilisée qu'elle est par la propre "crise" de son modèle traditionnel ? Nous le verrons dans une deuxième partie, avant de réfléchir dans un troisième temps, aux incidences plus profondes que peuvent avoir sur elle la modernisation administrative actuelle. Nous tenterons surtout de dégager les opportunités que peuvent représenter ces leviers d'évolution et un réancrage fort dans les principes et valeurs du "service public", pour l'avenir de la bibliothèque.

Qu'est-ce que le service public et pourquoi est-il interrogé aujourd'hui?

Même si le périmètre de la notion de service public varie dans le temps et dépend beaucoup de la définition qu'en donne le pouvoir politique à un moment donné, essayons de dessiner ses contours et de voir ensuite en quoi ses principes et réalités sont interrogés en France aujourd'hui.

HISTOIRE DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC ET PANORAMA DU SECTEUR

Le service public : une notion ancienne mais tardivement conceptualisée

De l'antiquité à la Révolution française

L'*utilitas communis* antique, qui désigne l'intérêt du peuple, la "chose publique" au-delà des intérêts immédiats de l'État, cède la place à partir du Bas Empire à la notion d'*utilitas publica*, principe général qui justifie l'intervention de la Cité. La France s'éloigne rapidement des conceptions grecques et romaines à partir des mérovingiens mais la notion d'*utilitas publica* ne disparaît pas et se développe même sous l'influence de Thomas d'Aquin qui se réfère au bien commun à propos de la justice⁴. Ainsi la référence au "bien de la chose publique" au "bien commun" ou "commun profit" est-elle courante dès le XIIIe siècle, découlant directement de l'*utilitas publica*. Le terme de service existe, en revanche la notion d'intérêt général distinct de l'intérêt privé est encore absente.

Au XVIe siècle, l'absolutisme naissant développe la terminologie des services communs et l'on se réfère de plus en plus explicitement à "l'intérêt public" et au "service public", lequel s'étend avec Colbert aux fonctions régaliennes mais aussi sociales, culturelles et économiques. A la veille de la Révolution les services communs dépendent du roi et le "service du public" renvoie d'ailleurs moins à la notion de bien commun qu'au fait que ces services appartiennent, justement, à la couronne.

La Révolution française marque ici une étape importante. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 indique que la force publique "est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée" (article 12). C'est la notion d'intérêt général qui est précisée, ainsi que le principe d'utilité publique, qui devient moyen de réaliser et de mettre en œuvre la loi de manière satisfaisante et en conformité avec l'intérêt national.

⁴Les lois sont justes si elles sont conformes au bien divin et à l'intérêt commun des hommes.

Le XIXe siècle et la fondation

Les pouvoirs de l'État ne cessent de croître au XIXe siècle et la notion d'intérêt général est fréquemment utilisée, mais l'État libéral accorde une place primordiale aux libertés publiques. Dans ce cadre-là, les missions de l'État restent très limitées et s'exercent principalement dans les actes de police administrative par un État "gendarme".

Il n'empêche qu'avec l'essor du capitalisme, les conditions économiques et sociales des populations sont devenues préoccupantes et l'intervention de l'État progresse dès la première moitié du siècle, en matière de travail des enfants ou d'enseignement par exemple⁵, mais surtout sous la IIIe République, qui produit une législation nombreuse et variée sur les services publics. L'interventionnisme se fait aussi bien économique que social et culturel. Cet engagement de l'État est théorisé par Léon Bourgeois qui systématise en 1898 la doctrine du solidarisme, partant du "fait naturel de l'interdépendance sociale et de la solidarité" pour construire une théorie des droits et des devoirs sociaux : chacun est redevable d'une "dette" du seul fait qu'il vit en société, parce qu'il a hérité de "l'acquis de la civilisation"⁶.

A côté de cet État solidaire, au service de la société, l'État d'un point de vue juridique est peu à peu défini par le Conseil d'État, qui différencie en particulier ce qui relève de la gestion publique et de la gestion privée, pour un même établissement⁷. Cependant, aucune théorie du service public n'existe encore, même si le concept d'intérêt général est fréquemment utilisé et si l'État intervient désormais activement dans le jeu social, à la fin du XIXe siècle. Mais plus profondément se pose la question des fondements du droit public : on cherche à soumettre l'État au droit : c'est ce à quoi va répondre la doctrine du service public.

Sont attachés à la définition du concept de service public les juristes de l'école de Bordeaux⁸, dont Léon Duguit. Selon lui, est service public "toute activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par le gouvernement, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale, et qu'elle est de telle nature qu'elle ne peut être réalisée complètement que par l'intervention de la force gouvernante"⁹. Sous l'influence de Gaston Jèze sont précisés les critères permettant de repérer un service public, tandis que le noyau dur de ce régime de service public sera bientôt cristallisé autour de grands principes systématisés par Louis Rolland.

L'application de règles dérogatoires du droit commun et l'existence d'un juge spécial s'expliquent désormais uniquement par les fins sociales de l'action administrative : la notion de service public fournit ainsi la clef de la compétence du juge administratif. Elle permet aussi l'octroi à l'administré de garanties contre l'arbitraire, du fait de l'abandon de l'idée de puissance publique. Mais si elle permet la consolidation du droit administratif, la théorie du service public définit également une nouvelle théorie de l'État, prolongeant les principes du solidarisme.

⁵Loi n°9203 du 22 mars 1841 réglementant le travail des enfants ; loi sur l'instruction publique du 28 juin 1833, dite "loi Guizot", obligeant les communes de plus de 500 habitants à créer une école primaire élémentaire.

⁶Jacques Chevallier, *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 12

⁷Arrêt Blanco du Tribunal des conflits du 8 février 1873 : l'État peut agir comme personne civile ou propriétaire, auquel cas il est soumis aux mêmes règles que les particuliers et relève de la compétence judiciaire ; ou bien il peut agir comme personne publique : il échappe alors au droit privé et n'est judiciaire que de la juridiction administrative.

⁸Aussi appelée "école du service public"

⁹Léon Duguit. *Traité de droit constitutionnel*, 1911, cité par Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000, p. 157. Léon Duguit a publié l'article "Définition de l'État moderne" dans la *Revue internationale de sociologie* dès 1894.

Le XXe siècle

L'importance et le poids des services publics se développent tout au long du XXe siècle dans une logique de forte expansion, tandis que le service public devient le principe d'unification des grandes notions du droit administratif. Les services publics administratifs se distinguent des services publics industriels et commerciaux dès les années 1920, alors que se développe la gestion de services publics par des personnes privées. L'interventionnisme de l'État augmente par ailleurs très fortement à cette époque au travers de lois économiques et sociales de plus en plus nombreuses. Au niveau local aussi les initiatives se multiplient, au point d'inciter le juge administratif à rappeler le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Mais cela ne stoppe pas l'expansion du secteur, encore ravivée après 1958.

Pour autant la notion demeure conceptuellement relativement imprécise, raison pour laquelle les années 1960 ont recours à une définition *fonctionnelle* du service public, fondée sur une double présomption : les activités des personnes publiques sont présumées être des services publics ; les activités des personnes privées (dont les entreprises publiques organisées comme des sociétés commerciales) sont présumées être de nature privée ; pour qu'il y ait création de service public il faut une condition formelle, un critère subjectif et un certain nombre d'indices matériels complémentaires¹⁰.

Le secteur économique du service public s'est renforcé dans l'entre-deux guerres et détient une place essentielle dans l'économie française à partir de la Libération. Les nationalisations relancées en 1981 feront changer sa consistance, alors que la loi du 6 août 1986 lançant le mouvement des privatisations dans les secteurs des assurances, des banques et des industries¹¹ atteste de nouvelles orientations prises par l'État, non démenties par la loi du 21 juillet 1993 et le décret du 29 août 1995 autorisant l'ouverture de privatisations de gré à gré avec l'accord de la "commission de privatisation".

Il faut cependant nuancer le recul de l'interventionnisme de l'État : la planification régionale demeure, de même que la régulation de la concurrence ou les politiques d'aménagement du territoire. Ce qui semble se dessiner dans les années 1990 est plutôt un changement dans la forme de cet interventionnisme, car la tutelle de l'État sur la société n'a guère faibli aujourd'hui. On peut même dire que les collectivités publiques en général interviennent de plus en plus dans le domaine de la sûreté sanitaire, par exemple, ou de la protection de l'environnement. Mais l'abandon progressif de la sphère *économique* par l'État est avéré, l'exemple effectif le plus récent étant la privatisation partielle d'EDF-GDF en 2004 et 2006¹².

S'ils sont souvent confondus, service public et secteur public sont deux réalités différentes ; c'est la multiplication des entreprises publiques à vocation industrielle et commerciale après-guerre qui a contribué à les distinguer nettement. Voyons maintenant ce que recouvre le secteur public.

¹⁰La personne privée a reçu délégation pour accomplir une certaine mission (condition formelle) ; la qualification de cette mission dépend de la recherche de l'intention de l'autorité qui a été à l'origine de sa création (critère subjectif) ; si cette intention n'est pas explicite, il faut analyser le régime de l'activité, notamment la finalité poursuivie et le contrôle exercé sur le gestionnaire (indices matériels).

¹¹Citons parmi d'autres noms les AGF, la GAN, l'UAP, le Crédit lyonnais, la BNP, Péchiney ou Rhône Poulenc

¹²L'établissement public EDF-GDF, transformé en SA (Société anonyme) par la loi du 9 août 2004 qui autorisait sa privatisation partielle (30% des capitaux), a finalement fusionné avec Suez en 2006, ce qui a réduit la part des capitaux publics dans l'entreprise à 50%.

Les services publics : une mosaïque de structures hétérogènes

Des activités et des missions diverses

Services anciens de type régalien toujours gérés en régie, services administratifs implantés sur tout le territoire, grandes entreprises de réseaux, établissements publics ou privés spécialisés assurant des services urbains, le secteur des services publics est un "vaste ensemble hétérogène et protéiforme"¹³, dans lequel on peut cependant distinguer quatre types de situation.

Les services "anciens" recouvrent la protection de la collectivité contre les menaces externes (diplomatie et défense) et les désordres internes (police, justice) ; les services qui donnent à l'État les moyens indispensables à l'exercice de ses missions (monnaie, impôts) ; les activités considérées comme touchant de très près à l'ordre public (construction et entretien des routes, acheminement du courrier), mais aussi des activités nées au XXe siècle et dues à de nouvelles préoccupations (protection civile ou mutations technologiques auxquelles se rapportent les télégraphes, puis la radio et la télévision).

Les services publics économiques représentaient un secteur déjà non négligeable à l'aube du XXe siècle, car hérité du colbertisme : monopole du sel, poudres, tabac, allumettes, manufactures d'armes, arsenaux, imprimerie nationale, service des monnaies et médailles. Le premier tiers du XXe siècle a vu une première vague d'extension, d'abord due au développement du socialisme municipal puis à celui des collectivités locales et des services de proximité : distribution et épuration des eaux, ordures ménagères, transports urbains, lutte contre l'incendie, pompes funèbres... C'est la seconde vague d'expansion qui a lieu durant les années 1930 qui voit naître de puissantes entreprises publiques contrôlant les secteurs de base de l'économie.

Les services sociaux ont connu, eux, une croissance plus ou moins continue. Dès l'Ancien Régime les collectivités publiques avaient pris le relais de l'Église pour l'hospitalisation des malades, par exemple. Mécanismes d'assistance et dispositifs de protection ouvrière se sont développés dès la fin du XIXe siècle et le système de protection sociale s'est encore amélioré entre les deux guerres¹⁴. En 1945 surtout naît la Sécurité sociale, accompagnant le développement d'autres services sociaux en matière de santé publique et de logement. Les collectivités locales ont une importance primordiale dans la gestion de ces services, puisque ce sont elles qui ont en charge l'assistance (bureaux d'aide sociale), l'hospitalisation ou la construction et le logement (HLM).

Les services socioculturels enfin, ont cru beaucoup plus récemment. L'instruction publique, la conservation et la protection du patrimoine culturel (archives, monuments historiques, musées, bibliothèques) ou encore l'encouragement des lettres et des arts ont très tôt fait partie de ces services-là. Mais c'est surtout dans les années 1930 et après la deuxième guerre mondiale que ces fonctions ont connu un spectaculaire essor : l'action publique s'est étendue à l'information, à la recherche, à la jeunesse et aux sports, aux activités culturelles et artistiques, au tourisme et aux loisirs. L'État et les collectivités locales ont ainsi de plus en plus pris en

¹³Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 64. La typologie qui suit est très largement reprise de cet ouvrage.

¹⁴Les lois du 5 avril 1928 et du 30 avril 1930 instituent par exemple, pour les salariés titulaires d'un contrat de travail, une assurance pour les risques maladie, invalidité, vieillesse et décès.

charge l'animation de la vie collective et plus largement les "fonctions collectives essentielles"¹⁵.

Ces quatre grands types de services sont regroupés, pour certains, au sein des services dits "constitutionnels", car relevant de la "propriété de la nation"¹⁶, bien que la notion de service public constitutionnel n'ait jamais été définie par la loi. C'est le Conseil constitutionnel qui l'a progressivement précisée au travers de sa jurisprudence, sans donner jamais non plus de définition ni d'exemples concrets, mais en considérant que ces services ne peuvent pas être transférés au secteur privé alors que les autres le peuvent, s'il n'y a pas monopole de fait. Une typologie peut ainsi s'ébaucher : les services publics dits constitutionnels sont ceux qui relèvent du principe de souveraineté nationale et des fonctions régaliennes classiques : affaires étrangères, défense nationale, police, impôts, monnaie, justice ; ainsi que les services résultant de droits-créances de nature économique et sociale cités dans le préambule de la Constitution de 1946 : l'enseignement, déduit de "l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque" qui est un "devoir de l'État"¹⁷, ainsi que la santé, conséquence du droit à la protection de la santé.

Des modes de gestion variés

La régie a été pendant longtemps la seule forme de gestion connue, apparaissant souvent comme le mode normal d'exécution du service public par l'État et les collectivités. Dans ce cas de figure, le service concerné est géré directement par la collectivité, qui a la maîtrise complète de sa gestion sur les plans financiers et administratifs et qui affecte une série de moyens humains pour son exécution. Au niveau local les régies sont créées par délibération des conseils territoriaux mais dans des conditions bien encadrées : il doit y avoir situation de monopole de fait (pour les transports par exemple), buts de police (hygiène, bains-douches) ou circonstances particulières, notamment économiques, qui exigent la création de services publics locaux (campings ou restaurants). Les bibliothèques ne font bien sûr pas partie de ce type de services.

Le procédé d'établissement public est apparu au milieu du XIXe siècle et s'est spectaculairement développé après la première guerre mondiale et encore après 1945, dans le secteur économique en particulier : c'est le statut qu'ont adopté la plupart des entreprises nationalisées. Ce mode de gestion l'a emporté sur la régie car il préserve l'autonomie et l'indépendance des organisations ; son fonctionnement plus proche de celui des entreprises privées allège aussi parfois la lourdeur des structures. L'établissement public est une personne de droit public agissant dans un domaine spécialisé de l'action administrative et placée sous la tutelle d'une collectivité publique, qui exerce sur lui un pouvoir d'orientation et de contrôle : droit de regard sur les décisions les plus importantes ou tutelle technique, contrôle sur l'engagement des dépenses ou contrôle financier, contrôle sur les paiements par l'agent comptable et vérification *a posteriori* par la Cour des comptes.

Il existe plusieurs types d'établissements publics : les EPA¹⁸ et les EPIC¹⁹ sont les plus anciens ; les EPST ont été créés le 15 juillet 1982²⁰ dans le domaine de la recherche, les EPSCP le 26

¹⁵Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 68

¹⁶Préambule de la Constitution de 1946, alinéa 9, cité par Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

¹⁷Alinéa 13, cité par Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

¹⁸Établissement public administratif : catégorie la plus nombreuse (plus de 1000) parmi laquelle on compte la Bibliothèque nationale de France et le Centre national d'art et de culture Georges Pompidou.

¹⁹Établissement public industriel et commercial (RATP, Office nationale des forêts, Opéra de Paris, etc.)

janvier 1984²¹ dans le secteur de l'enseignement supérieur et les EP sont venus compléter le tableau le 2 juillet 1990²² ; cette dernière catégorie est cependant peu répandue depuis la transformation d'une série d'EPIC en sociétés de droit privé²³. Il existe à ce jour plus de 1100 établissements publics nationaux, mais plus nombreux encore (plus de 50000) sont les établissements publics locaux, dont les syndicats de communes, districts et communautés urbaines, et près de 2000 lycées et collèges. Les personnels des EPA relèvent du droit public (comme les universitaires) même si le recrutement d'agents contractuels au statut de droit privé n'est pas impossible, le statut du personnel des EPIC est en revanche plutôt de droit privé.

Le principe de la délégation de service public à un gestionnaire privé est apparu à peu près en même temps que l'établissement public. La délégation peut s'effectuer selon plusieurs modèles, dont la "concession", forme dans laquelle le concessionnaire exploite le service public à ses risques et périls, moyennant rémunération. Des concessions anciennes comme la construction et l'exploitation du réseau ferroviaire ont été transformées²⁴, mais le procédé a subsisté. La formule plus générale de "convention de délégation de service public", créée par les lois du 6 février 1992 et du 29 janvier 1993 consiste en un "contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation"²⁵. Parmi les formes de délégations, il existe des associations purement administratives mais démembrées de l'administration, et des associations chargées de la gestion d'un service public ; certaines détiennent en tout cas de larges prérogatives de puissances publiques. La délégation est devenue un procédé normal d'externalisation de la gestion du service public ; la gestion déléguée est particulièrement importante au niveau local.

La dernière création en date est celle des EPCC²⁶, établissements destinés à organiser, dans le cadre de la décentralisation culturelle, la coopération entre les collectivités territoriales pour la gestion des services culturels. Ce nouveau mode de gestion est une possibilité offerte aux collectivités (et non une obligation) pour tous les secteurs d'activités culturelles : activités patrimoniales (musées, bibliothèques, monuments historiques), activités d'enseignement artistique (écoles de musique et d'arts), arts plastiques et spectacles vivants. Le choix est laissé aux collectivités aussi bien de la forme juridique adaptée (EPA ou EPIC) que du mode de financement, les ressources pouvant provenir de différentes sources : État, collectivités territoriales ou toute personne publique. Les activités de l'EPCC doivent cependant contribuer à la réalisation de la politique culturelle nationale.

²⁰Établissement public à caractère scientifique et technologique (CNRS, l'INRA, l'INSERM...), créé par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France

²¹Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (par exemple le Collège de France, l'Observatoire de Paris, et toutes les universités) créé par la loi n°84-52 du 26 janvier 1984 (dite "loi Savary") sur l'enseignement supérieur.

²²Exploitant public, catégorie créée par la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et de France Télécom

²³Le projet de loi adopté en première lecture par le Sénat le 9 novembre 2009, prévoit à ce propos que la Poste abandonne son statut d'entreprise publique pour celui de société anonyme à capitaux publics au 1er janvier 2010.

²⁴Création de la SNCF en 1937

²⁵Article 3 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF). Cité par Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 197

²⁶Établissement public de coopération culturelle, créé par la loi n°2002-6 du 4 janvier 2002, modifiée par la loi n°2006-723 du 22 juin 2006 qui réforme et assouplit les procédures dans le but de faciliter la mise en place des projets en cours à l'époque, et reportée aux articles L.1431-1 et suivants du Code général des Collectivités territoriales (CGCT)

Des organisations cependant proches

L'organisation interne du service public relève du pouvoir réglementaire mais aussi législatif, depuis 1958. Dans la gestion en régie directe le pouvoir de décision se concentre entre les mains du ministre ou de l'exécutif local puis, selon l'application du principe hiérarchique, l'autorité descend en cascade des directions aux bureaux en passant par les sous-directions. Dans les établissements publics en revanche les services sont en quelque sorte décentralisés : une assemblée délibérante, le plus souvent Conseil d'administration, est chargée juridiquement des responsabilités essentielles de gestion. Dans certains cas l'indépendance de l'établissement est assurée par le principe de l'élection, comme pour les chambres professionnelles ou les universités. Cependant un déplacement du pouvoir s'est généralement produit du Conseil d'administration vers le directeur qui, lui, reste nommé par le gouvernement pour les établissements les plus importants.

Partout les emplois sont répartis en échelons successifs et subordonnés les uns aux autres, le principe hiérarchique assurant la cohésion de l'ensemble : les agents sont tenus d'obéir aux ordres de leur supérieur, qui contrôle leurs actes, juge de leurs aptitudes et sanctionne leurs éventuelles erreurs. Ce fonctionnement se rattache au "modèle bureaucratique", pensé par Max Weber et théorisé en France par Michel Crozier²⁷. Les structures auxquelles s'appliquent ce modèle sont structurées en trois caractères : régies par des normes générales et impersonnelles, elles sont centralisées et hiérarchisées : l'autorité part et circule du haut vers le bas ; elles sont enfin spécialisées : chacun occupe un poste de travail rigoureusement défini. Le droit interne et le droit communautaire se sont attelés à développer des structures et des règles de fonctionnements destinés à ouvrir les services publics, mais le fonctionnement traditionnel décrit ci-dessus évolue aussi sous l'influence d'autres paramètres, dont l'introduction du "nouveau management public", qui contribue aujourd'hui à modifier et à faire évoluer les organisations publiques.

En matière de relation avec les usagers aussi, les choses sont restées longtemps figées. La relation d'administration à administré étant fondée²⁸ sur le modèle de "filrière inversée", théorisée par l'économiste américain John Galbraith. Selon ce modèle, les services publics, faiblement réceptifs aux aspirations du public, sont portés à imposer leurs vues à des usagers dociles : "la suprématie théorique de la demande tend à faire place à la dictature de l'offre"²⁹. Cette inversion serait une résultante logique de la légitimité de principe accordée aux agents de l'État, qui les dote d'une "supériorité morale incontestable"³⁰ et dispense la société de douter qu'ils ne fassent que veiller à l'intérêt général en dictant leur loi aux usagers.

On ne saurait cependant oublier que la relation au public n'a cessé d'évoluer et qu'on est passé au XXe siècle de "l'assujetti" au "client". L'assujetti peut seulement revendiquer l'application des lois et des règlements, de même que l'administré. L'utilisateur-acteur et participatif des années 1960 et 1970, puis l'utilisateur-partenaire des années 1990, citoyen interlocuteur d'une administration "transparente", est un "collaborateur" des services publics. Mais il est devenu aussi un client, en raison de l'évolution des services industriels et commerciaux notamment, où jouent de plus en plus des logiques de prix, de concurrence et de qualité. Le rapprochement entre l'utilisateur et le client reste évidemment relatif, mais il est indéniable que le premier agit

²⁷Michel Crozier. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisations modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. Paris : Ed. du Seuil, 197, 82 p.

²⁸C'est Jacques Chevallier qui établit la comparaison dans *Le service public*. Paris : PUF, 2008. 127 p.

²⁹Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 115

³⁰idem

souvent aujourd'hui comme le second, et que cet état de fait est intégré par une bonne partie des services publics, qui adapte ses objectifs en fonction de ces aspirations-là.

L'histoire de la constitution de la notion de service public et celle du secteur public, de même que le panorama de la diversité des structures qui se partagent le statut de "services publics", montrent qu'une définition ferme est malaisée. En fait, est service public ce que la puissance publique définit comme tel à un moment donné : cette réalité est donc fortement liée à une époque. Elle répond tout de même à un certain nombre de principes, théorisés au début du XXe siècle, qu'il importe de décrire maintenant.

LES PRINCIPES QUI FONDENT L'ACTION DU SERVICE PUBLIC PARTICIPENT D'UNE SPÉCIFICITÉ FRANÇAISE

Pour réaliser leurs missions, les services publics reposent sur quatre piliers : l'initiative et l'engagement financier des pouvoirs publics, la permanence du service, le principe d'égalité d'accès de tous et l'existence de corps professionnels responsables de la mise en œuvre du service public. Ces quatre piliers ne suffiraient cependant pas à maintenir seuls l'édifice de celui-ci.

Les principes originels se sont enrichis de quelques nouveaux

Un socle solide : l'intérêt général

Les services publics contribuent à la réalisation d'un certain nombre de droits, en substitut ou en contre-pouvoir de l'initiative privée : la distribution d'énergie vers des zones isolées ou difficiles d'accès, le prêt de livres..., cela ne peut qu'être offert par des services publics, car leur paiement à prix coûtant les rendrait inaccessibles à une grande partie de la population. Le service public a souvent été conçu aussi comme générateur d'emplois et embauche aujourd'hui encore 20% de la population active française. Il contribue ainsi largement à la réalisation du droit au travail, inscrit dans le préambule de la constitution de 1946, comme il permet la réalisation d'autres droits fondamentaux : bénéficier de la protection de la santé, par exemple, impose la création d'un service public qui soit accessible à tous.

Mais fondamentalement, la raison d'être du service public demeure la réalisation de l'intérêt général et le maintien de la cohésion social, qui se décline en différentes missions : réduire les inégalités sociales ; veiller à un aménagement harmonieux du territoire ; réduire la fracture sociale au moyen de l'école, des services sociaux de santé, de protection sociale, d'emploi et des services culturels que sont les bibliothèques ou les musées ; assurer, enfin, la solidarité entre les différentes catégories de la population. Le service public est ainsi l'instrument essentiel de l'État et des collectivités publiques pour exercer "leur mission civilisatrice et humaniste"³¹.

³¹Pierre Espuglas. *Le service public*. Paris : Dalloz, 2002, p.3

Les principes fondateurs : continuité, égalité, mutabilité

Louis Rolland complétait la théorie du service public dans les années 1930, en systématisant un "noyau de principes qui s'imposent à tout service public"³², au nombre de trois : la continuité, l'égalité, la mutabilité.

Le principe de continuité du service public constitue un des aspects de la continuité de l'État et est un des "principes fondamentaux reconnus par la République", le 25 juillet 1979. Il repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption, car "le service public étant par définition un service qui est d'une importance telle pour la vie collective qu'il ne peut être interrompu un seul instant. Le devoir des gouvernants est d'employer leur puissance à en assurer l'accomplissement d'une manière absolument continue"³³. Selon la nature des services cette notion n'a pas le même contenu : on exige des permanences totales pour les urgences hospitalières, par exemple, mais seulement le respect des horaires et des jours ouvrables pour d'autres services, comme l'État civil, les services administratifs ou les musées. Toutefois, ce principe de continuité doit s'accommoder du droit de grève, dont la plupart des agents des services publics disposent³⁴. Il ne signifie pas non plus que les usagers ont droit à un service parfait ; un service pourra ainsi être condamné pour ne pas avoir respecté ses horaires d'ouverture, mais le juge n'indemniserait qu'un manque de diligence, les usagers ayant simplement droit au bon fonctionnement général des services publics et l'administration n'étant pas soumise à une obligation de résultats.

Une importance particulière doit être accordée au deuxième principe, celui de l'égalité devant le service public, principe à valeur constitutionnelle qui s'impose donc au législateur lui-même. Il est la traduction et l'extension à ce domaine de l'égalité de tous devant la loi, posée par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Il signifie, outre l'égalité d'admissibilité aux emplois publics, que toute personne a un droit égal à l'accès au service, participe de manière égale aux charges financières résultant de ce service, et doit être traitée de la même façon que tout autre usager, c'est-à-dire ne subir aucune discrimination ni bénéficier d'aucun avantage. Mais le service public agit aussi comme agent de redistribution sociale, avec pour optique de lutter contre les inégalités : sa fonction est de mettre un certain nombre de biens à la portée de tous et son action s'adresse ainsi de manière préférentielle aux plus démunis.

Le principe d'égalité n'interdit d'ailleurs pas que diverses catégories d'usagers soient traitées différemment en raison de différences appréciables et objectives de situation. Les discriminations tarifaires sont d'ailleurs légalement fondées depuis la loi du 29 juillet 1998 relative aux luttes contre les exclusions, qui prévoit dans son article 47 que "les tarifs des services administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre des personnes vivant au foyer"³⁵. Des considérations plus récentes ont d'ailleurs fait évoluer le principe traditionnellement retenu : l'égalité des droits tend à faire place à "l'équité", conception plus souple qui vise à établir plutôt une égalité des chances, au besoin par le recours à des stratégies de "discrimination positive". Du reste il ne faut pas oublier qu'il existera toujours un certain nombre de contraintes à l'application du principe d'égalité : bénéficier des équipements collectifs publics (stades, bibliothèques, etc.)

³²Louis Rolland. *Droit administratif, cours polycopiés de D.E.S.* Les cours de droit, 1934. Cité par Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

³³Léon Duguit. *Traité de droit constitutionnel*, E. de Bocard, 2e éd. 1923, t.2, p.61. Cité par Jean Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

³⁴La grève est interdite à certaines catégories, comme les policiers ou les militaires, et limitée par un service minimum pour d'autres : navigation aérienne, télévision, radio, école (service minimum optionnel depuis 2007)

³⁵Cité par Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.94

est certes un droit, mais des limites de capacité existent, qui justifient de réduire les accès, de mettre en place des files d'attente ou de refuser temporairement l'entrée, par exemple.

Le dernier principe de fonctionnement du service public est celui de l'adaptabilité ou mutabilité. Présenté comme un corollaire du principe de continuité, il est fondé sur l'idée que la qualité du service doit être assurée dans le temps et que les prestations fournies au public doivent toujours être adaptées à ses besoins. Cela signifie que les services publics sont pour ainsi dire soumis à la "loi du progrès", pour l'amélioration constante de leurs prestations.

Principes corollaires et nouvelles préoccupations

Bien qu'on la rattache souvent au principe d'égalité, la gratuité n'est pas un principe général du régime de service public. Certains services exclusivement financés par l'impôt sont sans doute gratuits pour l'utilisateur ou bien les contributions éventuellement demandées aux usagers sont très modiques. Pour d'autres comme les transports en commun, la charge financière est répartie entre les usagers et les contribuables dans des proportions variables. Quoiqu'il en soit, en droit la "gratuité" du service public correspond seulement à son financement par l'impôt et non pas par un prix perçu sur les usagers.

La neutralité ne figure pas non plus dans les principes de Rolland. Il s'agit pourtant d'un principe fort dès l'origine, indéniablement lié à la mise en place de l'enseignement laïque et obligatoire et à l'égalité. La neutralité permet d'assurer l'égalité de traitement. Elle est d'abord matérielle : les décisions ne doivent pas être dictées par le profit personnel des agents, dont le désintéressement est le corollaire de leur devoir de probité. Mais elle est aussi intellectuelle : l'administration doit respecter la liberté de conscience de chacun et ne doit procéder à aucune discrimination pour raisons politiques, religieuses, philosophiques, raciales ou ethniques. La laïcité est la manifestation dans la République de la neutralité en matière religieuse.

Ces fondements ont été progressivement et plus récemment enrichis d'autres principes. Un rapport public du Conseil d'État de 1994 sur le service public propose d'y ajouter "les principes de participation, de transparence, de responsabilité, de simplicité et d'accessibilité"³⁶. Il apparaît en fait que la liste des principes s'enrichit au fil du temps. Il est symptomatique à cet égard que la charte Marianne³⁷ impose aux établissements qui rédigeront la leur une introduction obligatoire proclamant que "l'État et ses services publics exercent leurs missions en veillant à assurer à tous équité, transparence et accessibilité". Nous ne saurions oublier non plus les exigences plus récentes portées par l'Europe à propos de ses "services universels", notamment : l'efficacité et la qualité.

La spécificité accordée à un service public "à la française" semble fondée

Le rapport public du Conseil d'État de 1994 se montrait péremptoire quant à la situation des services publics en Europe : "l'Europe n'instruit pas le procès du ou des services publics, elle

³⁶France : Conseil d'État. Service public, services publics : déclin ou renouveau ? Rapport public 1994, *Études et documents (EDCE)*, n° 46, 1995

³⁷Élaborée en 2005 pour l'amélioration de l'accueil des publics

fait pire, elle ignore largement la notion de service public³⁸. La teneur objective et symbolique que la France accorde à cette notion demeure en effet singulière.

Une expression unique en Europe³⁹

Au Royaume Uni, on trouve du côté des "public utilities" une analyse de l'intérêt général, mais cette expression fait plutôt référence à une activité concrète, à des services identifiés et précis. La politique de privatisation britannique a renforcé cette conception très restrictive des interventions du législateur. L'expression "öffentlicher dienst" est la traduction littérale de "service public" en allemand. Cependant, bien que la notion ait un sens juridique précis, elle ne fait pas référence à une activité administrative et renverrait plutôt à ce que nous appelons "fonction publique". L'Allemagne a cependant remplacé la notion d'autorité publique par celle d'État-Providence ("Sozial Staat"), se rapprochant ainsi des conceptions françaises.

Les autres pays nordiques européens ne font pas référence à la notion de service public (Danemark et Pays-Bas) ou la mentionnent sans lier vraiment l'intervention de la puissance publique et celle des services publics (Suède et Finlande). Pour eux, et c'est important, l'État et les collectivités locales remplissent un rôle de régulation des activités d'intérêt social et économique général et ont l'obligation de mettre à disposition de tous un service de qualité à un prix raisonnable. Il existe donc bel et bien une préoccupation de solidarité sociale, mais déconnectée d'une théorie du service public.

Au sud, la constitution italienne fait référence à la notion de service public⁴⁰ mais le rapprochement avec le droit français est difficile et c'est surtout en matière de gestion que la comparaison peut être faite : la "disponibilité" des prestations pour le public italien renvoyant au principe français d'égalité face au service public. La constitution espagnole n'utilise pas directement la notion de service public bien que la loi puisse "réserver au secteur public des ressources ou des services essentiels (...) et décider également le contrôle d'entreprises lorsque l'intérêt général l'exige"⁴¹.

A peu près à la même époque que le rapport public du Conseil d'État, celui du commissariat général au plan exprimait aussi et ainsi la singularité de la réalité française : "si l'expression française service public résiste à la traduction, c'est parce qu'elle ne correspond pas au concept précis dont un dictionnaire pourrait donner une définition fonctionnelle comprise par tous de la même façon. On y trouve imbriquée une tradition juridique, un modèle social, et des compromis entre objectifs politiques et exigences d'efficacité économique. On peut donc l'approcher par des formulations juridiques ou des critères économiques sans jamais l'exprimer complètement : ce serait la débarrasser d'ambiguïtés qui sont en fait constituées de sa nature"⁴².

De façon schématique une ligne sépare les pays de tradition latine des autres. Pour les premiers le service public a toujours fait l'objet de préoccupations doctrinales : c'est l'autorité publique qui crée ou reconnaît les services publics ; dans les autres pays les systèmes en vigueur s'appuient plus facilement sur la coutume, ou des principes généraux de

³⁸France : Conseil d'État. Service public, services publics : déclin ou renouveau ? Rapport public 1994, *Études et documents (EDCE)*, n° 46, 1995, p.38

³⁹Toute cette partie comparative est inspirée de Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000, p.61-65

⁴⁰Constitution du 27 décembre 1947, article 43

⁴¹Constitution du 27 décembre 1978, article 128-2

⁴²France : Commissariat général au plan. *Service public : questions d'avenir*, Odile Jacob - La Documentation française, 1995. Extrait cité par Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

jurisprudence. En Belgique, en Espagne, en Grèce, en Italie et au Portugal, la notion de service public est donc bien présente mais sans avoir la portée qu'elle a en France. La plupart des autres pays d'Europe se réfèrent parfois à l'expression "service public" dans leurs discussions mais n'ont pas élaboré une telle notion. Alors que les Français raisonnent en termes d'offres et de services, les Européens raisonnent en termes de demandes sociales et de services rendus. Cette opposition s'est toujours poursuivie dans les discussions qui opposent partisans d'une très large ouverture à la concurrence et à la libéralisation des marchés et défenseurs des prérogatives des États pour prendre à leur compte les demandes de solidarité, d'aménagement du territoire et d'accès aux réseaux de services publics.

Un ancrage fort dans la théorie de l'État-Providence

Le service public "à la française" s'appuie sur une conception très forte, voire sacralisée, de l'État. Il correspond en effet dès le départ à un modèle théorique, fondé sur une doctrine qui se donne aussi pour mission de dessiner une symbolique de l'État. Le service public est ainsi rapidement devenu "la véritable clé de voûte de la construction étatique", sinon une des pièces maîtresses de l'architecture de l'État, dressant par ailleurs "une ligne ferme de démarcation entre public et privé"⁴³. La notion de service public a ainsi agi comme "dénominateur axiologique commun auquel se réfèrent l'ensemble des composants de la sphère publique"⁴⁴. La question de la puissance publique a rapidement été éclipsée par une image grandiose du service : à l'égoïsme et à l'esprit de lucre de l'entreprise privée s'opposent l'altruisme et le désintéressement de l'organisation publique. La conviction s'est ainsi imposée que pour parvenir à plus de liberté, d'égalité et de justice il faut forcément s'en remettre à l'État, raison pour laquelle les services publics se sont largement développés.

Configuration idéologique complexe formée de bien commun, d'intérêt général et d'utilité publique, la notion véhicule le mythe d'un État généreux et bienveillant et justifie ainsi ses prérogatives par la grandeur des fins qu'il poursuit. Cette dimension mythique a lié service public et État dans une légitimation réciproque : l'État fonctionnel ne se justifie que par son action pour le bien commun et sa contribution à la solidarité sociale. En contrepartie la bienveillance et l'infaillibilité des gouvernants et des fonctionnaires devient un devoir, une charge que l'on accepte d'assumer pour le bien de tous : au sommet de l'État, le pouvoir n'est pas un privilège mais une fonction, et n'est légitime que pour autant qu'il s'exerce au profit des gouvernés ; au sein de la fonction publique, en parallèle, "sens du service public" et désintéressement sont au coeur de ce que l'on peut appeler la "déontologie administrative".

Une représentation symbolique du lien social

Alain Supiot définissait en 1989 une véritable "morale professionnelle"⁴⁵ du fonctionnaire, fondée sur la dignité dans le rapport au pouvoir, la sérénité dans le rapport à l'argent et la continuité dans le rapport au temps. C'est comme cela que la société française conçoit ses services publics et les devoirs des agents qui les assurent, usant de cette représentation comme image fondatrice d'une des facettes de son identité nationale. C'est qu'il y a derrière tout cela aussi une conception du lien social.

⁴³Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris: PUF, 2008, p.5

⁴⁴Idem, p.39

⁴⁵Alain Supiot. *La crise de l'esprit de service public, Droit social (Dr. soc.)*, 1989

Les services publics portent l'idée que les besoins fondamentaux des individus doivent être satisfaits et qu'aucune catégorie de population ne doit se voir interdire l'accès à ces biens essentiels. Facteurs fondamentaux de cohésion sociale, ils se sont même vus (ré)affirmés comme élément essentiel de la République dans les années 1980 : considérant qu'une lourde menace pèse dans ces années-là sur les services publics, du fait d'une critique grandissante de l'État Providence, le rapport de Blandine Barret-Kriegel⁴⁶ rappelle que le pacte républicain nécessite des bases sociales et solidaristes et en appelle à une restauration des services publics parce que, ajoute-t-elle, mettre en cause le service public c'est faire courir un grand risque à la société.

Nous conservons cette vision-là, porteuse d'un modèle singulier de rapport entre État et société qui fait que les services publics occupent encore aujourd'hui une "position structurelle et structurante" de la société française et demeurent une "question sensible autour de laquelle se joue la cohésion de la société"⁴⁷. Il n'est qu'à voir la place qu'elle a prise en 2005 dans la campagne référendaire sur la ratification du traité constitutionnel européen : la notion de service public reste au cœur de l'identité collective française.

Une spécificité qui demeure

Le droit communautaire a peu à peu pris en compte une logique propre aux activités d'intérêt général, avec la création des "services d'intérêt économique général" (SIEG) et plus récemment des "services universels" (SU), tandis que la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes évoluait dans ce sens-là elle aussi. Les SIEG sont mentionnés dès le traité de Rome (1957), et recouvrent les entreprises de télécommunication, services postaux, fourniture d'énergie électrique, transport par chemin de fer, pompes funèbres et distribution de l'eau. Mais la nature des SIEG n'a jamais été vraiment abordée avant les traités de Maastricht⁴⁸ et d'Amsterdam. Le premier met en place en 1992 une "citoyenneté de l'Union" et ébauche un intérêt collectif européen sur la "cohésion économique et sociale". Il fixe comme objectif à la Communauté de "réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions (...) les moins favorisées" (article 130 A UE devenu 158) et se réfère à l'objectif d'un progrès économique et social équilibré et durable. Un protocole sur la politique sociale annexé au traité indique par ailleurs des objectifs à la Communauté comme l'amélioration des conditions de vie et de travail, une protection sociale adéquate ou la lutte contre l'exclusion. Le Conseil européen d'Amsterdam enfin, avancée incontestable, reconnaît explicitement en 1997 que les SIEG sont des composants des "valeurs communes" reconnues par la Communauté ; ils ont un rôle essentiel dans la promotion de la "cohésion sociale et territoriale" et, désormais pleinement reconnus, ils doivent respecter les principes d'égalité de traitement, de qualité et de continuité des services publics⁴⁹.

La notion de "service universel" (SU) ne figure pas dans les traités mais a été progressivement employée dans les travaux des institutions communautaires, pour la première fois dans le Livre Vert de la Commission sur les télécommunications (1987), comme objectif à atteindre pour les opérateurs : la deuxième fois (en 1992), dans le Livre Vert relatif aux services postaux, qui applique la notion de SU au service de base de la Poste. Celle-ci doit favoriser

⁴⁶Blandine Barret-Kriegel. *L'État et la démocratie, Rapport à François Mitterrand, Président de la République*. Paris : La documentation française, 1985. 218 p.

⁴⁷Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.57 et p.4

⁴⁸7 février 1992

⁴⁹Pour toute cette analyse, cf Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

"des possibilités de collecte et de distribution en tous points de la Communauté à des prix abordables pour tous et avec une qualité de service satisfaisante". Cette notion a été fréquemment reprise depuis, cependant elle a eu tendance à devenir pour la Communauté une expression générique désignant des services qui ne sont pas des services à valeur ajoutée soumis à la concurrence, plutôt qu'une manière de "service minimum" entendus comme services indispensables au lien social ou au respect des libertés fondamentales qui doivent être fournis à tous⁵⁰.

On pourrait imaginer un rapprochement des notions de SU et de "service public" (à la française). Le service universel, s'il implique la fourniture de services de qualité couvrant tout le territoire, accessibles à tous et à un prix abordable, n'est pourtant pas la transposition de la notion française. Il se limite pour l'instant aux télécommunications, à la Poste et à la fourniture d'électricité, alors que d'autres services pourraient entrer dans cette catégorie. Qui plus est, l'universalité est un attribut qui correspond en fait à un type particulier de service, en réseau sur l'ensemble du territoire, voire à un certain type de prestation. Enfin la notion de service universel est plus restrictive que le régime de service public : il est centré exclusivement sur le service rendu aux usagers, alors que la conception française implique fondamentalement la prise en charge d'objectifs d'intérêt général. Les notions française et européenne ne coïncident donc pas, même si elles ne sont pas incompatibles et même désormais articulées⁵¹. Une activité est de service public, pour les Français, que si elle vise à satisfaire l'intérêt général. Celui-ci reste objet de débat et de polémiques mais c'est justement sa définition au niveau européen qui permettrait de s'entendre sur les missions à enlever à la libre-concurrence privée. Tant que cet accord ne sera pas trouvé, la conception française ne pourra que demeurer singulière.

UNE NOTION REMISE EN QUESTION CES TRENTE DERNIÈRES ANNÉES

La notion de service public, emblématique d'un mode de société et fondée sur l'idée que l'État est capable d'avoir réponse à tout, a été contestée dès la fin des années 1970.

Un modèle et un fonctionnement inadaptés

Les critiques dénonçant inefficacité économique et rigidité des organisations ont accompagné en France la crise de l'État et de l'action publique, contribuant à la fin d'un mythe largement lié au concept "d'État Providence".

Inefficacité économique

Dans les années 1970 le dogme de l'infaillibilité de la gestion publique est remis en cause par des courants idéologiques variés. Le "carcan bureaucratique" conduit à l'infériorité intrinsèque de la gestion publique : les services publics seraient par essence peu performants et peu productifs ; incapables de se réformer, ils s'acquitteraient moins bien de leurs missions que les

⁵⁰Pour toute cette analyse, cf Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

⁵¹Les lois françaises n°96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications, n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales définissent les contours d'un service universel dans ces trois secteurs. Pour toute cette analyse, voir Jacques Chevallier, *Le service public*. Paris : PUF, 2008. 127 p.

entreprise privées. Dès les années 1960, du reste, l'école du *Public Choice*⁵² avait dénoncé l'inefficacité non pas accidentelle mais inhérente à la gestion publique, le développement de l'intervention publique ne s'expliquant pas par l'intérêt général mais par le profit qu'en tirent certains groupes sociaux d'une part, les fonctionnaires eux-mêmes d'autre part.

Ces observations, de plus en plus largement relayées dans les années 1980 conduisent à ce renversement : "au dogme de la supériorité de la gestion publique succède ainsi l'exaltation sans réserve des vertus de l'initiative privée"⁵³. On en arrive en France à une forme de consensus autour de la nécessité d'un désengagement de l'État de la sphère des activités productives : la vague de privatisation des années 1986-1987 et 1993-1996 s'est amplifiée de manière spectaculaire après 1997 et poursuivie après 2002 par l'ouverture progressive du capital des entreprises gestionnaires de service public, au moyen de leur transformation en "sociétés".

Ces critiques s'ancrent dès le départ dans une remise en cause de la rigidité et du cloisonnement des structures qui font qu'un ensemble de règles abstraites, impersonnelles et objectives déterminent les positions et les compétences de chacun ainsi que les modes de gestion et d'action de toute l'organisation. Très centralisatrice, cette extrême formalisation s'appuie ainsi pour ses contempteurs sur de "multiples contraintes qui tendent à exclure toute part d'improvisation, à interdire toute flexibilité et à réduire (les) facultés d'adaptation (des agents)"⁵⁴.

Ces remises en cause sont fortement associées à la situation difficile de l'État dans les années 1980. L'équilibre juridique entre les critères du service public et ceux de la puissance publique ont été sensiblement infléchis pendant ces années-là : la puissance publique est peu à peu abandonnée en tant qu'élément d'identification du service public. De manière plus générale l'État perd à cette période-là la puissance d'entraînement qu'il avait et qu'on lui reconnaissait auparavant. D'aucuns expliquent toujours la mauvaise situation de nos services publics actuellement par une crise de l'État (crise gestionnaire mais aussi politique) et lient la réforme des services publics à la réhabilitation du politique et de l'action publique⁵⁵. Reste qu'on ne peut nier une sorte de nouvelle "demande d'État" aujourd'hui : il n'est qu'à voir la manière dont l'opinion publique réclame son intervention dans une économie malmenée par la crise.

Inefficacité sociale

C'est même l'efficacité sociale des services publics qui a été et est encore remise en cause parfois, étayée par une critique de l'application du principe d'égalité, essentiellement. Les services publics devenus de véritables institutions auraient peu à peu transformé l'utilisateur en "ressortissant" subissant une emprise institutionnelle forte. Tous contribueraient ainsi à modeler les comportements sociaux par une action normalisatrice : "chaque type d'équipement produit sa panoplie de statuts sociaux, et cette catégorisation est autant génératrice de ségrégation et d'exclusion que signe de reconnaissance et d'appartenance"⁵⁶. Si l'on pousse plus loin c'est le principe-même de l'égalité qui est ici remis en question, car elle n'est pas seulement juridique ; elle peut être aussi sociale, économique ou culturelle. De ce

⁵²Ses principaux représentants sont James Buchanan, Gordon Tullock et Ronald Coase

⁵³Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.45

⁵⁴Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000, p. 115

⁵⁵Gilles Savary. *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, éd. de l'Aube, 2005. Compte-rendu de lecture publié dans la revue *Pouvoirs locaux*, n°67, décembre 2005.

⁵⁶Gilles Savary. *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?*, éd. de l'Aube, 2005. Compte-rendu de lecture publié dans la revue *Pouvoirs locaux*, n°67, décembre 2005.

point de vue-là l'inégal accès aux services publics selon la situation des individus est manifeste : il faut souvent un certain revenu, une formation intellectuelle et un certain statut social pour tirer avantages de certains services : en réalité les services publics sont ainsi en prise avec des usagers socialement situés. La consommation des biens publics tendrait donc à creuser les inégalités et les écarts sociaux au lieu de les réduire.

C'est ce que Philippe Bénéton théorisait en 1983 au travers de l'expression "contre-redistribution sociale"⁵⁷. Parlant des méfaits de l'État-Providence, il en dénonçait les racines et les effets néfastes : le vœu dispendieux et illusoire d'établir l'égalité des chances aurait contribué à enfermer les pauvres dans une situation d'assistés, pendant que l'État, par son intervention, dérégla le bon fonctionnement social normalement calqué sur le marché. Fortement teintées de libéralisme, ces remises en cause sont fréquentes dans les années 1980 et jusqu'à aujourd'hui : néo-libéralisme et ultra-individualisme persistent à soulever ces questions-là et interrogent les valeurs égalitaires elles-mêmes, sous le prétexte qu'elles n'ont pas empêché la fracture sociale, ni l'exclusion.

Mais la critique récurrente des services publics s'enracine aussi dans l'évolution du contexte idéologique et social français.

Inadéquation aux aspirations de la société actuelle

Le comportement des usagers a changé, pour devenir de plus en plus semblable à celui des consommateurs. Exigeants et revendicatifs, ils attendent des services publics qu'ils leur fournissent des prestations meilleures et à moindre coût que pourraient leur fournir des entrepreneurs privés : on observe donc paradoxalement une demande de plus en plus forte de services publics accessibles et de qualité, alors qu'en parallèle le sens de l'intérêt général est en indéniable recul, "dû peut-être au fait que les projets collectifs sont insuffisamment mobilisateurs et que le dialogue social se noue de plus en plus sur des intérêts catégoriels et des replis corporatistes"⁵⁸. Cet écart croissant entre les intérêts individuels et l'intérêt général et collectif est une contradiction forte que l'on retrouve d'ailleurs dans d'autres domaines, comme la santé ou l'éducation. Reste que les pouvoirs publics constatent souvent l'insatisfaction de la population envers les services publics : considérant qu'il y a un "décalage manifeste"⁵⁹ entre les principes et la réalité du fonctionnement des services publics, les usagers en appellent de façon récurrente à leur modernisation.

Concomitamment, le postulat de bienveillance traditionnellement accordé à l'administration et aux fonctionnaires a volé en éclat devant la constatation et la médiatisation de dérives. Circuits occultes de financement politique et pratiques de "pantouflage" des hauts fonctionnaires ont fait apparaître que les agents de l'État poursuivaient aussi des objectifs privés. Aussi l'invocation du service public ne se suffit-elle plus et les agents de l'État doivent-ils désormais faire la preuve du bien fondé de leurs actions, de la qualité de leurs méthodes et de leur désintéressement personnel⁶⁰.

⁵⁷Philippe Bénéton. *Le fléau du bien. Essai sur les politiques sociales occidentales (1960-1980)*. Paris : Robert Laffont, 1983, 320 p.

⁵⁸Jean-Claude Annezer. Les usagers du service public : introduction à la réflexion et au débat, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2000, p.66

⁵⁹Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000, p. 161

⁶⁰cf Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 48

Une évolution contrainte mais portée aussi par des exigences nationales nouvelles

La pression de l'Europe

L'Europe s'est construite sur des bases économiques et la prédominance du marché. Emboîtant le pas aux USA de Ronald Reagan à la Grande Bretagne de Margaret Thatcher, figures de proue de la contestation de la gestion publique dans les années 1980, et confortée par la fin des systèmes collectivistes, l'Europe a endossé une posture libérale marquée : les services publics, réputés économiquement inefficaces dans cette perspective-là, ont du s'adapter.

Déjà le traité de Rome en 1957 accordait une faible place aux services publics. L'objectif est clair à l'époque : le principe est celui de la libre-concurrence, auquel on peut accorder seulement des dérogations ; le service public reste donc l'exception. Longtemps l'orientation est restée la même et les services économiques d'intérêt général n'ont été vraiment découverts qu'en 1985⁶¹. La Commission reconnaît certes pour les citoyens "l'égal accès à des services universels ou à des services d'intérêt général, contribuant aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement"⁶², mais elle n'a jamais été très favorable aux services publics. Le parlement l'a été davantage : il utilise assez souvent l'expression et s'est prononcé souvent en faveur de leur protection. Mais il n'est pas parvenu à donner suite au mémorandum en faveur d'une charte des services publics, déposé par la France devant la Commission en 1993.

De manière générale la France a dû modifier ses services publics sous l'effet de la construction européenne. Tous les services à finalité économique ont été étudiés de près, car d'après les règles des traités, même les services d'intérêt économique général sont assujettis à l'ensemble des principes communautaires et notamment à la concurrence. Cette pression a entraîné ainsi une réduction constante du périmètre des services publics économiques, en même temps qu'elle a obligé la France à décomposer les différentes facettes des activités de ses services, jusqu'alors perçues comme indissociables : on est passé d'une conception "organique" (adéquation de l'opérateur et de l'activité) à une conception fonctionnelle dans laquelle infrastructures et services peuvent être entièrement dissociés. Cette évolution ne concerne d'ailleurs pas seulement le secteur économique, le système de protection sociale évolue en effet vers un équilibre nouveau entre assurance obligatoire et complémentaire, passant par un appel croissant aux mutuelles et compagnies d'assurance privées.

Bien que souvent longue à les transposer en droit français, la France a dû aussi appliquer un certain nombre de directives européennes. En matière de transport ferroviaire, par exemple, les directives du 29 juillet 1991 et du 19 juin 1995 imposant la séparation des fonctions de gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des services sont entrées en vigueur en 1997. Un deuxième paquet de directives a été adopté le 23 janvier 2002, puis un 3e en mars 2004 prévoyant une libéralisation complète du FRET, devenue effective le 1er janvier 2007⁶³. Pour ce qui est des services postaux, le mouvement de libéralisation initié en 1997 a été relancé par la directive du 10 juin 2002, prévoyant un processus en plusieurs étapes qui aurait du normalement déboucher sur une libéralisation complète en 2009. Cette directive n'a été transposée qu'en 2005, par la loi du 20 mai relative à la régulation des activités postales. La

⁶¹ *Livre blanc sur le marché intérieur*, cité par Jean-Paul Valette. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p.

⁶² *Avis de la Commission pour la Conférence intergouvernementale de 1996, pour renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement.*

⁶³ L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs a pris effet ce 13 décembre 2009 pour les relations internationales : toute compagnie peut demander l'arrêt de ses trains dans des gares étrangères. Pour les gares françaises, seule la compagnie italienne Frenitalia a demandé ces autorisations, pour les lignes Paris-Gênes et Paris-Milan.

libéralisation totale du marché a cependant été reportée au 1er janvier 2011 ; le projet actuel de changement de statut de la Poste fait partie de ce processus.

Pourtant, bien que l'Europe ait imposé la libre concurrence, elle différencie les services économiques des autres, en plus d'avoir reconnu des SIEG et des SU⁶⁴, entendus comme services de qualité qui doivent être fournis dans chacun des états membres à un prix raisonnable pour l'ensemble des utilisateurs et dans des conditions d'accès non discriminantes. Seuls les premiers sont soumis aux règles de la concurrence, pas ceux qui se rattachent à des "prérogatives de puissance publique"⁶⁵ ou qui ont une "fonction exclusivement sociale"⁶⁶. La culture, au même titre que les services sociaux, reste donc relativement peu concernée par ces mutations "européennes", l'enseignement supérieur étant plus directement impliqué, avec le passage au système du LMD notamment⁶⁷. Reste que toutes ces mutations impriment une direction d'ensemble et ont influencé l'évolution des politiques autant que des mentalités en France-même.

L'évolution de la législation nationale

Satisfaire aux contraintes européennes n'a pas été la seule raison motivant l'État français pour moderniser l'administration française. Les critiques à l'encontre de l'administration sont anciennes en France et étaient déjà acerbes, dans la littérature du XIXe siècle. L'idée de réforme de l'administration n'est pas nouvelle non plus, puisque dès 1872 Émile Boutmy créait l'École libre des sciences politiques destinée à former les cadres de l'État. Les propositions de réforme de l'administration sont particulièrement nombreuses dans les années 1930, mais ce n'est qu'à la Libération que naît l'École nationale d'administration, école de formation des hauts fonctionnaires. La nouveauté des années 1970 tient aux exigences de transparence qui se font jour et qui poussent à trouver de nouvelles procédures de contrôle ou de "régulation" des services publics.

Ce sont pourtant les années 1980 qui voient s'impulser un mouvement de réforme qui demeure à la racine de l'actuelle volonté de "modernisation de l'État". Atténuer les rigidités internes et externes des organisations publiques apparaît dans ces années-là indispensable au projet global de transformation des services publics vers un modèle plus ouvert et plus souple. Le réformisme administratif retrouve vigueur en dépassant les traditionnelles idées-force d'efficacité et de participation, et devient bientôt véritable politique de réforme, qui gagnera en cohérence au fil des ans. C'est d'abord la "circulaire Rocard" du 23 février 1989 qui lance le "renouveau du service public" et vise à améliorer le fonctionnement des services publics dans un "souci d'efficacité de l'État". Ce renouveau relève d'une perspective d'ensemble et structurée autour du dialogue social dans les services, du développement des responsabilités, de l'évaluation des politiques publiques et de l'amélioration du service rendu aux usagers.

La "circulaire Juppé" du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État (l'expression est née) et des services publics se distingue de la circulaire Rocard par la volonté de prendre en compte aussi la décision publique et l'action administrative, et pas seulement la gestion publique. Le gouvernement demande en effet que

⁶⁴Services d'intérêt économique général et Services universels

⁶⁵CJCE (Cour de Justice de la Communauté européenne), *Sat Eurocontrol*, 1994, à propos de la police.

⁶⁶CJCE, *Peucet et Pistre*, 1993, à propos de la sécurité sociale. Décisions citées par Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008. 127 p.

⁶⁷Système "Licence, Master, Doctorat". Processus d'harmonisation des diplômes initié par la Conférence ministérielle de Bologne de 1999 et destiné à aboutir à un "espace européen de l'enseignement supérieur" en 2010.

soit repensée la structure-même de l'appareil politico-administratif, afin de "mieux servir le citoyen" ; des services interministériels y seront d'ailleurs désormais consacrés. Le souci de "simplification administrative" se développe dans l'optique de construire un état "plus proche" et "plus efficace" (1997) et afin de promouvoir une "administration de service" placée sous le triple "signe de l'efficacité, de la proximité et de la simplicité" (2002)⁶⁸.

L'ambition est toujours la même, mais avec la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui conduit résolument l'administration vers une logique de "performance", les années 2000 constituent un tournant. La LOLF est prolongée en 2007 par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) dont l'objectif est de passer au crible l'ensemble des actions de l'État pour améliorer la qualité des services publics tout en recherchant des gains de productivité (moindre coût). Les mesures en ce sens sont arrêtées par le Conseil de modernisation des politiques publiques, réuni trois fois à ce jour : en décembre 2007, en avril et en juin 2008. Le dernier a acté de nouvelles décisions de réforme dans les ministères qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen d'ensemble de leur organisation, parmi lesquels le ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche et celui de la Culture et de la Communication.

Au cœur de ces enjeux de modernisation, la volonté de réformer la gestion des ressources humaines tient une place non négligeable. En 2000, un rapport du Commissariat général du plan souligne le caractère "vital" du renouvellement de la gestion des fonctions publiques⁶⁹: "des défis nouveaux se présentent aux trois fonctions publiques et des problèmes de définition des objectifs, d'affectation des moyens en personnel, de gestion prévisionnelle, tant collective qu'individuelle, des fonctionnaires se posent avec une acuité particulière"⁷⁰. Le Conseil d'État affirme à son tour dans son rapport public de 2003, examinant les dominantes de la gestion des agents publics (gestion "bureaucratique", "peu anticipatrice" et "exagérément égalitariste") la nécessaire adaptation de la fonction publique "aux exigences de la gestion des ressources humaines". Il met effectivement en avant "un dispositif réglementaire pesant, une organisation du pouvoir de gestion diluant les responsabilités, une répartition des agents en corps cloisonnés et trop nombreux"⁷¹.

Aujourd'hui l'État porte donc des exigences inédites à l'égard de ses services publics. Pendant longtemps leur unique préoccupation était de remplir leurs missions avec régularité, efficacité et exactitude ; il s'agit maintenant de créer les conditions d'une meilleure efficacité administrative en s'interrogeant sur la pertinence et les coûts des choix faits. Aussi les services publics sont-ils sommés d'améliorer leur productivité et leur rendement, invités à se doter d'une stratégie cohérente de développement, et tenus de se soumettre à l'évaluation aussi bien de la gestion des services que de la performance des agents. Tout cela entrant dans une politique globale de réforme de l'État dont le principal organe est créé par le décret du 30 décembre 2005 et rattachée au ministère de l'économie, des Finances et de l'industrie : la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME). Elle a pour mission de "coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'État pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics".

⁶⁸Extraits cités par Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.117

⁶⁹Bernard Cieutat et Nicolas Tenzer. *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*. Paris : La Documentation française, 2000. 206 p.

⁷⁰Extrait cité dans La modernisation de la gestion de la fonction publique, *La fonction publique en mouvement*. Paris : La Documentation française, 2005. [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/fonction-publique/>> (Consulté le 12 décembre 2009)

⁷¹France : Conseil d'État. *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique*. Paris : La Documentation française, 2003. 446 p. Études et Documents, Conseil d'État, n°54.

Un enjeu nouveau : le service rendu à l'utilisateur

Au fondement de ce "renouveau" se trouvent aussi la garantie des droits et la satisfaction des besoins des usagers, désormais destinataires ultimes de tout "service public". Une représentation nouvelle de la relation au public s'est en effet construite, au rythme des figures de l'utilisateur dessinées au fil des réformes. Le modèle de l'utilisateur-acteur, doté d'un pouvoir d'intervention dans la marche des services, correspond au thème de la participation chère aux années 1960. Il a profondément modifié le sens de la relation administrative et la conception de la gestion publique. L'utilisateur-partenaire est né de la volonté de transparence des années 1970, l'idée étant de rééquilibrer la relation administrative grâce à des garanties offertes à l'utilisateur, notamment juridiques, qui lui permettent de se poser en véritable interlocuteur des services.

L'utilisateur est depuis devenu "client" : ses aspirations doivent être assouvies au travers de services toujours en recherche d'une meilleure qualité et tenus d'ajuster en permanence leurs prestations en fonction de la demande. Les services publics sont ainsi invités à se tourner vers l'extérieur et des "chartes qualité" sont apparues, débouchant sur des "engagements de services". Une nouvelle figure est cependant venue s'ajouter dans les années 1990 : celle du citoyen, qui fait ressortir une autre dimension de la relation administrative. L'utilisateur dispose d'un ensemble de droits : accès aux biens offerts par l'administration, droit de participer à la gestion des services publics et droit de regard sur le fonctionnement administratif. Cette dimension civique "tend à exercer une force attractive, en intégrant et en absorbant progressivement les différentes figures de la relation à l'administration"⁷².

Suivant ces évolutions, il s'est agi de "moderniser" les services rendus ; les années 1970 ont été importantes en la matière : c'est par exemple l'institution du médiateur de la République par la loi du 3 janvier 1973⁷³, la protection des libertés face à aux progrès de l'informatique⁷⁴, ou encore l'accès aux documents administratifs⁷⁵. De nouvelles avancées sont intervenues dans ce domaine en 2000 : le 12 avril, la loi n°2000-321 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations impose la transparence administrative et encadre le régime des décisions prises par les autorités administratives. L'accent est mis enfin, ces dernières années, sur les simplifications administratives : refonte des formulaires administratifs, développement de l'administration électronique, simplification du langage administratif, des démarches mais aussi des structures administratives.

La première image que donne cependant l'administration, c'est l'accueil réservé aux usagers, tant en ce qui concerne les conditions matérielles que l'assistance aux démarches. Ainsi des "maisons de services publics"⁷⁶ se sont-elles multipliées, de même que les dispositifs de "guichet unique", avec pour objectif la facilitation des démarches, le dernier en date ayant réuni l'ANPE et l'UNEDIC⁷⁷ au sein de "Pôle emploi". Aujourd'hui la "charte Marianne", devenue label de qualité de l'accueil des usagers, précise les engagements des services de l'État accueillant des publics. Cette charte, lorsqu'elle a été conçue en 2005 par la DGME,

⁷²Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 120. Pour toute cette analyse (des figures de l'utilisateur), voir les pages 119-120

⁷³Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, consolidée le 29 décembre 2008

⁷⁴Loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, consolidée le 14 mai 2009 ; dite "loi informatique et libertés" ayant institué la CNIL (Commission nationale de l'informatique et des libertés)

⁷⁵Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ; dite "loi CADA" car ayant institué la Commission d'accès aux documents administratifs

⁷⁶Créées par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000

⁷⁷Agence nationale pour l'emploi et Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

avait pour mission de montrer la volonté d'amélioration de l'État, d'harmoniser les pratiques et les références sur l'accueil, enfin de créer une dynamique d'ensemble sur l'amélioration de la qualité. Démarche interministérielle visant tout d'abord les services que l'utilisateur est obligé de fréquenter comme la police ou la préfecture, les obligations de la charte Marianne ont été diffusées ensuite à d'autres services volontaires. Au départ elle fixait cinq objectifs : "un accès plus facile à vos services", "un accueil attentif et courtois", "une réponse compréhensible à vos demandes", "une réponse systématique à vos réclamations", et "à votre écoute pour progresser". En fait la charte est devenue label en 2006, sans que changent les principes généraux mais avec obligation pour les services souhaitant adhérer à Marianne de se soumettre à un contrôle à la suite duquel le label est attribué (ou pas) pour trois ans. Il existe certes d'autres normes qualité, mais celle-ci est emblématique de l'évolution actuelle des services publics car c'est une des principales mesures de la Révision générale des Politiques publiques, et les engagements qu'elle contient sont destinés à être appliqués par toutes les administrations d'ici à 2010⁷⁸.

Bilan fait des nombreuses déstabilisations subies par le "service public", il ne faut cependant pas manquer de constater que des opinions positives contrairement demeurent aujourd'hui sur cette question : la fusion de GDF avec Suez en 2008 a fait grand bruit, et le débat actuel sur le passage de la Poste au statut de Société anonyme réveille, même au sujet des services industriels et commerciaux, la demande de services publics forts au service d'un État dont le rôle essentiel en terme de cohésion sociale est assez largement rappelé. Ces élans de contestation, réaffirmant l'attachement des Français aux principes d'égalité et à l'intérêt général, ne suffisent pourtant pas à infléchir la tendance de fond, qui est à la réduction des dépenses publiques et à la "rationalisation" des services, à laquelle sont soumis les services publics culturels au même titre que les autres.

⁷⁸Voir en annexe 1 le détail des engagements de la Charte Marianne.

En quoi la bibliothèque participe-t-elle des remises en question du secteur public ?

Contrairement aux musées et aux archives, il n'a jamais existé de loi sur les bibliothèques. Le Code du patrimoine⁷⁹ précise très peu de choses à propos des bibliothèques municipales, départementales et régionales. Il est muet en tout cas pour ce qui relève de leurs missions, lesquelles ne sont donc pas précisées par un texte général qui pourrait définir "un service public de la documentation et de la lecture"⁸⁰ : elles ne disposent à ce titre que d'une "Charte", adoptée par le Conseil supérieur des bibliothèques le 7 novembre 1991. Les missions des bibliothèques de l'enseignement supérieur sont juridiquement mieux établies, puisque précisées dans le décret du 4 juillet 1985⁸¹. Ce cadre réglementaire "éclaté" ne signifie pas pour autant absence de normes, encore moins absence de missions communes.

LA BIBLIOTHÈQUE EST FONDAMENTALEMENT UN SERVICE PUBLIC

Il est difficile de situer la bibliothèque dans l'application d'un "droit à l'information", revendiqué comme élément du "droit à la culture", même si le préambule de la Constitution de 1946 affirme que toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent, car il s'agit de principes constitutionnels : nous ne sommes pas là dans des droits subjectifs. La bibliothèque répond cependant à un besoin social et à des missions d'intérêt général, dans la charge des biens culturels et dans le fait qu'elle n'est pas la propriété de ses seuls usagers mais bien plutôt un "bien commun de la cité"⁸². Mais sa nature de service public repose aussi sur d'autres critères.

Du fait des missions qui sont les siennes

Information et formation

La Charte des bibliothèques fixe dans ses articles 22 et 27 l'obligation à "toute collectivité publique (d') assurer l'accès des citoyens à la formation, l'information et la culture en favorisant le fonctionnement d'un service de lecture publique", et à chaque université, "afin d'assurer les missions qui leur ont été reconnues en matière de formation initiale et continue, de recherche scientifique et technique, de diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique ainsi que de coopération nationale", de créer un service commun de la documentation ou bibliothèque universitaire.

⁷⁹Instauré par l'ordonnance n°2004-178 du 20 février 2004

⁸⁰Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : La Découverte, 2007, p. 56

⁸¹Décret n°85-694 du 4 juillet 1985 relatif à la création des services communs de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale

⁸²René Rizzardo. Situer les questions auxquelles vous êtes confrontés, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 40-44

Formation et information sont aussi des missions fondamentales pour l'UNESCO, dans son *Manifeste sur les bibliothèques publiques* de 1995⁸³. Lorsqu'on évoque la formation, le rôle des bibliothèques universitaires apparaît spontanément. Il est évident que leurs collections et services ont pour objectif premier d'accompagner les étudiants dans leurs études ; une enquête menée à l'université Paris 8 montrait d'ailleurs il y a une dizaine d'années qu'il existait une corrélation très forte entre le fait d'avoir suivi un enseignement de méthodologie documentaire (dispensé par le SCD) et celui de réussir dans sa "carrière étudiante"⁸⁴.

Mais cette mission de formation doit être conçue plus largement : toutes les bibliothèques ont "un rôle de formation des usagers aux méthodes de recherche des documents ainsi qu'à l'utilisation des réseaux documentaires"⁸⁵. Accompagnement de la formation initiale et aide à la maîtrise de l'information, il s'agit aussi de formation permanente des individus : adultes au chômage ou en reconversion professionnelle, préparant des concours ou ayant un projet de travail à l'étranger, mais aussi autodidactes en recherche de connaissances sur un sujet particulier, la bibliothèque a pour mission de permettre à tous de se former tout au long de la vie. L'UNESCO souligne cette large conception en enjoignant les bibliothèques de "soutenir à la fois l'auto-formation ainsi que l'enseignement conventionnel à tous les niveaux".

Diffusion culturelle et démocratie

La bibliothèque propose ainsi des savoirs disciplinaires ou techniques, mais aussi toutes les connaissances englobées dans l'expression générale de "diffusion culturelle". Par exemple, certains établissements oeuvrent pour l'apprentissage de l'art et de la lecture des images : les artothèques s'emploient en général à représenter les grands courants artistiques et picturaux depuis 1950, dans une volonté de proposer au public "un regard élargi sur les esthétiques contemporaines"⁸⁶. Ce rôle de diffuseur culturel fait consensus, imposé par cette conviction que "face aux grandes autoroutes de l'information, il faut développer les sentiers de grande randonnée de la proximité artistique et culturelle"⁸⁷. Il s'incarne dans l'objectif de "démocratisation culturelle" initié par André Malraux et fortement ancré dans la culture bibliothécaire française depuis lors.

On ne saurait cependant oublier, dans cette dimension formatrice générale, ce qui relève de la citoyenneté. La diversité des sources d'information et des opinions proposées par la bibliothèque a pour objectif de permettre à chaque lecteur de construire son propre jugement, cette capacité étant le présupposé-même d'une souveraineté démocratique. Jouissant d'un incontestable rôle "dans la constitution d'un espace public de débat"⁸⁸, certains considèrent même la bibliothèque comme "axe central d'une société républicaine de suffrage universel"⁸⁹.

⁸³Version revue du premier manifeste de 1972

⁸⁴Alain Coulon. Un instrument d'affiliation intellectuelle : l'enseignement de la méthodologie documentaire dans les premiers cycles universitaires, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1999, p. 36-42. 68% des étudiants ayant suivi cette formation obtenaient plus de 10 UE la première année, contre 20% pour les autres étudiants.

⁸⁵*Charte des bibliothèques* adoptée par le Conseil supérieur des bibliothèques le 7 novembre 1991, article 5. [en ligne] <<http://enssibal.enssib.fr/autres-sites/csb/csb-char.html>> (Consulté le 15 décembre 2009)

⁸⁶Brochure *Huit artothèques en région Rhône-Alpes*. Lyon : Région Rhône-Alpes, mars 2008, p. 7 (à propos de l'artothèque de la bibliothèque municipale de Lyon).

⁸⁷Jacques Rigaud cité par René Rizzardo. Les établissements publics culturels territoriaux aujourd'hui, *Bulletin d'information de l'ABF*, n° 184-185, 1999, p. 25

⁸⁸Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : La Découverte, 2007, p. 76

⁸⁹Robert Damien. Procès et Défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 40

Égalité et accessibilité

Ancrée dans les valeurs de la démocratie et de la République, la bibliothèque est ainsi chargée de porter ces principes et de les défendre, au moyen de l'égalité d'accès à l'information à la culture, pour l'intégration et l'insertion sociale. Le rôle de l'État, qui "définit la politique nationale des bibliothèques dans chacun des secteurs concernés" est de "prendre les mesures propres à corriger les inégalités dans l'accès à la lecture et à la documentation"⁹⁰. Exclure le moins possible, limiter les contraintes d'accès et refuser toute discrimination : la bibliothèque doit être ouverte à tous "sans distinction d'âge, de race, de sexe, de religion, de nationalité, de langue ou de statut social"⁹¹.

L'accessibilité aux collections doit ainsi être assurée "par tous les moyens appropriés"⁹². L'UNESCO affirme de son côté que "les services doivent être physiquement accessibles à tous les membres de la communauté. "Ceci suppose que les bâtiments de la bibliothèque soient bien situés, que celle-ci offre de bonnes conditions de lecture et d'étude, de même que les technologies adéquates et des heures d'ouverture convenant à tous les usagers. Ceci implique également des services destinés à ceux qui sont dans l'impossibilité de se rendre à la bibliothèque"⁹³. Ces derniers sont ainsi définis par la charte des bibliothèques : "par personnes empêchées, nous entendons les personnes malades ou hospitalisées, les militaires, les détenus : par personnes éloignées nous entendons celles qui habitent des petites communes rurales ou à l'étranger" (article 4, note 4).

Certes, les bibliothèques ne sont pas également pourvues, ni également impliquées, dans ces enjeux de facilitation des conditions d'accès : quand certaines élaborent à destination des personnes malvoyantes des cheminements très élaborés dans les espaces, comme la bibliothèque de l'Alcazar à Marseille, ou quand d'autres embauchent des personnels maîtrisant la langue des signes pour ouvrir leurs ateliers et animations aux malentendants, comme la médiathèque de la Cité des Sciences à Paris, de plus petits établissements se contentent de favoriser l'accès physique à leurs collections aux personnes à mobilité réduite. Mais toutes s'efforcent d'améliorer les choses dans la mesure de leurs moyens et les questions d'accessibilité sont une préoccupation forte de la profession, au même titre qu'elles le sont actuellement au niveau national⁹⁴.

On ne saurait cependant limiter "l'égalité" en bibliothèque à ces facilitations matérielles. Si l'on songe aux conditions d'inscription, la question de la gratuité s'impose, fort débattue quant à ses effets sur la "démocratisation culturelle", mais pour autant rarement jugée indispensable à l'application du principe d'égalité de traitement : de fait des ajustements tarifaires garantissent une péréquation des efforts financiers demandés aux inscrits dans la plupart des cas. Un règlement (règles de prêt, règles d'usage des espaces, etc.) applicable par tous, adolescent turbulent ou adulte respectable, étudiant ou enseignant-chercheur, c'est aussi par l'intermédiaire de ce genre de préoccupations que les bibliothèques manifestent leur souci de lutter contre les discriminations.

⁹⁰Charte des bibliothèques, Titre II, article 9

⁹¹UNESCO. *Manifeste sur la bibliothèque publique*, 1995, chapitre "Missions de la bibliothèque publique".

⁹²Charte des bibliothèques, article 4

⁹³UNESCO. *Manifeste sur la bibliothèque publique*, 1995, chapitre "Fonctionnement et gestion".

⁹⁴Cf la publication du décret n°2009-1272 du 21 octobre 2009 relatif à l'accessibilité des lieux de travail aux travailleurs handicapés.

Insertion et intégration

Le principe d'égalité de traitement a pour corollaire l'intégration et l'insertion sociale. En tant que lieu public, la bibliothèque favorise la rencontre, la sociabilité et certaines formes de brassage, missions symboliquement représentées par une tendance passée au décloisonnement des espaces et fondée sur cette idée que "l'ouverture spatiale est la promesse de l'ouverture sociale"⁹⁵. La bibliothèque publique favorise l'insertion sociale par l'aide que peuvent apporter ses collections et services aux personnes en recherche d'emploi, ou bien aux personnes en difficulté avec la langue française, par exemple. Il ne faut pas oublier dans ce registre-là le rôle des bibliothèques universitaires : la notion d'affiliation, qu'Alain Coulon définit comme "processus qui consiste à découvrir et à s'appropriier les allant de soi et les routines dissimulées dans les pratiques de l'enseignement supérieur", met en jeu ces missions intégratrices des SCD, car "être étudiant consiste, pour l'essentiel, à faire l'apprentissage actif des catégorisations adéquates du monde intellectuel"⁹⁶.

Mais cette mission est aussi affaire de territoire. La bibliothèque publique, de même que la bibliothèque universitaire dans certains projets de campus, est souvent conçue comme un équipement structurant les espaces. C'est fréquemment un élément majeur des politiques publiques d'aménagement aussi bien au niveau local que national : la construction de la médiathèque d'Orléans par exemple, ouverte en mars 2009, faisait partie de la refonte du pôle culturel d'Orléans-La-Source, lui-même prévu dans le Grand Projet de Ville (GPV). Pour ce projet, le Conseil général du Loiret avait signé, fin 2004, une convention avec l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). La médiathèque, ainsi introduite dans des préoccupations territoriales plus larges, a été volontairement construite en dehors de l'hypercentre pour drainer de nouveaux flux de populations.

Cohésion sociale et territoriale

La médiathèque Lucie Aubrac pour sa part, ouverte en septembre 2001 à Vénissieux, se dresse au pied des tours des Minguettes avec aussi pour préoccupation importante d'être le lieu de convergence entre quartiers et populations hétérogènes. Mais elle était aussi censée représenter une image positive renforçant le sentiment identitaire des habitants de la commune. Car la bibliothèque est aussi facteur de cohésion : cohésion territoriale, comme service culturel de proximité dans le sens où l'entend le Schéma des services collectifs contenu dans la loi du 25 juin 1999 sur l'aménagement et le développement durable du territoire, mais aussi comme élément de "réseautage" des usagers : cette dimension de structuration du maillage territorial culturel est importante.

Mais la cohésion que la bibliothèque s'efforce de susciter et de maintenir est bien évidemment aussi sociale. Comme équipement de proximité, elle contribue à l'entretien du lien social ; lieu d'accueil et de rencontres, "elle est dans la ville un des rares endroits où l'ensemble de la population peut se retrouver, générations et statuts scolaires et sociaux mêlés"⁹⁷, et demeure en effet un espace social assez neutre dans lequel tout le monde entre sans difficulté et sans avoir à se faire connaître. S'y mêlent potentiellement toutes les catégories de population ainsi

⁹⁵Anne-Marie Bertrand. Le modèle de bibliothèque, un concept pertinent ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 23

⁹⁶Alain Coulon. Un instrument d'affiliation intellectuelle : l'enseignement de la méthodologie documentaire dans les premiers cycles universitaires, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1999, p. 38 et 43

⁹⁷Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : la Découverte, 2007, p. 50

susceptibles de se rencontrer au sein d'un lieu symboliquement commun à tous, institution publique essentielle à la cohésion sociale.

Diversité culturelle et universalité

L'un des moyens d'entretenir cette cohésion est de promouvoir la diversité culturelle, porteuse de tolérance. La Charte des bibliothèques en appelle au pluralisme des collections qui "doivent être représentatives, chacune à son niveau ou dans sa spécialité, de l'ensemble des connaissances, des courants d'opinion et des productions éditoriales. Elles doivent répondre aux intérêts de tous les membres de la communauté à desservir et de tous les courants d'opinion, dans le respect de la Constitution et des lois" (article 7). L'association des Bibliothécaires français définit quant à elle, dans le Code de déontologie du bibliothécaire⁹⁸, comment garantir l'encyclopédisme intellectuel des collections : "offrir aux usagers l'ensemble des documents nécessaires à sa compréhension autonome des débats publics, de l'actualité, des grandes questions historiques et philosophiques". Le concept va pour l'UNESCO jusqu'à des collections qui doivent "refléter les tendances contemporaines et l'évolution de la société de même que la mémoire de l'humanité et des produits de son imagination"⁹⁹.

L'enjeu est de lutter pour le maintien des différences, car "ne peut-on craindre un assèchement de la sensibilité par une tendance marquée à la diffusion uniforme, par des canaux uniformes, de produits uniformes ?"¹⁰⁰. Le rôle des bibliothécaires est alors, face aux effets niveleurs du marché, d'élargir l'approche et les connaissances des lecteurs en matière de biens culturels mais aussi de diversifier autant que faire se peut les sources, les opinions et les supports : patrimoine littéraire et musical, cinématographique, artistique mais aussi scientifique, architectural ou photographique, tout doit pouvoir être trouvé et comparé au sein de collections ouvertes, car "garantir le pluralisme, la diversité, la marge (...), c'est là la modernité de la laïcité"¹⁰¹.

Il faut dire que l'on touche là au cœur des valeurs humanistes ancrées dans la culture bibliothéconomique : "service public d'intérêt général"¹⁰², la bibliothèque doit non seulement permettre l'indépendance intellectuelle de chaque individu mais aussi "contribuer au progrès de la société" (Charte des bibliothèques, article 3). Société conçue à l'échelle mondiale pour l'UNESCO qui réaffirme, dans l'obligation de prévenir toutes les exclusions, les droits de l'homme, et qui place sa confiance dans la bibliothèque publique "en tant qu'instrument essentiel du développement de la paix et du progrès spirituel par son action sur l'esprit des hommes et des femmes"¹⁰³...

Ces valeurs, les bibliothèques les empruntent assurément au cadre conceptuel de service public que dessinent leurs missions. Mais il est d'autres réalités qui les ancrent dans la notion qui nous intéresse.

⁹⁸Adopté lors du conseil national de l'ABF du 23 mars 2003

⁹⁹UNESCO. *Manifeste sur la bibliothèque publique*, 1994, chapitre "La Bibliothèque publique".

¹⁰⁰*Bibliothèque(s)*, n°39, 2008, introduction (non signée) au dossier "Bibliodiversité", p. 9

¹⁰¹Paul Alliès. Apprécier les biens de la pensée, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p.73.

¹⁰²UNESCO. *Manifeste sur la bibliothèque publique*, 1994

¹⁰³UNESCO. *Manifeste sur la bibliothèque publique*, 1994, chapitre introductif "Une porte ouverte à la connaissance"

De par son statut et les valeurs que ses agents partagent

Des tutelles publiques

La bibliothèque est aussi un service public car elle relève de la puissance publique, qui finance et assure la continuité de son action dans le cadre des grandes orientations qu'elle a définies. Grands établissements nationaux comme la BNF ou la BPI qui relèvent directement du ministère de la Culture, Services communs de la documentation inclus aux établissements publics que sont les universités, ou encore bibliothèques territoriales rattachées à leur collectivité mais soumises au contrôle technique de l'État, partout ce dernier exerce sa tutelle. Les bibliothèques universitaires sont régies par le décret du 4 juillet 1985 pour les bibliothèques de province et celui du 27 mars 1991 pour les bibliothèques parisiennes, modifiés par le décret du 19 février 2009¹⁰⁴. Les Services communs de la Documentation (SCD) sont placés sous l'autorité du Président de l'université et dirigés par un directeur, assisté d'un Conseil de la documentation. Leur mission réglementaire principale est de "mettre en œuvre la politique documentaire de l'établissement".

Les bibliothèques publiques relèvent des collectivités locales. Les bibliothèques municipales sont "organisées et financées par les communes"¹⁰⁵. Leurs règles d'organisation et de fonctionnement sont applicables aux bibliothèques des départements, des régions et de la collectivité territoriale de Corse¹⁰⁶. Les bibliothèques centrales de prêts, antérieurement services extérieurs de l'Etat, ont été transférées aux départements en même temps qu'elles devenaient bibliothèques "départementales" de prêt. Toutes ces bibliothèques sont régies par les textes et procédures inscrits au Code général des collectivités territoriales, lequel renvoie dans sa partie législative au Code du patrimoine, mais détermine dans sa partie réglementaire¹⁰⁷, outre que les communes, départements et régions "ont l'usage et doivent assurer la conservation" des collections de l'Etat déposés dans leurs murs¹⁰⁸, la liste des bibliothèques municipales classées et, surtout, la nature et les conditions d'exercice du contrôle technique de l'Etat.

Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques "porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux. Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin"¹⁰⁹. Il implique le maire, le président du Conseil général et le président du Conseil régional et est assuré, de manière ponctuelle, par le préfet et le préfet de région, et de manière permanente par l'Inspection générale des bibliothèques, sous l'autorité du ministre chargé de la Culture. L'un des aspects du contrôle technique consiste en la

¹⁰⁴Décret n° 85-694 du 4 juillet 1985 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale et décret n°91-321 du 27 mars 1991 sur l'organisation des services communs de la documentation des établissements d'enseignement supérieur des académies de Paris, Créteil et Versailles relevant du ministère de l'éducation nationale. Tous deux modifiés par les décrets n° 2009-207 du 19 février 2009 et n° 2009-562 du 19 mai 2009.

¹⁰⁵Article L 310-1 du Code du patrimoine

¹⁰⁶Article L 320-1 du Code du patrimoine

¹⁰⁷Articles R 1422-2 à R 1422-9

¹⁰⁸Articles R 1422-4 à R 1422-14

¹⁰⁹Code général des collectivités territoriales, partie réglementaire (janvier 2004). Article R 1422-9

fourniture d'un rapport au préfet ou au préfet de région "relatif à la situation, à l'activité et au fonctionnement (des) bibliothèques, accompagné des éléments statistiques nécessaires à l'élaboration du rapport annuel sur les bibliothèques publiques"¹¹⁰.

Un personnel fonctionnaire dédié

Le statut de service public des bibliothèques tient aussi au fait que leur fonctionnement est assuré par un corps professionnel spécialisé relevant lui-même d'un statut particulier : celui de la fonction publique. Il y a certes depuis longtemps des agents non titulaires, contractuels et vacataires embauchés sur contrats privés, mais ils sont recrutés dans des cas limitativement énumérés sur des emplois non permanents, et la réalité majoritaire de la composition des ressources humaines en bibliothèques demeure le fonctionnariat. La fonction publique est régie par le "statut général" de 1983-1984-1986 qui regroupe l'ensemble des règles juridiques applicables aux fonctionnaires. Ces règles différencient, en matière de carrière, de dialogue social, de droit syndical ou de rémunération, les agents publics des salariés de droit privé dont la situation est régie par le Code du travail. Le statut général recouvrant des droits et des devoirs (sujétions) est complété par les statuts particuliers qui définissent pour chaque métier de la fonction publique des règles de recrutement, d'avancement, de promotion et de mobilité.

Le fonctionnaire est recruté, au sein d'un corps ou d'un cadre d'emploi, par le biais d'un concours, principe qui permet d'assurer l'égalité d'accès aux emplois publics. Une fois recruté, le fonctionnaire se trouve vis-à-vis de son employeur dans une position statutaire et réglementaire offrant la perspective d'une carrière qui s'effectuera par la progression d'échelon, de grade, le changement de corps et de catégorie, mais aussi par la mobilité (mutation ou détachement). Le fonctionnaire est soumis à un certain nombre d'obligations : effectuer son travail, obéir à sa hiérarchie, conserver une certaine réserve professionnelle. L'absence de respect de ces obligations peut entraîner des sanctions disciplinaires qui peuvent aller jusqu'à la révocation, mais elles ont pour contrepartie des garanties, comme le droit à la représentation¹¹¹, et plus généralement la protection contre l'arbitraire et la garantie d'une certaine indépendance professionnelle.

Le statut de fonctionnaire induit certaines normes de comportement. Elles sont pour l'essentiel assises sur des principes constituant ce qu'on appelle le "sens du service public", reconnu en général par l'ensemble de la société, puisque "c'est dans le secteur public que l'engagement, la loyauté, le dévouement apparaissent comme des qualités répandues. Les agents sont souvent très impliqués dans leur travail, s'identifient à l'institution et à leurs missions, sont capables de se dépenser de façon désintéressée (...). Bien sûr, ces comportements n'existent pas partout. (...) Mais lorsque les conditions s'y prêtent, on voit s'affirmer une conscience professionnelle moulée dans la spécificité du service public"¹¹². Ces "valeurs de service public" sont incontestablement présentes en bibliothèque : le sentiment d'agir pour le bien commun fait sens, doublé d'une conception également partagée du livre, de la culture (libératrice et propriété de tous) et de la bibliothèque comme bien collectif.

¹¹⁰ Article R 1422-5

¹¹¹ Dans les commissions administratives paritaires ou les comités techniques paritaires, dans lesquels siègent les organisations syndicales. Pour toute cette partie, voir Questions à Aimeric Ramadier, *La fonction publique en mouvement*. Paris : La Documentation française, 2005. [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/fonction-publique/>> (Consulté le 12 décembre 2009)

¹¹² Danièle Linhart. Comment l'entreprise usurpe les valeurs du service public, *Le Monde diplomatique*, n°666, 2009, p. 20

EN TANT QUE SERVICE PUBLIC, LA BIBLIOTHÈQUE EST SOUMISE AUX ÉVOLUTIONS D'AUJOURD'HUI

Les critiques portées à l'encontre des services publics n'épargnent pas les services culturels

Les réserves émises sur le fonctionnement et l'efficacité des services publics dès les années 1970, bien que longtemps concentrées sur les services industriels et commerciaux, se sont élargies dans les années 1990 et 2000 à tous les services publics dans la réalité et l'expression plus générale de "l'administration". On n'y associe pas spontanément les théâtres, les musées ou les bibliothèques, pourtant c'est en tant que services publics qu'ils essuient eux aussi, parfois, des critiques.

Inefficacité économique et sociale

Certains économistes de la culture, convaincus que les biais bureaucratiques engendrés par l'absence de marché sont plus préjudiciables que les imperfections du marché lui-même, ont dénoncé dans les années 1990 les surcoûts des institutions bénéficiant de subventions. Utilisant l'analyse économique de la bureaucratie, ils mettent l'accent sur les effets pervers de l'intervention publique. En effet, des entreprises mal gérées dans le secteur privé sont éliminées par le marché alors qu'elles demeurent lorsqu'il n'y a plus ces contraintes : le financement public autoriserait en fait tous les gaspillages. De nombreux travaux d'inspiration très libérale se sont ainsi interrogés sur la capacité des organisations culturelles à se gérer de façon efficace, compte tenu de leur financement public¹¹³.

Surcoût économique, inefficacité à l'aune de la gestion privée et entretien de lobbies rentiers des collectivités, ces critiques à l'encontre des institutions culturelles se sont doublées d'accusations plus inquiétantes sur l'inefficacité de leur action culturelle elle-même : fréquentés par des usagers habitués et généralement privilégiés, ces services ne servent pas l'égalité qui est pourtant le cœur de leur mission de "démocratisation". Malgré leurs observations et interprétations divergentes, les études menées sur les pratiques culturelles, de Pierre Bourdieu à Olivier Donnat en passant par Bernard Lahire¹¹⁴, s'accordent sur cette constatation que la fréquentation des lieux culturels et de la culture est liée à l'appartenance sociale des individus, que cette réalité soit décrite en termes de classes sociales, de catégories socio-professionnelles ou de niveaux de diplôme. Il existe quoi qu'il en soit de nombreux obstacles à la fréquentation de ces institutions : niveau scolaire, "capital culturel", taille de l'agglomération habitée, âge, sexe, etc. sont de ces facteurs. Pour des publics âgés, handicapés ou de très faible niveau culturel, par exemple, "franchir les portes d'une bibliothèque est (ainsi) une incongruité physique ou psychologique"¹¹⁵, tant il est vrai que "sous peine de s'y sentir décalés, ceux qui pénètrent dans un espace public doivent remplir les conditions qu'il

¹¹³Dont Walter Pommerehne et Bruno Frey. *La culture a-t-elle un prix : essai sur l'économie de l'art*. Paris : Plon, 1993. 289 p. Cité par Dominique Sagot-Duvaurox. Approches économiques de la culture, *Bulletin de l'ABF*, n° 184-185, 1999, p. 20

¹¹⁴Pierre Bourdieu. *La distinction : critique sociale du jugement*. Paris : Ed. de Minuit, 1979, 670 p. Bernard Lahire. *La culture des individus : dissonances culturelles et distinction de soi*. Paris : La Découverte, 2006. 778 p. Olivier Donnat. *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique : enquête 2008*. Paris : La Découverte : Ministère de la Culture et de la Communication, 2009. 282 p.

¹¹⁵Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : La Découverte, 2007. 120 p.

exige tacitement de ses occupants"¹¹⁶. Les institutions culturelles demeurent symboliquement fermées à une frange importante de la population.

Même les usagers traditionnels ont tendance à ressentir, dans le contexte actuel d'inflation éducative et culturelle, un fort sentiment de manque et d'insatisfaction qui les rend critiques à l'égard des institutions culturelles en général et de la bibliothèque en particulier, qui apparaît d'ailleurs, "avec son schéma d'espace collectif et de bien commun, (...) d'un autre âge. Elle n'incarne plus l'espace de liberté mais est davantage identifiée comme lieu de contraintes, impropre à l'épanouissement individuel revendiqué aujourd'hui"¹¹⁷. La population attend plus et mieux de ses services publics culturels, dans une société paradoxalement plus individualiste, et dominée par une conception marchande des échanges.

Un fonctionariat discrédité

Il n'est pas étonnant, dans ce contexte-là, que le statut des fonctionnaires soit remis en question. Dès les années 1980 glorifiant les modes de gestion privés, la gestion des ressources humaines dans les services publics était fortement critiquée : insuffisamment dynamique et méconnaissant l'esprit de compétition, elle a été de plus en plus perçue comme archaïque et coûteuse. En marge d'une économie nouvellement touchée par le chômage, les fonctionnaires sont peu à peu devenus des privilégiés, abrités derrière un confortable statut, et cette image-là s'est non seulement nourrie de la situation précaire de nombreux salariés du privé, mais aussi de discours inédits dans le monde politique, relayés par les médias.

Bien que l'incurie de "ronds de cuir" désœuvrés ne soit pas une image neuve¹¹⁸, on peut dater la renaissance dans la société française d'une critique latente des "fonctionnaires" à l'initiation de la réforme du régime des retraites, au début des années 2000. Des remises en cause plus fondamentales et plus graves sont venues d'ailleurs dénoncer des dérives importantes, comme celles pointées par le rapport public du Conseil d'État de 2003 : "l'existence de dérives par rapport aux principes posés par le statut ou dégagés par la jurisprudence est incontestable. Qu'il s'agisse de la notation, de l'avancement, des mutations, de la rémunération, de l'exercice du pouvoir disciplinaire, à propos desquels on a rappelé précédemment tant la faible part donnée au mérite, ou à la sanction des insuffisances, que l'effacement de la primauté de l'intérêt général, il est peu dire que les pratiques ainsi relevées ne sont pas en conformité avec les règles et les principes statutaires, lesquels au contraire donnent toute leur place au mérite et à la valeur professionnelle et permettent de sanctionner les manquements"¹¹⁹.

Il apparaît en fait, et de manière très marquée depuis 2007, que "les fonctionnaires souffrent de l'absence de reconnaissance non pas tant de la part des usagers, dont les enquêtes révèlent régulièrement qu'ils partagent à une large majorité une image positive de la fonction publique, que de la classe politique qui les considère toujours comme une variable d'ajustement pour traiter les problèmes sociaux"¹²⁰. Bien que la société reconnaisse tout de même à la fonction publique le sens du service public et de l'intérêt général, la volonté actuelle de l'État que les fonctionnaires perdent de leur spécificité professionnelle et sociale trouve un relai dans les

¹¹⁶Pierre Bourdieu (dir.). *La misère du monde*. Paris : Ed. du Seuil, 1993. 947 p. Cité par Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : enssib, 1998. Mémoire d'étude, p.53

¹¹⁷Valérie Tesnières. Une bibliothèque sans collection ? Des collections sans bibliothèque ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 147

¹¹⁸Cf Georges Courteline, *Messieurs les ronds-de-cuir : tableaux-roman de la vie de bureau*. Paris : Ernest Flammarion, 1893. 262 p.

¹¹⁹France : Conseil d'État. *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique*. Paris : La Documentation française, 2003. 446 p. Études et Documents, Conseil d'État, n°54.

¹²⁰Luc Rouban. La réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?, *Cahiers français*, n°346, 2008, p.4

médias, et donc un écho général, qui légitime une politique de réforme et de modernisation inédite dans la fonction publique.

De trop pesantes rigidités structurelles

L'extrême formalisation de la gestion interne et des procédures existe aussi dans les institutions culturelles, notamment dans le circuit des décisions. On peut y voir en effet une organisation qui favorise l'impersonnalité et provoque "l'apathie et le désengagement des subordonnés, réactions préjudiciables à la pertinence et à la qualité des décisions prises"¹²¹. Les multiples cloisonnements horizontaux et verticaux ainsi que la division des tâches peuvent enfin conduire, à l'instar de ce que dénonçait l'école du *public choice*, à la formation de groupes partageant des intérêts communs et tentés par une certaine forme de néo-corporatisme¹²².

Cette méfiance se double d'une insatisfaction ressentie par les agents des services publics eux-mêmes : souffrant de la dégradation de l'image de marque de l'administration et de la dévalorisation de leur statut, ils supportent aussi de moins en moins un système hiérarchique déresponsabilisant. L'organisation de la prise de décision ainsi que le système traditionnel de gestion des ressources humaines sont interrogés au cœur-même de la fonction publique aujourd'hui, n'épargnant aucun corps et gagnant donc des services jusque là épargnés par ces remises en question structurelles, comme les bibliothèques.

Les bibliothèques doivent s'adapter aux exigences nouvelles de l'État

Un contexte de réformes profondes

Au niveau national, nous l'avons déjà évoqué, le contexte est à la modernisation des structures publiques et à une profonde transformation de l'univers professionnel du secteur public tout entier. Plusieurs chantiers ont été mis en place à cet effet depuis le début des années 2000 : la nouvelle procédure budgétaire initiée par la "LOLF" avait pour ambition dès l'origine de réformer profondément la gestion de l'Etat. Les nouveautés fondamentales introduites par la Loi organique relative aux lois de finances, promulguée le 1er août 2001 et entrée en vigueur le 1er janvier 2006, sont les notions d'objectifs et de performance, principes de gestion inédits dans les administrations : les gestionnaires sont désormais tenus de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués.

Ces mesures ont été complétées d'un programme ambitieux de "Révision générale des Politiques publiques" (RGPP) concernant tous les ministères, lancé par le gouvernement le 1er juillet 2007 et ainsi présenté : "cette révision a pour ambition de remettre à plat l'ensemble des missions de l'État, sans tabou ni a priori, pour adapter les administrations aux besoins des citoyens. La révision vise à identifier les réformes qui permettront de réduire les dépenses de l'État, tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Les économies qui pourront être dégagées grâce aux organisations et à la diminution des effectifs permettront de financer le renforcement de certaines politiques et les grandes priorités du gouvernement"¹²³. L'esprit de

¹²¹Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 114

¹²²Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p.114

¹²³Extrait du dossier de presse des services du Premier ministre, cité dans *Révision générale des politiques publiques : un "coup d'accélérateur" pour la réforme de l'État*. Paris : La Documentation française, 24/09/2007 [en ligne] <www.vie-publique.fr/actualite/dossier/

la Révision générale des politiques publiques est inscrit dans tous les volets de l'actuelle "modernisation" de l'Etat et est clairement exprimé par les sept questions que devaient examiner les équipes d'audit chargées de la première étape de diagnostic : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ?

Directement concernée par la "lofisation" de sa gestion, l'Université a connu une importante autre réforme, dont les incidences en terme de budget et de ressources humaines inquiètent une bonne partie des personnels des SCD. La loi du 10 août 2007 relative à l'autonomie des Universités¹²⁴ prévoit en effet que d'ici à 2013, entre autres dispositions, toutes les universités accèdent à l'autonomie dans les domaines budgétaire (budget incluant la gestion des emplois et la masse salariale) et de gestion de leurs ressources humaines. Cela implique que les présidents d'universités, à la tête d'un Conseil d'administration resserré, pourront prendre des actes de gestion et des décisions (titularisation, détachement, mise à disposition, avancement) touchant l'ensemble des personnels, avoir compétence en matière d'attribution des primes aux personnels et de création d'intéressement pour les agents jugés les plus méritants, recruter enfin des contractuels, sur contrats à durée déterminée ou indéterminée, pour assurer des fonctions d'enseignement et de recherche mais aussi occuper des fonctions techniques ou administratives correspondant à des emplois de catégorie A.

Au niveau des collectivités territoriales, aucun changement de cette importance n'est susceptible d'ébranler les bibliothèques municipales, départementales ou régionales si ce n'est, par incidence indirecte, la loi sur l'autonomie financière des collectivités¹²⁵. Le risque entrevu ici en effet, est que les équipements culturels pâtissent de choix financiers qui privilégient le financement de missions d'équipement ou de missions sociales, par exemple, dans un contexte de restriction budgétaire généralisée qui concerne tous les échelons, y compris les communes. Une nouvelle perspective de réforme de l'organisation des territoires vient par ailleurs ajouter une inquiétude supplémentaire, à un moment où la crise financière mondiale et les lourdes charges qui pèsent sur les collectivités (du fait, notamment, des transferts de compétences qui ont accompagné le "deuxième acte" de la décentralisation en 2003) fragilisent le devenir des politiques culturelles territoriales.

Simplification des structures de gestion

Pour initier la RGPP, les équipes d'audit avaient donc pour mission de chercher des modes de fonctionnement plus productifs pour assurer les missions de l'Etat. Quatre chantiers interministériels complétaient le projet, portant sur la gestion des ressources humaines de l'État, l'organisation de l'administration territoriale, les relations entre l'État et les collectivités locales et la simplification des procédures. La suppression de la DLL au sein du ministère de la Culture ainsi que celle de la SDBIS¹²⁶ au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche relève de ces simplifications structurelles. La première a été remplacée par une Direction générale des médias et des industries culturelles et la seconde par une Mission de l'information scientifique et technique et du réseau documentaire, dépendant du service de

rgpp/revision-generale-politiques-publiques-coup-accelérateur-pour-reforme-etat.html> (Consulté le 9 octobre 2009).

¹²⁴Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des Universités, dite loi L.R.U.

¹²⁵LO n°2004-788 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

¹²⁶Direction du Livre et de la Lecture (DLL) et Sous-direction des Bibliothèques et de l'Information scientifique (SDBIS)

Coordination stratégique et territoriale¹²⁷. La suppression de ces deux instances soulève des craintes quant au devenir de la représentativité nationale des bibliothèques ; elles incarnaient en effet un relais auprès des ministères, à la fois garant d'une gestion des métiers propre à la filière bibliothèque et interlocuteur privilégié pour tout ce qui relevait du domaine documentaire.

Au sein des bibliothèques dépendant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, les craintes soulevées par l'adoption de la loi LRU ont été amplifiées par celle du décret n° 2009-207 du 19 février 2009¹²⁸, modifiant le rôle des directeurs des Services communs de la documentation des universités auparavant déterminé par le décret du 4 juillet 1985. En effet le directeur se voit enlever la participation à titre consultatif aux trois conseils de l'université (il ne peut plus désormais qu'être entendu, à sa demande, sur des questions documentaires), l'exécution budgétaire en qualité d'ordonnateur secondaire, et la direction des personnels affectés au SCD. Dans cette optique, il devient plus difficile au directeur de faire entendre ses besoins et d'assurer la cohérence de la politique documentaire élaborée par les personnels du SCD. Qui plus est, les ressources sont désormais fixées par les présidents des universités : le fonctionnement du SCD va dépendre en bonne partie de l'importance accordée à la documentation par le président et son équipe dirigeante, car "dans un budget restreint avec des priorités à définir, comment garantir que l'université continue d'accorder une place de choix aux ressources documentaires, dans un contexte d'explosion des coûts liés à l'expansion de la documentation numérique ?"¹²⁹

Rationalisation et réduction des coûts

Le but de ces adaptations structurelles est aussi et plus fondamentalement, de réduire les dépenses publiques. Parmi les solutions susceptibles d'y contribuer, on trouve l'externalisation, laquelle "peut se définir comme la délégation d'une fonction secondaire à un prestataire extérieur, fonction qui pourrait potentiellement être réalisée en interne. Dans sa définition stricte, l'externalisation se distingue de la sous-traitance. (Elle) concerne plus spécifiquement des tâches liées au fonctionnement de l'organisation, intervenant donc beaucoup plus indirectement que les activités opérationnelles sur la production finale de l'entreprise. (...) L'objectif est principalement de concentrer l'énergie interne sur le cœur de métier, et donc de confier à des prestataires, professionnels dans leur domaine, des fonctions peu stratégiques car représentant une moindre contribution à la création de valeur ajoutée"¹³⁰.

Bien que la Grande-Bretagne ait réfléchi à ces questions, ce sont surtout les États-Unis qui ont connu une vague importante d'externalisations dans les années 1990 : choix des acquisitions confié à la société Baker and Taylor à la Hawaii Public Library en 1995, gestion complète du réseau de la Riverside County Library confiée à LSSI (Library Systems and Services) en 1997 : partout où des économies d'échelles pouvaient être dégagées par des sociétés spécialisées, cela a été tenté. En 2007, les bibliothèques du comté de Jackson qui avaient tout bonnement fermé, faute de budget, ont rouvert suite à la signature d'un contrat avec la LSSI¹³¹. Bien que

¹²⁷Décret n°2009-1393 du 11 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication ; décret n°2009-293 du 16 mars 2009 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹²⁸Décret n°2009-207 du 19 février 2009 modifiant les décrets relatifs aux services communs des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel

¹²⁹Motion des personnels des bibliothèques de l'Université de Limoges, 3 avril 2009 [en ligne] <<http://www.unilim.fr/scd/actualites/scd/222-motion-des-personnels-des-bibliotheques.html>> (Consulté le 13 décembre 2009).

¹³⁰Association des professionnels de l'information et de la documentation. *Externalisation et sous-traitance dans les services d'information : état des lieux et perspectives*. Paris : ADBS, 2004, p.9

¹³¹Cécile Toutitou. Externalisation et privatisation : petite histoire récente des pratiques dans quelques bibliothèques d'Amérique du nord, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2008, p.24

l'American Library Association ait diligenté dès 1997 une enquête sur les opportunités et les risques d'un mouvement ressenti comme dangereux pour la profession car relevant parfois d'une véritable privatisation des bibliothèques, ce type de réponses à la baisse des budgets a gagné la France.

Toutes les bibliothèques ont depuis longtemps déjà externalisé la gestion de leurs périodiques à des agences d'abonnements, ou bien l'équipement et la reliure de leurs ouvrages. Elles ont quasiment toutes fait appel un jour à un scénographe ou à un prestataire en numérisation, pour des opérations ponctuelles dans le cadre de marchés publics. L'évolution qui se profile est pourtant différente, puisqu'elle concerne l'externalisation de tâches plus courantes, comme le catalogage des ouvrages, considéré par nombre de bibliothécaires comme cœur de leur métier. La profession craint ici assez largement que sous prétexte d'économie, on la désaisisse de son activité, voire de son savoir-faire. C'est ce qu'exprime clairement une partie du personnel de la BNF¹³² en réaction aux préconisations faites par l'Inspection générale des finances dans son rapport : "il reste à la direction à s'attaquer à l'externalisation du catalogage des acquisitions étrangères assuré par plusieurs centaines de collègues. (...) Loin de constituer une source d'économie, la privatisation du catalogage des acquisitions étrangères constituerait un recul sans précédent des missions de service public de l'établissement"¹³³.

La volonté de rationaliser les structures tout en réduisant leurs coûts a conduit aussi à des processus de mutualisation et de fusion, dans les établissements d'enseignement supérieur notamment : fonctions administratives essentielles, telles que la gestion des budgets et des ressources humaines, ou plus techniques, comme l'accueil ou la gestion du parc informatique. Ces mesures ne sont pas sans concerner les bibliothèques, en tant que service commun mais aussi parce qu'elles sont parfois directement impliquées dans ces processus ; à cet égard la fusion des deux Écoles normales supérieures lyonnaises¹³⁴ n'est pas sans inquiéter les personnels des deux bibliothèques actuelles, appelés à travailler ensemble (comment, au côté de quelle(s) équipe(s), encadrés par qui, sur quel site, etc. ?) sous une direction unique.

Modernisation de la fonction publique

La réforme de l'État, longtemps "cantonnée dans le domaine des réformes techniques (...) ou relevant de modifications institutionnelles de nature politique (...) s'inscrit désormais dans la ligne des réformes inspirées par la nouvelle gestion publique qui ont profondément modifié le paysage administratif en Europe et ailleurs depuis les années 1980"¹³⁵ : à partir de 2003 ont eu lieu les premières réductions d'effectifs dans la fonction publique de l'État, mouvement historique par son ampleur et chargé de fournir les moyens financiers d'assurer et de multiplier les primes à la performance.

La gestion des ressources humaines est ainsi devenue l'axe central des réformes : la notation des fonctionnaires de l'État, par exemple, a fait l'objet d'importantes modifications avec la

¹³²Lu sur *Sursaut BNF*, blog de la liste FSU et non-syndiqués pour les élections au Conseil scientifique de la BNF [en ligne] <<http://sursautbnf.wordpress.com>> (Consulté le 13 décembre 2009).

¹³³Ce texte commente les préconisations suivantes : "Tout d'abord, la bibliothèque doit envisager l'externalisation de tout ou partie de fonctions pouvant être effectuées à moindre coût par un prestataire extérieur. A cet égard, trois activités sont suggérées par la mission : la reproduction, activité essentiellement commerciale mais structurellement déficitaire, le catalogage des ouvrages étrangers et le courrier.", *Rapport sur la Bibliothèque nationale de France*. Paris : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ; Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, janvier 2009, p.15 [en ligne] <https://www.igf.minefi.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/2009/la_bibliotheque_nati/downloadFile/attachedFile/Rapport_BNF.pdf> (Consulté le 15 décembre 2009)

¹³⁴École normale supérieure de Lyon et École normale supérieure Lettres et Sciences humaines

¹³⁵Luc Rouban. La réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?, *Cahiers français*, n°346, 2008, p.3

publication du décret du 29 avril 2002¹³⁶, qui octroie beaucoup plus de souplesse aux administrations gestionnaires dans l'appréciation de la valeur professionnelle et de la manière de servir des agents. Ce décret rend obligatoire la procédure d'évaluation des fonctionnaires au cours d'un entretien conduit par le supérieur hiérarchique direct ; il simplifie également les procédures de notation et d'avancement d'échelon en récompensant les fonctionnaires dont la valeur professionnelle se distingue, par l'octroi de réductions d'ancienneté plus conséquentes.

Le Livre blanc d'avril 2008 sur l'avenir de la fonction publique proposait en outre de favoriser la mobilité des fonctionnaires, en simplifiant "l'organisation statutaire générale pour construire une fonction publique de métiers" (par rapport à la fonction publique de carrières). La réforme effectivement en cours consiste à mettre en place 28 cadres statutaires en remplacement des 900 corps actuels, situés à l'intersection de six filières professionnelles¹³⁷. Chaque cadre comprendra au maximum trois grades et sera géré au niveau de Commissions administratives paritaires (CAP) désormais régionales, dans les services des ministères. Il s'agit pour l'État de faciliter la mobilité mais aussi l'employabilité des agents.

Tous ces projets ne sont pas sans conséquence sur le management des personnels, en parallèle d'un travail de fond engagé sur la conduite des procédures internes, qui s'appuie sur les techniques de la "LEAN¹³⁸ administration" pour faire la chasse aux doublons, aux gaspillages, aux procédures redondantes ou inutiles, sur la base d'une forte implication des agents. Ainsi la nouvelle "gouvernance" de l'État "ressemble de plus en plus à la gouvernance des grandes entreprises privées au terme d'un processus de fracture entre les décideurs et les cadres exécutants"¹³⁹. Pourtant la France est loin de s'être engagée sur la voie du "New Public Management" intégriste qu'ont connu, par exemple, la Grande-Bretagne des années 1980 ou l'Australie et le Canada des années 1990¹⁴⁰ et le modèle social de la fonction publique n'est pas encore fondamentalement touché.

Reste que dans le cadre de la LOLF, les budgets de personnels peuvent être réaffectés à d'autres dépenses, sans que l'inverse soit possible (principe de fongibilité asymétrique) ; en outre, un plafond de masse salarial par programme a été instauré. Ainsi les ressources humaines deviennent-elles un élément de pilotage de la performance relevant selon les organisations syndicales d'une logique purement comptable risquant de conduire, par la réduction massive des effectifs à terme, à la dégradation du service public et des conditions de travail. C'est même une remise en cause des principes fondateurs du statut de la fonction publique qui est crainte, en raison par exemple de la suppression du concours comme mode général de recrutement et de la possible négociation de contrat privés par les nouveaux agents.

Efficacité, performance et évaluation

Corollaire et objectif ultime des procédures de modernisation, ce sont l'efficacité (les résultats sont-ils conformes aux objectifs), l'efficience (à quel coût les résultats sont-ils obtenus ?), la performance (le service est-il efficace, efficient, pertinent ?) et l'excellence (la performance est-elle élevée ?) des services publics qui sont recherchées¹⁴¹. Avec leur pendant, l'évaluation, ces critères sont inscrits de manière officielle dans les politiques publiques depuis l'adoption

¹³⁶Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.

¹³⁷Administration, Technique, Formation-Culture, Finances, Santé-Social, Sécurité

¹³⁸Leviers d'efficacité pour une Administration nouvelle

¹³⁹Luc Rouban. La réforme de l'État et son contexte. Réformer l'État : pourquoi et pour quoi ?, *Cahiers français*, n°346, 2008, p.5

¹⁴⁰idem

¹⁴¹Pour ces définitions, voir Éric Sutter. *L'évaluation et les indicateurs de performance des activités info-documentaires*. Paris : ADBS, 2006, 60p.

de la LOLF, qui généralise le contrôle de gestion : à chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats. Les dotations ne se font plus sur simple reconduction annuelle des crédits mais en fonction d'indicateurs d'activité selon une logique de justification des moyens¹⁴². Les modalités de gestion du personnel sont également réformées dans ce sens puisque l'évaluation individuelle vient prolonger l'évaluation collective avec l'idée générale d'une gratification selon le mérite, à partir d'objectifs préalablement fixés et en fonction des résultats obtenus par chaque agent.

L'évaluation, qui implique la mesure et donc l'existence d'indicateurs, n'est pas neuve en bibliothèque. Dès 1995 un groupe de travail de l'ADBU¹⁴³ lançait des expériences test dans le but d'accompagner la réflexion alors plutôt anglo-saxonne sur le sujet, alors que l'IFLA¹⁴⁴ repérait la même année dix-sept indicateurs essentiels pour les bibliothèques universitaires : utilisation de la bibliothèque, qualité des collections, qualité des catalogues, disponibilité des collections, services de référence, utilisation à distance et satisfaction des usagers. Parallèlement l'ISO publiait en 1998 la version française de la norme sur les indicateurs de performance des bibliothèques (ISO 11620), référentiel international visant tous les types de bibliothèques et appuyé sur une terminologie commune à celle de l'IFLA et complétant la norme ISO 2789 sur les statistiques internationales de bibliothèques publiée en 1991. Les deux ont été récemment mises à jour : la norme ISO 11620 en 2008 et la norme ISO 2789 en 2006.

Pourtant, même si la culture de l'évaluation a gagné les bibliothèques, les questions initialement posées sont encore d'actualité : "les indicateurs mesurent-ils l'adéquation à des objectifs vraiment bien définis ? Ces indicateurs sont-ils seulement un outil pour l'encadrement, ou mobilisent-ils tout le personnel ? Sait-on faire le lien entre des indicateurs d'utilité locale et des indicateurs plus généraux permettant les comparaisons au niveau national ?"¹⁴⁵. Mais aussi et plus fondamentalement, y a-t-il un sens à parler de "performance" dans la conduite de l'action publique ? Il est en effet particulièrement difficile de définir le contenu et les critères de "l'efficacité" du service en bibliothèque. Certains pointent enfin la complexité d'attribuer des résultats à des individus, lorsque le travail d'équipe prévaut : "comme le montrent les théoriciens de "l'appariement", la volonté de sanctionner positivement les individus prévaut sur l'impossibilité de mesurer les tâches réellement assumées par chacun"¹⁴⁶.

Pour ces raisons, les notions de performance, d'efficacité et d'efficience sont souvent négativement perçues par les fonctionnaires en général et les bibliothécaires en particulier. Elles constituent pourtant des axes désormais très forts des politiques de l'État à l'égard de ses services publics, ce dont on ne peut plus douter à la lecture des préconisations de l'inspection générale des finances, dans son rapport sur la BNF : "la principale source d'économies potentielles découle de la réalisation de gains d'efficience sur diverses fonctions : l'accueil du public, en mettant en place une structure unique dédiée et en simplifiant le parcours du lecteur ; le magasinage et la communication des documents, notamment en mutualisant les équipes entre les différents services de chaque département ; les acquisitions et le catalogage, en mettant en place une équipe transversale d'acquéreurs, en centralisant la fonction catalogage

¹⁴²Cf René Phalippou. *Connaître la LOLF*, fiche pratique ensib, février 2008 [en ligne] <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-1734>

¹⁴³Association des directeurs de la documentation et des bibliothèques universitaires

¹⁴⁴International Federation of Library Associations (IFLA). *Mesurer la qualité : mettre en place des indicateurs de performance dans les bibliothèques*. IFLA : 1995. Une nouvelle édition est parue en 2007.

¹⁴⁵Bertrand Calenge. Les indicateurs de performance, *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 5, 1999, p.95

¹⁴⁶Françoise Benhamou. Les modèles économiques du service public, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°6,2001, p.33

et, à moyen terme, en partageant la tâche de catalogage avec les éditeurs ; mais aussi la réduction du taux d'encadrement dans certains départements et une meilleure répartition des postes de secrétaires et d'assistants administratifs¹⁴⁷.

En dépit d'une prise en compte nouvelle des publics dans les années 1990 et d'un indéniable effort d'amélioration des conditions matérielles et humaines d'accueil des usagers, les dispositifs et normes de qualité imposés aujourd'hui par l'administration sont parfois eux aussi mal vécus. Ainsi la charte Marianne, aujourd'hui appliquée à la BPI, à la BNF et dans quelques autres bibliothèques comme celle de l'INSA de Lyon, a souvent été perçue comme une démarche imposée par le haut qui vient plutôt remettre en cause les pratiques antérieures des personnels. Il est certain que le référentiel Marianne n'a pas été spécifiquement conçu pour les bibliothèques¹⁴⁸, mais les réticences ne sont pas forcément de cet ordre-là.

Rationalisation des structures administratives et volonté de réduire les coûts, modernisation de la fonction publique dans le sens d'une plus grande efficacité et dans un esprit de performance, autonomie grandissante des établissements publics qui s'éloigne de la gestion nationale connue jusqu'alors, en matière de ressources humaines notamment, tout cela dessine le contexte dans lequel évoluent des bibliothèques dans l'ensemble inquiètes, aujourd'hui, de ce que devient le "service public". Mais les inquiétudes ne viennent pas seulement des évolutions administratives générales.

EN SON CŒUR-MÊME, L'INSTITUTION BIBLIOTHÈQUE SEMBLE ÊTRE EN "CRISE"

Fondements et principes du "modèle"¹⁴⁹ de bibliothèque publique française

La bibliothèque du XIXe siècle en France est une bibliothèque patrimoniale et une bibliothèque d'étude, destinée à une population de notables cultivés. Face à cette réalité institutionnelle il existe aussi des bibliothèques "populaires" et associatives mises en place à destination d'un public plus large par le mouvement d'éducation populaire, mais sans lien avec le réseau "officiel". L'enjeu a été tout au long du XXe siècle, à la suite de quelques "modernistes" pionniers, de nier cette tension entre "richesse des collections (légitimité intellectuelle) et fréquentation publique (légitimité sociale), pour assumer conjointement les deux grandes missions des bibliothèques, la conservation (le patrimoine) et la communication (la diffusion), au bénéfice d'un seul et même public"¹⁵⁰.

¹⁴⁷Rapport sur la Bibliothèque nationale de France. Paris : Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique : Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, janvier 2009, p.15 [en ligne]

<https://www.igf.minefi.gouv.fr/sections/les_rapports_par_ann/2009/la_bibliotheque_nati/downloadFile/attachedFile/Rapport_BNF.pdf> (Consulté le 15 décembre 2009)

¹⁴⁸Ce à quoi le groupe de travail Qualibib mis en place par l'AFNOR, pour prendre en compte les spécificités des bibliothèques dans le référentiel, devrait remédier.

¹⁴⁹cf Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, 183 p.

¹⁵⁰Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 29 et 30

Un modèle importé des USA et mis en œuvre dans les années 1970

Le premier fervent défenseur du modèle est Eugène Morel, qui appelle de ses vœux dès 1908¹⁵¹ une bibliothèque à l'américaine, c'est-à-dire tournée vers les besoins du public et pensée comme une sorte d'université populaire. Il prône la rupture avec la conception traditionnelle française de la bibliothèque savante et son rapprochement avec le modèle de bibliothèque populaire. Les bibliothécaires qui suivent ce courant se regroupent dans l'ADLP (Association pour le développement de la lecture publique) en 1936. Mais l'action de l'association sera interrompue par la guerre et il faudra attendre les années 1960 pour que le modernisme retrouve faveur. La volonté "d'unir" la bibliothèque est encore au fondement de leur discours : Michel Bouvy, alors président de la section "Lecture publique" de l'ABF, en appelle à ce décloisonnement entre bibliothèque savante et bibliothèque populaire en déclarant devant le comité interministériel de 1966-1967 que "la bibliothèque publique n'est, il faut le répéter, ni un service de luxe ni une œuvre de bienfaisance. C'est un service public aussi utile que l'école"¹⁵².

Le modèle mis en œuvre dans les années 1960 et 1970, avec pour première et symbolique réalisation la Bibliothèque publique d'information installée au sein du Centre d'art Georges Pompidou en 1977, constitue d'abord une rupture avec la bibliothèque savante. Il n'est pas pour autant entièrement inspiré de la bibliothèque anglo-saxonne, du moins de son "substrat politique, car en effet "l'idée que la nation a besoin de bibliothécaires pour éduquer ses citoyens est peu présente". L'ouverture à tous est vue plutôt comme la fin d'un privilège ; les pouvoirs locaux comme l'intervention de la population sont absents des conceptions des réformistes ; l'État, enfin, est supposé jouer un rôle moteur alors que ce n'est pas le cas à l'étranger¹⁵³. Ce qui a fait obstacle à une inspiration totale est clairement la nature politique propre à la bibliothèque française, laquelle s'opposerait ainsi, à grands traits, à son homologue américaine : la conception aristocratique et catholique française du livre et de la lecture implique une médiation. Le bibliothécaire est donc un médiateur, mais aussi le dépositaire de la culture légitime, qui choisit ce à quoi le lecteur peut accéder et s'efforce de garantir l'égalité des individus dans l'accès à des biens sélectionnés. L'approche protestante prône, elle, un accès direct au livre tout comme l'égalité *a priori* des lecteurs : l'usager est laissé libre de juger et de se distinguer par ses propres efforts. La bibliothèque publique oriente ainsi son offre vers les domaines pratiques tels que les questions scientifiques, industrielles et commerciales, dans une conception beaucoup plus pragmatique des besoins du lecteur, lequel doit être libre de choisir ce qui se trouve dans les bibliothèques qu'il finance¹⁵⁴.

Un rôle culturel...

Alors que la bibliothèque américaine repose encore aujourd'hui sur trois notions fondamentales que sont la défense de la liberté intellectuelle, la création d'un espace social et le service à la communauté¹⁵⁵, c'est-à-dire un modèle civique et pédagogique dans lequel la lecture est "envisagée comme un outil et un moyen d'appropriation des connaissances au

¹⁵¹Eugène Morel. *Bibliothèques : essai sur le développement des bibliothèques publiques et de la librairie dans les deux mondes*. Paris : Mercure de France, 1908. 2 vol.: 390 p., 475 p. ; *La librairie publique*. Paris : A. Colin, 1910. 322 p.

¹⁵²Cité par Anne-Marie Bertrand. Le modèle de bibliothèque, un concept pertinent ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.14

¹⁵³Pour ce passage et les deux citations qu'il contient, voir Anne-Marie Bertrand. Le modèle de bibliothèque, un concept pertinent ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.15

¹⁵⁴Pour toute cette partie, voir David-Georges Picard. Un modèle anglo-saxon ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.29

service de l'intégration sociale et citoyenne¹⁵⁶, le modèle traditionnel français considère la lecture comme acte de socialisation en lui-même, en même temps que la valeur sociale de la bibliothèque n'est pas évidente du tout pour nombre de bibliothécaires français. D'où le penchant des collections pour la littérature, le savoir objectivé, les connaissances abstraites, en regard de collections américaines privilégiant les connaissances pratiques et le concept plus général d'information, justifié par la mission fondamentale de la bibliothèque de participer à la vie (notamment économique) du pays et aux processus sociaux.

Loin de cette conception de "point d'accès à l'information pour l'ensemble des membres du corps social"¹⁵⁷, la bibliothèque française superpose sa fonction culturelle et sa fonction sociale dans son rôle d'intégration par la culture : "de fait, la bibliothèque française n'est pas le lieu de réponse à des besoins, encore moins à des besoins sociaux. Elle se situe du côté du savoir plus que de l'information"¹⁵⁸. C'est ce sur quoi repose la notion fondamentale de "démocratisation culturelle" : il faut faire accéder le plus grand nombre à un capital culturel auparavant réservé à quelques privilégiés. On présume dans cette optique-là "que le sujet supposé vouloir est à construire. La cible n'est pas la censure mais l'ignorance, et plus précisément encore l'obscurantisme". D'où un aspect très net "d'évangélisation laïque"¹⁵⁹ des actions culturelles des bibliothèques dès le début du XXe siècle.

... bien distinct de l'école

Pourtant dès ce temps-là et bien que Jules Ferry ait souhaité que la bibliothèque soit aussi gratuite et obligatoire, la politique des bibliothèques se démarque très largement de l'école, d'abord du fait qu'elle demeure un service facultatif de la commune, mais aussi parce que pour les pionniers, malgré un rôle important en matière éducative comme lieu et "outil essentiel d'acculturation au progrès", les bibliothèques ne sont pas censées dispenser la culture de l'école : il est question d'éducation permanente et d'autodidaxie, la seule éducation valable étant selon Eugène Morel "celle que l'on se donne à soi-même"¹⁶⁰. La revendication du rôle éducatif de la bibliothèque publique s'accompagne ainsi dès l'origine du rejet de sa dimension pédagogique et scolaire.

Certes les militants de la lecture publique revendiquent dans les années 1970 un rôle de premier plan dans le développement de la lecture : la médiathèque se donne pour objectif, face à la crise de la lecture, de participer à son apprentissage et d'assumer alors un rôle d'accompagnement scolaire. Mais ce mouvement ne signifie pas confusion des rôles et l'opposition de la bibliothèque à l'école perdure jusqu'à aujourd'hui, même officialisée, pourrait-on dire, en 1975, lorsque bibliothèques publiques et bibliothèques universitaires ont désormais relevé les premières du ministère de la culture, les secondes de l'éducation

¹⁵⁵Entendue comme ensemble de citoyens et contribuables rattachés au territoire que la bibliothèque dessert, c'est-à-dire comme population à desservir ; non pas comme groupe racial ou linguistique au sens où nous l'entendons lorsqu'on évoque le "communautarisme" américain.

¹⁵⁶Olivier Tacheau. *Bibliothèques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne, enssib, 1998. Mémoire d'étude, p. 48

¹⁵⁷Catherine Clément. L'essoufflement du modèle : symptômes et causes, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.51

¹⁵⁸idem

¹⁵⁹Daniel Lindenberg. Les bibliothèques dans les politiques éducatives et culturelles, in Dominique Varry (dir.). *Histoire des bibliothèques françaises*. Paris : Promodis : Ed. du Cercle de la Librairie, 1988-1992. 4 vol. Cité par Emilie Bettega, Les bibliothèques publiques au sein des politiques culturelles : essai d'analyse comparée, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 122

¹⁶⁰Eugène Morel, cité par Catherine Clément. L'essoufflement du modèle : symptômes et causes, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.49

nationale. La bibliothèque publique française "type" ne se reconnaît donc pas de véritable rôle social, ni de rôle éducatif strict : sa mission est d'abord et avant tout "culturelle".

Un fort ancrage "républicain"

La bibliothèque américaine, encore, est le reflet exact des caractéristiques et des besoins de la communauté qu'elle dessert : pour cette raison-là il existe une multitude de bibliothèques différentes aux États-Unis. Ce principe s'oppose totalement à l'égalitarisme qui tente de créer en France une "matrice identique pour tous"¹⁶¹ ; c'est que la bibliothèque est aussi l'expression d'une conception de la société et plus largement d'un système installé de part et d'autre au XIXe siècle : "relativiste, différencialiste et intégrateur aux USA", "assimilateur, universel et républicain en France"¹⁶².

La Révolution avait déjà associé la bibliothèque à l'idée du progrès social et de l'émancipation des individus ; son objectif en effet, parce qu'elle participe d'une forme d'éducation collective, est de "transformer les individus en citoyens éclairés membres de l'espace public"¹⁶³. Cet espace est celui de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, mais aussi celui de la nation une et indivisible riche d'une histoire et d'une culture partagée. Sur cette lignée, confortée encore par la dimension très symbolique de la République sous la IIIe République, la bibliothèque embrasse sa mission de "transmettre et démocratiser l'héritage culturel"¹⁶⁴. Cet esprit-là demeure, même après les années 1960 et 1970 pour lesquelles la "démocratisation" est clairement un des maîtres-mots : l'enjeu de la démocratisation culturelle reste au cœur du modèle français de bibliothèque publique.

Un modèle remis en question

Parce qu'il cumule des objectifs et des activités patrimoniales, "éducatives" et culturelles, ce modèle est unique en Europe. Mais ce modèle est aussi "à bout de souffle"¹⁶⁵ selon de nombreux observateurs et pour plusieurs raisons. La bibliothèque essuie des critiques inédites : éloignée des processus d'évolution technologique, elle laisserait se faire sans elle le progrès des standards et formats informatiques, par exemple, et investirait trop peu la sphère de l'ingénierie et des connaissances du côté de laquelle se trouve l'innovation mais aussi les contours futurs du *knowledge management* au sens large.

Égalitarisme et normalisation

Mais au-delà de reproches sur un "retard français" technique, ce sont certains concepts auparavant clés qui sont interrogés : on se demande si le concept de lecture publique n'est pas devenu inopérant, concomitamment à la fin d'un idéal né avec le Front populaire dans une conjoncture socio-politique particulière dans laquelle l'écrit était le seul vecteur de la connaissance¹⁶⁶. La bibliothèque se concentrerait encore sur une transaction de lecture dépassée aujourd'hui, autant que le concept d'universel qui postule l'homogénéité des

¹⁶¹Olivier Tacheau. *Bibliothèques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne, enssib, 1998. Mémoire d'étude, p. 17

¹⁶²idem, p.30

¹⁶³Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.110

¹⁶⁴David-Georges Picard. Un modèle anglo-saxon ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p.28

¹⁶⁵cf Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, 86 p.

pratiques alors que la réalité est à la diversité des approches et des publics : "la force unificatrice du modèle a contribué à occulter cette recherche d'une réelle diversification des possibilités d'être dans la médiathèque"¹⁶⁷.

En fait ce qui est reproché là, c'est une approche théorique et intellectuelle de la différence qui ne repose sur aucune connaissance de la diversité des publics sur le terrain : pays de l'égalitarisme, la France normaliserait les comportements au travers de ses services publics, comportements culturels dans le cas présent. La bibliothèque est en effet marquée elle aussi par le modèle d'intégration à la française, qui se veut indifférent à toute forme de particularisme culturel : "lieu de culture consacrée et de savoir référentiel plutôt qu'espace public de partage, de représentation et donc de confrontation des particularismes de la société, la bibliothèque a, à l'instar du reste de l'espace public, toujours craint le différencialisme en jouant un rôle culturel normatif"¹⁶⁸. Dérive normative dénoncée parfois de manière radicale : la bibliothèque qui "accapare et sélectionne le savoir recevable", promeut une "élite notabiliaire", ne serait-elle pas finalement "l'expression du grand rêve carcéral de la raison politique ?"¹⁶⁹... C'est aussi le concept de creuset républicain qui est remis en cause ici, en même temps que la capacité des bibliothécaires à garantir un pluralisme dont ils se réclament pourtant.

Échec de la démocratisation culturelle

Mais c'est encore plus profondément la notion de démocratisation culturelle qui est en jeu. Sa définition n'est pas évidente : concrètement, on peut parler de démocratisation lorsqu'il y a augmentation de la fréquentation d'un établissement culturel, "accompagnée d'une augmentation du taux de pénétration de la catégorie de population la moins favorisée"¹⁷⁰. A cette conception de la démocratisation comme croissance en volume, celle des responsables des politiques publiques et des citoyens, la sociologie répond néanmoins par une conception "qui met l'accent sur les inégalités sociales dans l'utilisation des équipements culturels ou sur la probabilité d'accès aux différentes pratiques selon les catégories sociales"¹⁷¹. Et à cet égard, les conclusions sont globalement négatives : force est de constater en effet que les résultats sont décevants, ce qui était observé dès les années 1980-1990.

Sans revenir sur les résultats de la dernière enquête relative aux "pratiques culturelles des Français"¹⁷², il n'est plus à établir que des pans entiers de la population restent en marge de certaines pratiques culturelles et que celles-ci, bien que perméables et ayant dépassé la distinction "culture légitime/illégitime", demeurent le fait de groupes identifiables. L'utilisation de Gallica est instructive de ce point de vue-là : on observe certes une plus grande diversité des publics touchés. L'accroissement quantitatif des publics permis par l'accès distant est donc indéniable (de l'ordre de 1 à 10), avec le renforcement de pratiques non académiques par rapport aux pratiques savantes, l'ouverture à de nouveaux publics

¹⁶⁶cf Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : ensib, 1998. 68 p. Mémoire d'étude.

¹⁶⁷Catherine Clément. L'essoufflement du modèle : symptômes et causes, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 54

¹⁶⁸ Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : ensib, 1998. Mémoire d'étude, p. 52

¹⁶⁹Robert Damien. Procès et Défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°5, 2005, p. 37

¹⁷⁰Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 101

¹⁷¹idem

¹⁷²Olivier Donnat. *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique : enquête 2008*. Paris : La Découverte : Ministère de la Culture et de la Communication, 2009. 282 p.

comme les scientifiques (le succès des *Comptes rendus de l'Académie des Sciences* en atteste) ou les jeunes retraités... Mais la diversification acquise est celle des pratiques et non des publics : ceux de Gallica demeurent issus de catégories de population maîtrisant bien la lecture et de niveau socio-culturel égal ou supérieur au baccalauréat. En fait, même si internet "l'élargit (...) très sensiblement", il agit plutôt "comme démultiplicateur inédit de l'accès aux textes sans bouleverser totalement la composition sociale des publics"¹⁷³.

D'aucuns en arrivent à remettre en question l'objectif-même de démocratisation, dans une dénonciation plus globale de "perte de sens" dans les objectifs affichés par l'action culturelle. On met généralement en avant la promotion culturelle, l'intégration sociale et la démocratisation, or l'impact des animations là-dessus est non seulement loin d'être prouvé mais n'est jamais non plus vraiment interrogé, c'est-à-dire évalué, par les professionnels. On privilégie en plus l'événementiel et le court-terme, au travers d'animations souvent dispersées, qui se focalisent sur le visible au détriment d'actions plus profondes qui sont pourtant bien mieux susceptibles de servir la mission culturelle de l'institution. Or pour l'instant, "promotion des collections, démocratisation culturelle, promotion de la bibliothèque comme lieu de vie et de sociabilité ou promotion médiatique pour l'équipement et pour la ville se conjuguent et contribuent sans doute au manque de clarté de la politique d'action culturelle de la médiathèque"¹⁷⁴.

Redonner du sens

Selon Patrick Bazin, "la figure du bibliothécaire "partageux" colmatant la fracture sociale dans les quartiers sensibles, s'opposant vaillamment à l'atomisation individualiste ou identitaire sur le Net, est une imagerie bien convenue"¹⁷⁵. En réalité et malgré cette "complaisance idéologique" d'une profession qui s'auto-congratule, la bibliothèque publique ne sait plus vraiment aujourd'hui où se situer : elle peine à trouver sa justification et sa légitimité dans un environnement aux contours sociaux, technologiques, économiques et culturels très différents d'il y a quarante ans, lorsque le modèle est né.

Revendiquant un rôle social qu'elle peine à tenir, surtout préoccupée qu'elle est à répondre à des demandes de documentation et d'informations bibliographiques, écartelée entre une mission éducative mal assumée et une mission culturelle dont elle s'aperçoit que les résultats ne sont pas au rendez-vous, la bibliothèque française traditionnelle est en crise. Le mythe de la "bibliothèque unique" réunissant le peuple et l'élite a fait long feu et il importe donc aujourd'hui, c'est une préoccupation forte de la profession en cette fin des années 2000, de redonner du sens à son action. Car en effet, ce qui se pose désormais c'est "la question de l'utilité et de la plus-value de la bibliothèque comme institution culturelle dans une société de l'accès immédiat, de la surproduction commerciale et de la concurrence entre une multiplicité de lieux de loisirs, de culture et d'information"¹⁷⁶.

¹⁷³Pour tout cette analyse, voir Valérie Tesnières. Une bibliothèque sans collection ? Des collections sans bibliothèque ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 149

¹⁷⁴Catherine Clément. L'essoufflement du modèle : symptômes et causes, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 47

¹⁷⁵Patrick Bazin. Bibliothèque publique et savoir partagé, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°5, 2000, p.48

¹⁷⁶Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 100

Une perte de repère dans la profession

Un métier éclaté

L'ambiguïté des objectifs de la bibliothèque favorise le fait que chacun y investisse aujourd'hui un sens différent. Les pratiques et discours des bibliothécaires sont passés chronologiquement par quatre étapes¹⁷⁷ : "l'optimisme diffusionniste" (extension de l'offre et élimination des obstacles matériels à la fréquentation...) ; le volontarisme contraint (volonté de réduire les obstacles symboliques à l'appropriation véritable de l'offre proposée, continuation de la politique de l'offre...) ; le volontarisme découragé (basculement progressif dans le modèle de la réponse à la demande, (...) imaginaire professionnel nourri par l'intériorisation de l'échec de la démocratisation culturelle) ; la gestion rationnelle de l'offre de la bibliothèque (sociologie utilitaire et banalisation des enquêtes)".

Mais ces discours ont été tenus par une profession divisée, que Bernadette Seibel répartissait au début des années 1980 en deux grandes tendances¹⁷⁸ : tenants de "l'activisme culturel, qui se construit contre le modèle de la conservation et du bibliothécaire savant, et valorise l'incitation à la pratique culturelle par une pédagogie adaptée, la promotion de l'offre de qualité, la bibliothèque comme lieu de sociabilité, la croyance dans le salut de la culture", en face des partisans du "modèle du service à la demande, qui défend une conception neutraliste du service rendu, l'organisation de la conservation, de la circulation et de l'accès aux ressources selon une logique de prestation de services"¹⁷⁹. Le divorce semble aujourd'hui consommé entre ces deux logiques, enrichies cependant depuis ces années 1980 d'un discours plus pragmatique autour de questions sur le rapport entre l'offre et la demande, l'amélioration de l'accueil et des services au public ou la manière d'observer ses missions sous l'angle de la performance. Quoiqu'il en soit la profession entière n'est pas ressortie indemne de la désacralisation des institutions culturelles, résultat des critiques de la sociologie, notamment, à l'égard du principe de la démocratisation culturelle.

Une "privatisation" du public

Mais ces tensions relèvent aussi d'un environnement plus global et des transformations de toute la fonction publique. On hésite en effet aujourd'hui, entre les pratiques concrètes du métier et la gestion des carrières, entre la tradition hiérarchique et les principes de l'action publique concertée, entre les exigences de modernisation et les mécanismes de reproduction des habitudes. Dès les années 1980 exaltant les valeurs de l'entreprise, les agents publics ont pour certains très mal vécu ce basculement de légitimité, d'autant que depuis, la mise en œuvre de méthodes de gestion proches du privé a posé des problèmes délicats dans le fonctionnement concret des services publics : les agents confrontés à deux modèles contradictoires dont ils ont beaucoup de mal à comprendre comment les concilier, subissent aujourd'hui une perte de repères profonde, qui se traduit parfois en une véritable crise identitaire. Les bibliothécaires aussi sont tiraillés entre leurs missions de service public ouvert à tous, d'accès à la culture, à l'information et à la documentation, et la réalité de la société marchande dans laquelle les bibliothèques sont à la fois clientes et prestataires de services.

¹⁷⁷dont nous reprenons l'exposition à Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 106

¹⁷⁸cf Bernadette Seibel. *Au nom du livre. Analyse sociale d'une profession : les bibliothécaires*. Paris : Ed. de la BPI : Documentation française, 1988. 289 p.

¹⁷⁹Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 104

Même l'évolution de l'accueil des usagers est parfois mal vécue par certains bibliothécaires, qui y voient une clientélisation de la relation au public. Chez les jeunes générations le métier se conçoit à partir de l'utilisateur placé au centre du système, ce que tend à proclamer unanimement le discours professionnel aujourd'hui. On ne peut nier pourtant l'existence d'un paradoxe entre cette conviction et la réalité de certaines pratiques : il est par exemple symptomatique de voir, dans la grande majorité des établissements, le mobilier attester de la tradition "aristo-démocratique"¹⁸⁰ de la lecture publique et des relations verticales que la bibliothèque entretient avec l'utilisateur, relation "d'autorité et de domination", "scénographiée à l'aide (...) de places assignées aux uns et aux autres"¹⁸¹. On ne peut manquer non plus d'observer les réticences que peut susciter l'application de la charte Marianne et le port du badge en particulier, qui est vécu par certains agents comme une violence faite à leur "neutralité" d'agent public (synonyme d'anonymat), ainsi que comme une mesure "marketing" au sens péjoratif du terme¹⁸².

Dans ces réactions-là et dans cette crise identitaire-là, ce sont les magasiniers les plus touchés. En première ligne de ce qui est le plus discuté aujourd'hui, à savoir l'accueil des publics, mais aussi directement concernés par le mouvement d'automatisation des bibliothèques, ils ne savent plus guère où situer leur métier, lequel ne correspond plus aux fonctions traditionnellement définies (prêt, équipement, rangement), et donc plus au statut derrière lequel certains essaient de se replier. Ce sont les premiers libérés par l'automatisation des transactions de prêt et de retour et ce sont les derniers que le discours professionnel associe pourtant au renouvellement des services au public¹⁸³ ; ce sont les personnels depuis toujours chargés du soin des collections et celles-ci ne cessent de se dématérialiser. Les directeurs de bibliothèques ne sauraient dire autre chose : il est devenu très difficile dans certains contextes de déterminer une fiche de poste de magasinier qui n'emprunte pas à des tâches jusqu'alors inédites dans ce corps-là de métier.

On ne saurait s'étonner que certains se replient dans une résistance à l'évolution des structures dans le service public : mêlant protection des acquis sociaux, défense de certains principes de service public, lutte pour le développement de l'emploi et l'amélioration des conditions de travail, les organisations syndicales incarnent parfois de manière forte ce malaise identitaire de la fonction publique aujourd'hui. Nourris de craintes nouvelles, les bibliothécaires ont tendance aussi parfois à se renfermer dans un repli corporatiste, exprimant ainsi de manière assez évidente, surtout ceux qui se sentent les plus fragilisés par les évolutions actuelles, la perte de repères venue bouleverser leur travail quotidien.

¹⁸⁰Martine Poulain. Table ronde : bibliothèque et démocratisation culturelle, *Les 25 ans de la BPI*. Paris : Ed. de la BPI, 2003

¹⁸¹Christophe Evans. La place des publics dans le modèle français : une approche sociologique", in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 88

¹⁸²Pour certains le sentiment de devoir (ré)agir selon les mêmes règles que le personnel d'accueil d'une grande chaîne de magasin, par exemple, même si l'objectif est d'être mieux à l'écoute des usagers, provoque de vives réactions, lesquelles sont parfois pourtant et paradoxalement sous-tendues par un discours idéologiquement très ferme sur ce qu'est le "service public".

¹⁸³Services de référence, renseignements au lecteur, accent sur la médiation etc. : on pense surtout aux agents de catégorie A, formés à l'entretien de référence, à la recherche documentaire etc., lorsque l'on réfléchit à la "nouvelle bibliothèque" et à des relations renouvelées avec les lecteurs.

Mais ces évolutions ne sont-elles pas aussi favorables à la refondation d'une légitimité ?

TIRER PARTIE DES MUTATIONS ACTUELLES POUR AMÉLIORER LE SERVICE RENDU

Les mouvements de réforme actuels font ainsi redouter à bon nombre de bibliothécaires des changements "culturels" profonds dans la fonction publique, impliquant la dégradation de leurs conditions de travail autant que l'affaiblissement d'un certain "sens du service public". Pourtant, dans ces évolutions récentes, on peut voir aussi de véritables opportunités d'améliorer le service rendu, sans qu'il soit pour autant question de "sacrifier" les personnels ni les valeurs auxquelles ils tiennent.

De nouveaux modes de gestion et de management pour mobiliser mieux les énergies

Des avantages de la mutualisation et de la coopération

L'État encourage coopération et mutualisation. Malgré les craintes de réduction d'effectifs et d'altération des services liées à ces mouvements-là, quelques expériences en bibliothèque attestent de vraies réussites : le réseau RéVOdoc, regroupant par exemple les bibliothèques du Val d'Oise : catalogue commun, portail commun, circulation des documents dans tout le département à l'aide d'un système de prêt entre bibliothèques, cette coopération a permis le maillage de tout le territoire par un réseau de lecture publique puissant et bien connu de ses habitants. L'organisation en réseau n'est pourtant pas si neuve. Le projet de silo de conservation commun aux établissements de la ville de Lyon pour leurs périodiques relève encore d'un modèle assez traditionnel de coopération, quoique indéniablement relancé par la constitution du PRES (Pôle de Recherche et d'enseignement supérieur) de Lyon en 2007.

Plus originales en revanche sont les expériences de mutualisation du type de l'espace des Champs libres, ouvert à Rennes en mars 2006. Le partage d'un même bâtiment par des institutions culturelles très différentes était au cœur du projet. Ce vaste établissement regroupe la bibliothèque, un espace des sciences et le musée de Bretagne, formant ainsi un pôle consacré en même temps à la culture, aux sciences et à la société, avec pour vocation d'engendrer "des croisements inédits de savoirs dans le paysage culturel français et international"¹⁸⁴. Projet à grande échelle de mutualisation des énergies et des espaces dans une logique d'économie d'échelle (gestion du bâtiment, sécurité, entretien, équipe d'accueil et de billetterie, etc.), l'expérience des Champs libres est aussi une vraie réussite en termes de synergies entre institutions d'ordinaire éloignées, et d'ouverture culturelle pour les habitants, qui n'ont d'ailleurs pas manqué d'investir massivement les lieux.

¹⁸⁴Voir le projet culturel voté par les élus en mars 2009 et exposé sur la page d'accueil du site des Champs libres [en ligne] <<http://www.leschampslibres.fr>> (Consulté le 20 décembre 2009)

L'intérêt de mettre en commun compétences et savoir-faire apparaît enfin très nettement dans le cadre de l'université aujourd'hui, quoique la réalité ne fasse pas toujours la part belle à la coopération. Il existe pourtant déjà des rapprochements féconds entre SCD et SCUIO¹⁸⁵, notamment : la mise en place d'une politique documentaire commune s'esquisse à Lyon 1, Poitiers, Marne-la-Vallée ou à l'université du Littoral. L'intégration du fonds du SCUIO au catalogue du SCD, réalisée à l'université de Metz, est en cours à Poitiers, Lyon 1 et Marne-la-Vallée¹⁸⁶. Outre que les SCUIO n'ont pas les moyens d'ouvrir suffisamment (en moyenne une petite vingtaine d'heures par semaine), qu'ils sont souvent sous-équipés en postes informatiques et ne peuvent offrir que la consultation sur place de leur documentation, insuffisances que peuvent pallier les SCD, l'implication de ces derniers dans l'insertion professionnelle semble logique, conformément à leur mission de formation. Le dispositif de création des bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP) créés par la loi LRU prévoit d'ailleurs le renforcement des partenariats, celui avec le SCD étant même expressément encouragé¹⁸⁷.

Vers une dynamisation du management

Le New Public Management met en avant quatre principes : responsabilité des managers, souplesse de gestion, performance et proximité avec les usagers. Il n'est pas question de plaquer sans discernement l'idéologie managériale à la sphère culturelle. Le "management" dont il est question doit être bien entendu adapté à l'environnement des services publics en général et des bibliothèques en particulier, car "faute de mise en perspective des finalités politiques de l'instrumentation du management, elle conduit soit à des logiques démagogiques (réduction des missions et objectifs à la recherche de l'adéquation entre offre et demande) soit à un habillage stérile de procédures existantes. (...) Faute de buts identifiables, acceptables et crédibles, les innovations ne pourront faire la preuve qu'elles visent à contribuer au progrès de l'efficacité sociale des bibliothèques et non à imposer des modes ou à véhiculer des objectifs inavoués"¹⁸⁸. Bien qu'émisses il y a dix ans, ces réserves sont encore de mise ; elles ne sauraient pour autant recouvrir ce que le nouveau management public peut apporter à une gestion renouvelée de nos bibliothèques. Il encourage en effet la responsabilisation des gestionnaires, à travers la définition de projets et d'objectifs clairs et régulièrement discutés. Il suppose du même coup une capacité d'action qui permette la prise d'initiatives ; les principes de la LOLF offrent à ce titre une plus grande liberté de gestion des moyens, assortie de la nécessité d'être aussi plus créatif, plus prévoyant, plus rigoureux dans la définition des priorités du service.

Le "nouveau management public" appelle enfin à la transformation des relations sociales avec les agents, dans le cadre d'une véritable politique de gestion des ressources humaines : gestion prévisionnelle des emplois visant à adapter leurs structures et à faire évoluer les missions, perfectionnement des modes de recrutement et de la formation des agents, meilleure prise en compte des performances individuelles, tout cela ne doit pas être regardé seulement avec crainte. Le travail en mode projet, la prise en compte des compétences de chacun pour une

¹⁸⁵Service commun universitaire d'information et d'orientation, créés par le décret n°86-195 du 6 février 1986

¹⁸⁶cf Sandrine Malotaux. L'insertion professionnelle, enjeu pour les universités, *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 2, 2009, p. 16

¹⁸⁷cf le rapport Uhaldeborde : *Contribution à la mise en œuvre de bureaux d'aide à l'insertion professionnelle dans les universités*, octobre 2008. Cité par Sandrine Malotaux. L'insertion professionnelle, enjeu pour les universités, *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 2, 2009, p. 15

¹⁸⁸Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n° 2, 1998, p. 29

répartition des tâches plus harmonieuse et plus efficace, la définition et la discussion d'objectifs individuels, enfin, tout comme les réajustements et les changements de cap que ce système rend possibles : à condition que chacun veille au dialogue social et au bon fonctionnement des mécanismes de participation, toutes ces dispositions peuvent favoriser la dynamisation des équipes et la mobilisation de talents dont l'émergence est difficile dans un fonctionnement "bureaucratique" plus traditionnel.

La recherche de l'efficacité comme moyen de renouveler les services offerts

Réduire les coûts : un objectif louable !

"Faut-il entreprendre une étude comparative du coût des bibliothèques par rapport à d'autres équipements culturels ? Comparer la BNF à l'Opéra ou les BMVR aux centres dramatiques (...) ? Que recherche-t-on au demeurant ? A définir les contours d'un service rentable et donc rémunérateur ?"¹⁸⁹ Ces questions incitent bien évidemment à la mesure : la notion de rentabilité économique n'est pas transposable en soi aux bibliothèques et il serait absurde de rechercher plus que l'équilibre des recettes et des dépenses, comme principe de bonne gestion. Mais rechercher l'efficacité et l'efficience est autre chose : la première signifie que les résultats seront conformes aux objectifs initiaux ; la seconde que ces résultats seront obtenus en cohérence avec les moyens dont on dispose. Entendons donc plutôt "efficacité économique" dans une acception proche du principe "d'optimisation" des dépenses, en tant que volonté de réduire les investissements improductifs, voire les gaspillages.

A ce titre-là, nous avons déjà vu que des expériences de mutualisation et de coopération permettaient de faire des économies sur des fonctions et des espaces communs, en optimisant la dépense publique sur des projets par ailleurs originaux. Il est cependant question aujourd'hui de démarches moins traditionnelles : l'automatisation des prêts et des retours est en cours dans de nombreux établissements, qui équipent leurs ouvrages de puces RFID¹⁹⁰ facilitant aussi des opérations de gestion plus lourdes, comme le récolement des collections. Ce qui fait sens de nouveau dans ces choix est de libérer les personnels chargés de ce travail pour les rendre plus attentifs à l'accueil du public (meilleure disponibilité pour renseigner les usagers, liberté de cheminer dans les salles pour des aides ponctuelles plus personnalisées, etc.) mais aussi pour faire basculer les compétences vers des services plus "innovants" tels que la rédaction de produits documentaires, l'accueil de groupes scolaires, les actions de communication, etc. L'économie se fait ici dans la mobilisation d'agents sur des fonctions nouvelles, à effectifs constants : ces réorganisations peuvent donc avoir des incidences tout à fait positives sur les services rendus. Elles ne sauraient cependant être envisagées sans le corollaire indispensable à toute mutation importante dans une organisation : la formation des agents.

Certaines expériences d'externalisation peuvent éveiller le même intérêt. La société privée québécoise Biblio RPL présentait ainsi (en 1997-1998) l'intérêt de faire appel à ses services pour le catalogage des ouvrages : estimant le coût de catalogage par titre dans une bibliothèque publique à 17 \$, sans compter "certains autres coûts récurrents tels que celui lié à la dérivation de notices, de la papeterie, de l'entretien des lieux (et) de ceux liés aux outils de

¹⁸⁹Jean-Claude Groshens (Président du Conseil supérieur des bibliothèques). Questionnements généraux, *Bulletin d'information de l'ABF*, n° 184-185, 1999, p. 78

¹⁹⁰Radio Frequency Identification

travail, des équipements informatiques etc. Le service Biblio RPL vous permettra d'effectuer des économies de 30 à 60% selon le genre de documents traités et les options choisies, par rapport aux coûts de traitement à l'interne"¹⁹¹. La directrice de la bibliothèque de Lachine au Québec, cliente de Biblio RPL, évaluait à l'époque l'économie effectuée à 40%, en ne prenant en compte que le salaire des bibliothécaires, le coût du catalogage et de la reliure... Nous n'avons certes pas la même "culture" gestionnaire qu'au Québec et le contrôle des coûts ne saurait être recherché pour lui-même : externaliser, c'est en effet avant tout "une opportunité de renforcer, développer ou diversifier l'activité des services documentation en direction de leur public"¹⁹². Nous pouvons pourtant imaginer combien de services nouveaux ou meilleurs pourraient rendre les bibliothèques françaises en externalisant au moins une partie des tâches de catalogage qui occupent encore aujourd'hui la quasi totalité des personnels de catégorie B.

Des financements nouveaux pour changer d'image

La tendance à la réduction des budgets et l'encouragement à la recherche de financements extérieurs, réalité aujourd'hui en France, a constitué le quotidien des bibliothèques britanniques dès la fin des années 1990. Un rapport de la British Library Association de 1996 énonçait clairement les objectifs des institutions : baisser les coûts de 65%, réduire le budget des livres de 47% et celui des périodiques de 42% ; face à cela : augmenter l'offre de services électroniques de 30%, les horaires d'ouverture de 40% et le nombre de places assises de 27%¹⁹³. Dans ce contexte-là, l'incitation des bibliothèques d'universités à développer leurs ressources propres est devenue très forte : location de locaux pour l'accueil de groupes extérieurs, organisation de formations et d'expositions ou encore tarification de services informatiques, le principe de faire payer certains services est devenu courant. Il a fallu aussi inventer de nouvelles sources d'entrée d'argent : publication de collections d'articles, de thèses et d'actes de congrès, production de logiciels informatiques et de documents multimédias, vente de fournitures de bureau et fournitures pour ordinateurs, mais aussi cartes téléphoniques, timbres, rafraîchissements et boissons...

Ces solutions paraissent à première vue difficilement transposables en France¹⁹⁴ ; il est vrai d'ailleurs que la politique de perception de recettes extérieures peut porter atteinte aux activités fondamentales de la bibliothèque, de même que les actions en direction de clients extérieurs peuvent nuire aux activités essentielles de la bibliothèque. Ce qui fait peur ici c'est, avec l'introduction de la notion de client, la disparition du principe de l'égalité de traitement très cher à la France : l'agent peut se sentir "astreint au service de clients qui ne sont pas tous égaux, car on distingue désormais les "grands comptes" (gros clients)"¹⁹⁵. Il faut en même temps faire la part des choses et reconnaître que ces démarches peuvent contribuer à mettre une bibliothèque en vue, et promouvoir son image au sein de son université ou de sa collectivité. Il n'est qu'à voir à quel point l'action de la RMN (Réunion des Musées nationaux) a dépoussiéré l'image des musées en France. Créé dès 1896, cet établissement transformé en EPIC en 1990¹⁹⁶ a été chargé de nouvelles missions, dont la diffusion culturelle autour

¹⁹¹ Cité par Cécile Touitou, Externalisation et privatisation, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2008, p. 20-27

¹⁹² ADBS. L'externalisation dans les services documentation : premiers résultats d'une enquête nationale, *Documentaliste - Sciences de l'information*, n°6, 2003, p. 373-374

¹⁹³ Voir Graham Bulpitt. Les services tarifés dans les bibliothèques anglaises, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°184-185, 1999, p. 50-55

¹⁹⁴ Quoique certaines bibliothèques françaises offrent déjà des services payants : la bibliothèque Cujas abrite un service de recherches bibliographiques juridiques facturées aux professionnels qui les font faire (le CERDOC) ; de même le laboratoire photo de la Bibliothèque inter-universitaire de médecine (BIUM) de Paris vend ses travaux de reproductions.

¹⁹⁵ En résistance à ces évolutions, les "Robins des Bois" à Électricité de France, ont refusé de couper le courant à ceux qui ne peuvent pas payer. Cf Danièle Linhart. Comment l'entreprise usurpe les valeurs du service public, *Le Monde diplomatique*, n°666, 2009, p.20

¹⁹⁶ Établissement public à caractère industriel et commercial, sous la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication. Décision du 14 novembre 1990.

d'expositions et autres événements. La RMN regroupe aujourd'hui 35 musées et fait beaucoup pour l'enrichissement et "la meilleure connaissance du patrimoine culturel, en facilitant sa découverte par tous les publics"¹⁹⁷. Parmi ces actions, la déclinaison et la vente de produits dont des catalogues d'exposition, des reproductions d'œuvres d'art mais aussi des objets plus insolites, au sein de ses nombreuses boutiques, ont fortement contribué à populariser les musées et à les faire connaître sous un jour à la fois "élégant" et moderne auprès du grand public.

Ce grand public sait peut-être moins que la RMN compte aussi des mécènes, parmi lesquels Airbus, AGF, Christian Dior ou Nissan... Le mécénat, en effet, représente une piste de financement largement exploité aujourd'hui. Naturelle côté américain et britannique, familier du *sponsoring* et du *fundraising*, cette démarche l'est moins en France. Pourtant la BNF finance une partie de ses expositions à l'aide d'opérations de mécénat depuis 1999 ; elle compte aussi parmi ses services une "Délégation au mécénat" et organise chaque année un grand "Dîner des mécènes"¹⁹⁸... Ces opérations-là nécessitent toujours de soigner sa communication et son image et d'être à l'écoute des évolutions de la société, pour se montrer moderne, attractif et "en phase" avec elle. Bien sûr il faut se garder de tomber dans la pure séduction commerciale et c'est bien là le risque qu'encourraient des institutions culturelles uniquement financées par la sphère privée, mais pour l'heure il est bien seulement question de ressources complémentaires : c'est dans ce cadre-là que le mécénat, et plus globalement l'incitation à rechercher des financements extérieurs, peut se révéler propice à plus de dynamisme.

L'avenir des partenariats

On ne saurait négliger à cet égard l'intérêt des partenariats publics-privés. Cette forme de contrat a été introduite en France par l'ordonnance du 17 juin 2004 et la possibilité d'y recourir élargie et facilitée par la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariats. Plus qu'une répartition des rôles entre éditeurs et bibliothécaires pour le traitement des ouvrages, par exemple (fourniture des informations relatives au travail de saisie pour leur catalogage), on songe à de véritables partenariats, c'est-à-dire des contrats par lesquels les personnes publiques confient à des tiers "une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou à la transformation des ouvrages ou équipements ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion"¹⁹⁹.

C'est le cas de l'offre numérique qui nous intéresse notamment ici : il ne semble plus concevable d'imaginer aujourd'hui une offre de documents numériques purement publique, ne serait-ce que parce que ce secteur porte aujourd'hui une dimension économique aussi lourde en chiffre d'affaire que stratégique en terme de valorisation d'autres activités (voir les enjeux colossaux que constituent pour Google son projet de "bibliothèque numérique mondiale"). Relativement aux sommes d'argent en jeu, mais aussi parce que les bibliothèques pourraient sans conteste tirer partie de compétences présentes ailleurs, les partenariats public-privé ne doivent pas être exclus des modes d'action possibles des bibliothèques aujourd'hui. Le modèle économique proposé par Gallica 2, à cet égard, "en offrant à partir d'une même recherche l'accès gratuit aux documents libres de droit tout en renvoyant quant au reste à des

¹⁹⁷Mieux connaître la RMN [en ligne] <<http://www.rmn.fr/francais/mieux-connaître-la-rmn>> (Consulté le 20 décembre 2009)

¹⁹⁸Voir la page d'accueil de la rubrique "Mécénat / Partenariats" : le texte introductif est aussi court qu'explicite : "la BNF recherche le concours de partenaires financiers" <<http://www.bnf.fr/pages/mecenat/accueil.htm>> (Consulté le 20 décembre 2009)

¹⁹⁹Jacques Chevallier. *Le service public*. Paris : PUF, 2008, p. 108

plateformes où les droits sont gérés par des éditeurs (...), offre un bel exemple de tentative de mutualisation et de coopération où service public et entreprises se retrouvent au service de l'intérêt public"²⁰⁰.

Qualité et évaluation au service d'une réflexion sur les choix opérés

Agir pour la qualité, préoccupation publique

D'abord le fait du secteur industriel, les démarches qualité ont gagné la sphère publique dans les années 1980-1990. L'AFNOR définit la qualité comme "l'aptitude à satisfaire des besoins ou des attentes exprimés ou implicites"²⁰¹. Les collectivités s'investissent de plus en plus dans cette démarche-là, prioritairement pour les services qui accueillent de la population, dont les bibliothèques. Du côté des universités, quelques SCD dont celui d'Angers et de Lyon 1 ont expérimenté l'enquête et l'application Libqual + (pour *Library* et *Quality*), opération dédiée à la mesure de la qualité des services proposés aux étudiants et aux chercheurs. Pour le premier, l'expérience s'est transformée en véritable opération de communication, en faveur de laquelle le public a témoigné un vif intérêt.

Pourtant la mise en place d'une véritable démarche qualité est difficile dans le secteur public en général et les services documentaires en particulier : "le "produit" est particulièrement délicat à appréhender, à identifier, à isoler et à mesurer ; les besoins des "clients" externes (inscrits, non-inscrits, lecteurs, usagers, "fréquentants", citoyens, partenaires...) sont très hétérogènes, et difficiles à caractériser ; les besoins des clients "internes" (équipes, élus et institutionnels) sont parfois contradictoires"²⁰². Malgré cela l'efficacité et la qualité des services rendus par les entreprises et les organisations sont des concepts auxquels on ne peut pas échapper aujourd'hui : maîtrise des outils et des techniques ne suffisent plus, dans aucun métier et encore moins dans la fonction publique. Satisfaire les besoins des usagers est plus que jamais un impératif essentiel de l'action publique : il est légitime que cela le devienne pour chaque bibliothèque.

Des bienfaits de l'évaluation

La Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 stipule que "tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement (et) d'en suivre l'emploi" (article 14)... Cette dernière capacité prend tout son sens aujourd'hui : les Français ont plutôt tendance à se méfier de leurs institutions. Certains élus ont intégré ce sentiment général et "intérieurisé le déclin des institutions. Leurs électeurs étant de moins en moins prompts à accorder une légitimité *a priori* à l'action publique, ils adoptent un point de vue comparable. Les discours doivent être aussi jugés à l'aune des résultats de l'action publique. La montée de la culture de l'évaluation

²⁰⁰Thierry Giappiconi et Martine Van Lierde. L'évaluation de l'impact économique des bibliothèques : objectifs et faisabilité, *BIBLIOTHÈQUE(s)*, n° 40, 2008, p.14

²⁰¹Voir Sylvie Lavallée. *La démarche qualité en bibliothèque*. Villeurbanne : enssib, 2008. Fiche pratique [en ligne] <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-1737>> (Consulté le 20 décembre 2009)

²⁰²Sylvie Lavallée. *La démarche qualité en bibliothèque*. Villeurbanne : enssib, 2008. Fiche pratique, p.2 [en ligne] <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-1737>> (Consulté le 20 décembre 2009)

repose sur la place grandissante de ce scepticisme dans la population"²⁰³. A cet égard l'évaluation est en quelque sorte devenue aujourd'hui un impératif de société.

Mais de façon plus pragmatique, la fonction de contrôle prise en charge par l'évaluation constitue une "fonction-clé indispensable au pilotage stratégique (...), au choix des modes de production et à la prévision budgétaire aujourd'hui"²⁰⁴. Elle est indispensable en effet si l'on veut mesurer l'impact des actions entreprises, et apparaît comme une opportunité de se poser la question de la "réception", c'est-à-dire de mettre en question les choix opérés en fonction d'objectifs préalablement déterminés. Se poser honnêtement la question de la participation de la bibliothèque au processus d'acquisition des connaissances, par exemple, à condition qu'une réflexion sérieuse et dédramatisée ait établi une liste d'indicateurs à la fois pertinents et objectivement mesurables, c'est s'interroger sur l'efficacité de son rôle dans le cadre-même des responsabilités que la société lui confie. Comment mettre en doute dans cette perspective-là, la légitimité de l'évaluation ?

Elle est enfin, d'un point de vue plus stratégique, un des moyens de "mieux intégrer la dimension documentaire au fonctionnement des organisations (...). Autant que sur ses compétences propres et ses spécificités, la reconnaissance et la légitimité d'un service info-documentaire résident dans son alignement sur les mêmes repères de gestion que le reste de l'organisation"²⁰⁵. Ainsi le maniement des indicateurs, outre son rôle de pilotage et de mobilisation en interne indispensable à une gestion moderne, constitue-t-il aussi un moyen pour les bibliothécaires de s'intégrer mieux et de façon plus dynamique à leur environnement, universitaire en particulier, lequel manie aujourd'hui la contractualisation et la mesure des résultats de façon tout à fait courante.

Le marketing public au service d'une meilleure efficacité sociale

Pourquoi le marketing ?

Les publics des bibliothèques ont été longtemps fantasmés en même temps que tenus finalement en dehors des réflexions sur les services. Il est symptomatique à cet égard que les "services des publics" soient quasiment inexistantes au sein des bibliothèques ; quand ils existent ils se limitent souvent à l'accueil et aux inscriptions. De fait, les bibliothécaires connaissent généralement mal leurs publics, cachés qu'ils demeurent derrière la collection : "qu'on appelle le lecteur "abonné" ou qu'on conserve un document parce qu'il peut toujours y avoir un lecteur, on se trouve toujours dans la même logique : le bibliothécaire est un humble serviteur de la collection ; l'utilisateur reste un inconnu fugitif, et la collection perdure"²⁰⁶. On ne saurait donc s'étonner que le public soit considéré partout comme identique ni, partant, de "l'interchangeabilité" des bibliothèques françaises, au niveau national comme local²⁰⁷. Et pourtant dès les années 1990 il est devenu plus courant de penser la bibliothèque en terme de besoins à satisfaire, non seulement de collections et de services à offrir. Enquêtes de publics et

²⁰³Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron, Territorial éditions, 2009, p.19

²⁰⁴Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 31

²⁰⁵Pierre-Yves Renard (commentaire) L'évaluation et les indicateurs de la performance des activités info-documentaires (ouvrage d'Éric Sutter), *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2006, p. 120

²⁰⁶Bertrand Calenge. *Accueillir, orienter, informer : l'organisation des services aux publics dans les bibliothèques*. Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1999. 444 p.

²⁰⁷Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : enssib, 1998, p.66

observatoires des pratiques ont fleuri, intégrant peu à peu la nécessité de recourir aux techniques du marketing.

Le "marketing" peut être défini comme un ensemble d'actions visant à optimiser la mise en marché d'un produit, d'une marque, d'un service ou autre, et à assurer sa croissance sur ce marché de façon à atteindre des objectifs donnés. Les domaines traditionnels du marketing appliqués en bibliothèque ont été d'abord "ceux des techniques de promotion (communication de masse, relations publiques et mise en œuvre d'actions promotionnelles) et de distribution (lieux et heures d'ouverture, services à distance et "hors-les-murs""²⁰⁸. Mais c'est aussi et surtout dans le ciblage des publics que réside tout l'intérêt de cette technique : le marketing propose en effet une méthodologie pour mener des études, des outils pour concevoir les supports et collecter les données, ainsi qu'une large variété de techniques quantitatives et qualitatives pour traiter les données ; il permet ainsi de segmenter les publics, c'est-à-dire de prendre en compte les usagers dans leur diversité d'usages, de comportements, de connaissances et de pratiques documentaires. La question fondamentale de départ est bien : quels services mettre en place, pour qui et pour répondre à quelles attentes ? Le marketing constitue ici un outil remarquable d'analyse et d'aide à la décision.

Satisfaction des utilisateurs et anticipation de leurs besoins sont des objectifs majeurs aujourd'hui, sans qu'il soit question de dériver vers une conception du "client-roi, car la bibliothèque demeure évidemment un bien public, ni de faire un usage démagogique des études de public, lequel a déjà conduit certains professionnels à "emprunter de plus en plus le raccourci qui mène du sondage de satisfaction à l'action. La dimension prédictive des études de public est renforcée au détriment de leur dimension analytique. On fait ainsi l'économie, à la fois, de la préparation intellectuelle, de l'action professionnelle (...) et de la décision politique collective"²⁰⁹. C'est bien au service de la chose publique que nous devons nous approprier ces techniques, en premier lieu pour la diversification de nos services, parce que la bibliothèque "doit savoir reconnaître et intégrer la diversité de ses publics, non pas de manière conjoncturelle mais structurellement, c'est-à-dire en acceptant la différenciation et la personnalisation"²¹⁰.

Diversifier et personnaliser les services

Réfléchir à une diversification des façons d'être dans la bibliothèque va à l'encontre du modèle traditionnel postulant une homogénéité des pratiques de lecture et des rapports à la culture, mais la société impose aujourd'hui à ses institutions culturelles de s'adapter : "plus la société se massifie sur le plan économique, des loisirs, des demandes sociales, plus la nécessité de répondre à des attentes spécifiques est évidemment forte"²¹¹. Il est donc nécessaire d'agir en direction de petits groupes ciblés (public adolescent récemment analysé par des étudiants en école de commerce à la Bibliothèque municipale de Lyon, chercheurs de telle discipline, enfants de telle annexe de quartier, etc.). La diversification des services paraît cependant indissociable de leur personnalisation, ce que Bertrand Calenge préconisait il y a dix ans

²⁰⁸Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 32

²⁰⁹Christina Ion. La bibliothèque publique peut-elle mourir ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 112

²¹⁰Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : ensib, 1998, p.68

²¹¹René Rizzardo. Les établissements publics culturels territoriaux aujourd'hui, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°184-185, 1999, p. 25

déjà : "au lieu d'offrir des services à la masse, nos bibliothèques devraient plutôt songer à offrir massivement des services personnalisés"²¹².

Il existe déjà d'assez nombreux services "personnalisés", comme l'offre de conseils individuels de lecture via des Opac dits "pushistes" dont le fonctionnement s'inspire des techniques commerciales des sites de ventes du type d'Amazon, ou encore l'accès "réservé" à un certain type de public, celui détenant une "carte pro" à la BNF, par exemple : carte destinée à tout professionnel dans le cadre de son activité (travailleur indépendant, salarié de grande entreprise ou d'organisme public), elle lui simplifie les modalités d'inscription et les conditions d'accès aux collections. Les principes de personnalisation et d'individualisation des services portés par la modernisation de l'État et de ses services publics sont en cohérence avec la société actuelle : il faut redécouvrir l'existence de publics diversifiés, dont les besoins divergent parfois très largement d'un groupe à l'autre. C'est ainsi que l'on résoudra en partie l'essoufflement du "modèle", dont l'unicisme est regardé par tous comme inopérant aujourd'hui : "la médiathèque doit évoluer et ne plus faire l'économie d'une remise en cause de l'unicité et de l'universalisme qui la sous-tendent"²¹³. Mais l'enjeu est bien évidemment, en abandonnant une offre égalitariste, de veiller à ce qu'elle demeure égalitaire.

AFFIRMER L'ATTACHEMENT DE LA BIBLIOTHÈQUE AUX PRINCIPES DU SERVICE PUBLIC ET ASSEOIR LA NATURE POLITIQUE DE L'INSTITUTION

Les principes essentiels du service public aujourd'hui, parce que ce sont les plus à même d'exprimer les évolutions en cours, demeurent l'égalité, la continuité et l'adaptabilité des services. La bibliothèque doit continuer à les incarner sans faillir : elle contribuera ainsi à maintenir sa légitimité institutionnelle et politique.

Égalité et continuité

Repenser l'égalité d'accès

L'égalité de traitement et d'accès cristallisent fortement les débats actuels sur les services publics. Ce principe est aussi très cher aux bibliothécaires attachés à la démocratisation culturelle, qui savent que les évolutions vont dans le sens d'inégalités croissantes : songeons à l'emballement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, suivi en gros par une frange jeune et aisée de la population, qui laisse déjà de côté certaines générations et certains groupes sociaux. Il est donc indispensable de se positionner par rapport à ces questions, mais en évitant une sorte de "crispation philosophique"²¹⁴ autour du principe d'égalité ; admettons l'évolution du concept vers celui de l'équité : une offre équitable n'est pas forcément égalitaire, et l'égalité des chances est une notion plus opérante que celle des droits. Il n'est pas anodin à ce propos que le ministère de l'enseignement supérieur, non seulement se préoccupe de cette question, mais le fasse précisément au sein d'une nouvelle "sous-direction de l'égalité des chances et de la vie étudiante".

²¹²Bertrand Calenge. *Accueillir, orienter, informer*. Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1999. Cité par Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis*. Villeurbanne : enssib, 1998, p.66

²¹³Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : enssib, 1998, p.68

²¹⁴L'expression est de M. Georges Perrin

Ces considérations impliquent la prise en compte de publics cibles tels que nous l'avons vu, dans le sens d'une certaine "discrimination positive", apparue en France au milieu des années 1990, reprise de l'américaine "affirmative action". Elle désigne *stricto-sensu* l'ensemble des mesures visant à assurer une meilleure représentation des minorités sociales, ethniques ou sexuelles dans les domaines où celles-ci sont particulièrement sous-représentées (administration, université etc.). La France l'a adaptée dans le sens d'un "traitement préférentiel", assimilé par certains au communautarisme et à la ghettoïsation sociale, mais pourtant peu à peu introduit dans les politiques publiques comme moyen d'infléchir les effets négatifs d'un universalisme abstrait et d'une égalité trop formelle. C'est dans cet esprit-là, au sens d'une "offre compensatrice et différenciée"²¹⁵ que nous entendons la nécessité d'une personnalisation des services, et c'est pour cela qu'elle ne nous semble pas aller à l'encontre du principe d'égalité, tant qu'elle n'est pas conçue comme la stigmatisation sociale de certains groupes, éloignés de la culture en l'occurrence.

Pour favoriser l'égalité d'accès on débat souvent de l'utilité de la gratuité. Offrant d'indéniables avantages de gestion puisqu'elle fait disparaître la régie, elle joue aussi un rôle symbolique : elle permet de communiquer sur un accès universel. La gratuité permet aussi d'augmenter la fréquentation²¹⁶, du moins au début et le temps que s'estompe "l'effet d'annonce", car en réalité, outre la difficulté d'obtenir des observations chiffrées précises, "la même population se déplace au gré des variations tarifaires, mais sa composition ne change pas" : le profil des visiteurs demeure stable, et la gratuité n'agit donc pas réellement sur la démocratisation culturelle²¹⁷. Certes, de nombreuses nuances pourraient être apportées par les études approfondies conduites sur les tarifications de la culture, mais une chose semble indéniable : l'étrangeté de l'institution et les nombreuses barrières symboliques entre certains et la bibliothèque demeureront, indépendamment de son caractère gratuit ou pas. Parce que "la démocratisation, conçue comme la conquête de ce public de réfractaires, ne saurait passer par une simple mesure concernant le prix"²¹⁸, les politiques à mettre en œuvre sont donc plutôt celles basées sur le long terme, qui allient apprentissages précoces, familiarisation avec les lieux et politiques volontaires d'accueil. C'est ainsi que les bibliothécaires marqueront leur place et leur rôle de service public dans la lutte contre les inégalités.

Redéfinir la continuité du service

Ils doivent aussi veiller à la continuité du service. C'est un principe que l'on évoque assez peu, sauf en ce qui concerne la Poste lorsqu'on insiste sur la nécessité que la collecte et la distribution puisse se faire en tous points du territoire et en permanence. La continuité du service en bibliothèque existe pourtant bien et relève en bonne partie de la question fort débattue des horaires d'ouverture.

Le cœur de la question est en effet d'offrir des places de lecture et des collections à des usagers susceptibles d'en avoir besoin à tout moment. Sans préconiser l'ouverture 24 heures sur 24 de certains *Learning Center* suisses, britanniques ou américains, ni celle plus "modeste" de la London School of Economics, ouverte 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 de

²¹⁵Olivier Tacheau. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis*. Villeurbanne : ensib, 1998, p. 53

²¹⁶Cf *Les visiteurs des dimanches gratuits au Louvre*. Paris : Ministère de la Culture : Musée du Louvre, 2008. Cette étude établit, au vu de la fréquentation moyenne considérée entre juillet 2004 et juillet 2007, que la fréquentation des dimanches gratuits est nettement supérieure à celle des dimanches payants.

²¹⁷Françoise Benhamou. Généraliser la gratuité des musées nationaux ? Une mauvaise réponse... à une mauvaise question ?, *Esprit*, n°6, 2008, p. 93

²¹⁸Françoise Benhamou. Généraliser la gratuité des musées nationaux ? Une mauvaise réponse... à une mauvaise question ?, *Esprit*, n°6, 2008, p. 95

janvier à juin et de 8h à minuit le reste de l'année, il apparaît que l'ouverture des bibliothèques toute la semaine, y compris le dimanche, marquerait de manière forte l'attachement de nos services au principe de continuité. Là non plus il n'y a pas de règles applicables à tous : dans certaines villes ou universités, en fonction des publics desservis, de la localisation de la bibliothèque, etc., une ouverture tard le soir ou en week-end peut paraître fantaisiste. Mais de manière générale c'est un idéal vers lequel nous devrions tendre : des bibliothèques disponibles en permanence, à tous.

Les bibliothèques universitaires sont beaucoup plus avancées que les médiathèques publiques en la matière, quoique certaines aient déjà opté pour l'ouverture le dimanche sans heurts apparents entre municipalité, direction et équipe. On pense à la médiathèque intercommunale de Drancy-Le-Bourget pour laquelle les scénarios possibles d'ouverture à 7 jours ont été élaborés par les personnels de la bibliothèque eux-mêmes. A d'autres endroits la continuité de service a été réfléchi en terme de complémentarité entre bibliothèques publiques et universitaires : ainsi l'université technologique de Troyes et l'antenne troyenne de l'université de Reims ont-elles conclu un accord avec la ville pour l'articulation de leurs horaires. Le service rendu à la population locale est indéniablement amélioré, sans que ces expériences méritent forcément, sauf abus de pouvoir ou non-pertinence manifestes, une opposition radicale. Car dans notre esprit "l'élargissement des horaires n'est (...) nullement une concession faite à l'idéologie libérale ni un signe de banalisation de la culture. C'est simplement une modalité pour les bibliothèques de rendre service à la population dans sa diversité"²¹⁹. Et de fait le "public du dimanche" des médiathèques, très différent de celui des autres jours, comprend par exemple bon nombre de commerçants qui travaillent le samedi, et trouvent porte close le lundi.

Adaptabilité

Aux besoins de la société

Rendre service à la population dans sa diversité, c'est aussi ce que requiert le principe d'adaptabilité : ouvrir le dimanche après avoir établi qu'une certaine population a besoin de la bibliothèque ce jour-là en fait partie. Pour adapter les services des bibliothèques il faut, de manière plus générale, observer les évolutions de la société : certes les besoins qu'elle exprime mais aussi les tendances qui semblent se dégager comme, depuis quelques années déjà la flexibilité du travail et la fragilité des emplois. Nombre de personnes auront besoin de se reconverter et de se former à d'autres savoir-faire au long de leur vie. Le rôle des bibliothèques autour des questions de *business*, *lifelong learning*, *training* ou *employment* est très ancré en Grande-Bretagne. Il existe de façon beaucoup plus modeste en France dans certains établissements municipaux ou dans certaines bibliothèques universitaires, qui collaborent avec le SCUIO pour organiser des ateliers d'aide à la rédaction de CV. L'implication des SCD dans l'insertion professionnelle des jeunes est d'ailleurs appelée à augmenter, du fait de l'inscription de cette compétence dans le trio de tête des missions de l'université nouvelle avec la formation et la recherche.

Mais le rôle des bibliothèques en faveur des problématiques liées à l'emploi est plus large que cela : la Cité des métiers sise au cœur de la médiathèque de la Cité des Sciences à la Villette l'a compris dès 1993. L'idée a consisté dès l'origine à réunir, dans un guichet unique, une quinzaine de partenaires œuvrant tous dans le domaine de l'emploi et de la vie

²¹⁹Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, p. 81

professionnelle. Ils sont là, chacun avec leur compétence, pour apporter leur concours à une recherche d'emploi, l'évolution de la vie professionnelle, la validation des acquis, le choix d'une formation ou l'aide à la création d'entreprise. Les personnes obtiennent des rendez-vous et des accompagnements personnalisés, en même temps qu'elles peuvent s'initier à la "recherche d'emploi sur internet" ou travailler à la préparation du C2I²²⁰ au sein des ateliers proposés par la "Carrefour numérique", autre service de la médiathèque.

Aider à la lutte contre le chômage, participer à la reconversion des salariés ou simplement permettre aux jeunes de choisir leur voie n'implique pourtant pas de mettre en place des services aussi aboutis que ceux de la Villette ! Il peut suffire de constituer un fonds documentaire sur les métiers en lien avec les activités socio-professionnelles du bassin d'emploi alentour, ou d'organiser à rythme plus ou moins soutenu des ateliers d'entraînement aux entretiens de recrutement. Plus ambitieuse est l'aide à la création d'entreprise, pourtant investie par un service entier à la BNF : Prisme, Pôle de ressources et d'informations sur le monde de l'entreprise. Situé en "haut-de-jardin" et donc ouvert au public dès l'âge de 16 ans, ce service offre de la documentation sur des secteurs extrêmement variés de métiers et travaille avec de nombreux partenaires tels que le réseau Adil/boutiques de gestion d'Ile de France, les "Maisons du développement économique et de l'emploi" de la Ville de Paris ou la Chambre de commerce et d'industrie. L'ancrage des bibliothèques dans les besoins économiques et sociaux de la société actuelle, quelle que soit l'échelle à laquelle chacune y participe, nous paraît aujourd'hui indispensable.

Une autre voie d'adaptation consiste à satisfaire le fort besoin actuel d'informations pratiques sur les démarches administratives, les recours juridiques ou la santé, besoin né de l'augmentation générale du niveau d'instruction, mais aussi d'une moindre confiance dans les discours des "autorités". Quoiqu'il en soit la société est demandeuse aujourd'hui de ce type de services, sur le modèle des "community information" britanniques, points de renseignements sur ce qui touche à la vie quotidienne : transport, habitat, santé, argent, famille, etc.²²¹ Un secteur commence à être investi en France : celui de la santé, l'exemple le plus abouti en la matière, en dehors de la Cité de la Santé à la Villette, étant le "Cap'culture santé" de la bibliothèque municipale de Lyon. Installé dans le 8^e arrondissement, quartier abritant par ailleurs les facultés de médecine et les plus importants hôpitaux de la ville, ce service "illustre la place prépondérante des questions de santé dans notre société et offre de nouvelles pistes de réflexion"²²². Espace propre de 3000 documents spécialisés dans la médiathèque du Bachut, Cap'culture santé propose des expositions, ateliers multimédias, conférences et projections de films, et même des rencontres avec des professionnels de santé, lors de permanences assurées ponctuellement.

A la composition de la société

Si les rythmes de vie ont changé, comme les points d'intérêt de la population, c'est aussi que sa composition a évolué, d'un point de vue démographique notamment : les "seniors" sont de plus en plus nombreux. Outre qu'ils conservent un rapport au savoir et à l'information radicalement différent de la génération des "digital natives", ils auront de plus en plus de besoins directement liés à leur âge : les bibliothèques doivent veiller pour eux à l'accessibilité

²²⁰Certificat informatique et internet

²²¹Cf Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, p. 30

²²²Présentation du service sur son site web : <www://capculturesante.org> (Consulté le 21 décembre 2009)

et au confort de circulation des bâtiments²²³ autant qu'à l'évolution de leurs collections et services : pourquoi ne pas songer à des systèmes de portage à domicile, dans certains territoires mal desservis ou en partenariat avec des maisons de retraite, maisons de soins etc. ? Les bibliothèques devront mieux prendre en compte à l'avenir les différences de générations, non seulement parce que l'allongement de l'espérance de vie fait que quatre à cinq peuvent aujourd'hui cohabiter, mais aussi parce que l'informatique et internet a introduit un "gap" technico-culturel absolument inédit entre elles.

Face aux seniors, les "jeunes" ont aussi des besoins qui ont évolué. Les étudiants en constituent la part la plus importante et représentent d'ailleurs une fraction importante de la population entière puisqu'en 2007, 64,2% d'une génération poursuivaient des études post-baccalauréat, contre 29,4% il y a vingt ans et 1% il y a un siècle²²⁴. Ces jeunes ont besoin d'espaces de travail en groupes, ce que les constructions récentes prennent en compte en offrant de petites salles fermées au côté des espaces traditionnels et des carrels individuels. Les bibliothèques universitaires en ont un besoin impérieux, mais les bibliothèques municipales aussi puisque, nous l'avons dit, ce public constitue près de 65% de la jeunesse. Il ne paraît plus guère possible d'ailleurs d'opposer BM et BU aujourd'hui sur ce terrain-là : autant que les bibliothèques publiques sont susceptibles de répondre aux besoins des étudiants, de premier cycle au moins, les bibliothèques universitaires devront s'ouvrir à une population croissante de non-étudiants ayant besoin d'y accéder dans le cadre de leur formation permanente²²⁵, laquelle est en pleine mutation, elle aussi.

Le savoir a changé de configuration, en effet : il n'est plus ordonné par la bibliothèque mais semble éclaté en réseau. L'accès au savoir, surtout, a subi des transformations radicales en même temps que les modes d'apprentissage évoluaient. L'appropriation individuelle est devenue prééminente : les bibliothèques, dans le sillage de la BPI, qui a créé son service dès la fin des années 1970, ou du "Carrefour numérique" de la Villette offrant de nombreux équipements, devront intégrer l'autoformation à leur offre de services, au travers de collections de cédéroms et logiciels de bureautique, dactylographie, apprentissage du code de la route ou remise à niveau en diverses langues ; en réservant aussi une partie des espaces à cette pratique-là.

L'effort le plus fondamental que la bibliothèque devra pourtant soutenir, pour démontrer ainsi sa capacité de "mutabilité", tient dans les changements de société plus profonds que manifeste le comportement de la jeunesse : la bibliothèque pour un adolescent d'aujourd'hui est avant tout en effet un lieu de contraintes. Les questions de l'accueil et de l'accès ont été bouleversées par internet, qui permet à tout moment d'accéder à ce que l'on veut. Le règlement de la bibliothèque impose quant à lui des normes qui sont mal comprises : pourquoi on ne mangerait pas en lisant alors qu'on le fait chez soi ? Pourquoi on ne parlerait pas en travaillant, puisqu'on le fait naturellement tout le temps et que, de toute façon, les règles de la socialisation ont radicalement changé aujourd'hui²²⁶ ? L'un des enjeux cruciaux de notre adaptation aux besoins des publics, dans ces prochaines années, relève ainsi de ce que l'on a, en quelque sorte, abandonné la "société du devoir" dont nous avons héritée. La société

²²³A ce titre-là, la Bibliothèque nationale de France, dont l'immense et glissante esplanade est absolument inaccessible à toute personne ayant de la peine à se déplacer, constitue à notre avis un contre-exemple absolu !...

²²⁴voir Christine Girard et Thierry Giappiconi. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 18

²²⁵voir Christine Girard et Thierry Giappiconi. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 24

²²⁶Voir Olivier Donnat. Pratique de lecture et d'information (intervention orale filmée), *Horizon 2019 : bibliothèques en perspectives* Colloque organisé à l'enssib du 19 au 21 mars 2009 [en ligne] <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-48069>> (Consulté le 21 décembre 2009)

d'aujourd'hui est beaucoup moins rigoriste. Beaucoup plus individualiste aussi... Il faut tenir compte de l'effacement progressif des idéaux républicains dans la population, idéaux que portent pourtant nos institutions ; il faut surtout parvenir à les adapter eux aussi aux temps modernes. Mais si cela signifie être moins normatif et faire évoluer les valeurs qui sous-tendent le service public, il ne s'agit aucunement de les abandonner.

Ancrer la bibliothèque dans l'action publique

Investir le politique

Un service public constitue le moyen de la réalisation de buts politiques d'intérêt général ; il sert l'action publique en mettant en œuvre des objectifs préalablement identifiés : c'est ainsi que nous devons considérer le rôle des bibliothèques, quel que soit le public qu'elles ont vocation à desservir. Certains élus la définissent d'emblée comme ça, affirmant que "l'offre est sous-tendue par une volonté politique qui seule justifie l'existence de la bibliothèque"²²⁷. D'ailleurs elle contribue indéniablement à un ensemble de politiques publiques : "développement de la lecture, formation, information et culture, et donc indirectement justice sociale, citoyenneté, recherche, développement économique et emploi"²²⁸. C'est sur ce registre-là que l'évaluation d'une bibliothèque doit être mesurée : sur "les écarts entre les objectifs de politiques publiques qui leur sont assignés et les résultats obtenus"²²⁹, et non sur la simple mesure de son activité.

Investir mieux le champ politique peut passer par un engagement fort sur l'un des axes d'action de sa collectivité ; les bibliothèques de Montreuil participent activement, par exemple, à l'insertion des populations non francophones de Seine Saint-Denis. Elles ont ainsi constitué d'importants fonds en langues étrangères, avec pour objectif de permettre "aux migrants de se familiariser avec le pays d'accueil, avec ses règles et ses habitudes, de comprendre le fonctionnement de la société française, d'avoir accès à sa culture sans en maîtriser la langue, de s'intégrer socialement et culturellement en fréquentant un espace public de la cité"²³⁰. Une dizaine de bibliothèques a ainsi élargi ses fonds à des documents en arabe, chinois, italien, portugais, russe, tamoul, turc et vietnamien. Au-delà de la question de la méthode, c'est-à-dire de la légitimité de constituer des collections en langue étrangère, pour certains contraire au principe intégrationniste de la République, l'insertion militante de bibliothèques dans la réalisation de projets politiques bien identifiés les positionnent clairement comme acteur de service public.

De fait les relations entre bibliothèques publiques et élus ne cessent de se développer : les collectivités locales restent les principaux financeurs des bibliothèques et les élus participent largement aux choix des lignes de développement de "leurs" bibliothèques, lesquelles représentent un élément fort des politiques culturelles territoriales de par leur rôle patrimonial, de diffusion et d'animation, mais aussi un élément des politiques urbaines, nous l'avons vu. De fait, même si l'on déplore aujourd'hui une certaine dévalorisation de la culture au niveau des territoires, on ne constate pas réellement de désengagement financier. Il importe que les bibliothécaires restent présents et actifs sur ce terrain-là : "l'expertise "bibliothéconomique" doit être suffisamment pertinente en matière financière pour jouer un rôle crédible d'aide à la

²²⁷Patrick Braouezec. Bibliothèque et citoyenneté, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 62

²²⁸Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 34

²²⁹idem

²³⁰Suzanne Arlabosse et Dominique Tabah. Les services et l'action des bibliothèques en direction des populations immigrées et non francophones : l'exemple de la Seine-Saint-Denis, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 40

décision auprès de l'administration et de l'autorité politique de tutelle. Cette fonction d'expertise recouvre l'évaluation des besoins financiers (...) et un rôle de conseil"²³¹.

Faire participer les citoyens

L'ancrage de la bibliothèque dans la vie de la cité relève d'ailleurs d'enjeux dont sont conscients les citoyens. De même que pour agir plus efficacement sur "l'offre" il est important d'y associer les élus, certains prônent la participation des usagers dans le cadre d'une véritable co-décision politique. Il peut s'agir, pour la prise en compte de "situations qui échappent aux anticipations classiques", de construire avec eux "des parcours inédits susceptibles de favoriser la formation individuelle (...), l'intégration professionnelle (...), l'émergence de projets collectifs, voire communautaire"²³². D'aucun diraient qu'il est question de vraie démocratie, celle qui vient "du bas" et s'oppose au processus de "démocratisation culturelle" conduit par "le haut"... Il s'agit surtout d'associer les usagers à la définition du projet de l'institution, d'afficher ses orientations, et de rendre ainsi les citoyens ""co-intelligents" des actions menées"²³³.

On touche à l'un des enjeux majeurs de la démocratie de proximité : quelle place veut-on donner aux bibliothèques dans la cité aujourd'hui et au sein de la démocratie locale ? La bibliothèque doit entendre les citoyens sur la façon de mettre en œuvre les orientations données par les tutelles locales ou nationales, mais sans pour autant tomber dans la démagogie de l'usager "co-créateur" de services ou "co-bibliothécaire" ! Le réinvestissement du champ politique autant que l'affichage de ce réinvestissement n'empêchent pas la nécessité de professionnels "garants de la pluralité des choix culturels" et attentifs aussi à ne pas confondre les rôles : à ne pas se laisser emporter, notamment, par "l'unicité de vue des usagers qui disposent du savoir et qui s'approprient naturellement le service public et les espaces démocratiques"²³⁴. Simplement, dans cette mise en perspective de la bibliothèque au sein de son territoire, il semble indispensable de dépasser la confrontation directe entre élus et professionnels.

Le bibliothécaire doit donc être un interlocuteur présent, impliqué et conscient de son rôle d'expert, en même temps que les politiques locales, intercommunales, départementales et régionales doivent positionner les bibliothèques dans des stratégies globales. Les projets de la bibliothèque doivent être assis sur des objectifs clairs et énoncés, capables d'être justifiés devant les élus, les présidents d'université et les usagers ; ils doivent aussi pouvoir être remis en question voire abandonnés, en fonction de l'évolution des orientations politiques qui les ont sous-tendus et en fonction de leur impact sur le public. Une bibliothèque au cœur de la cité, de son département, de son université, qui incarne avec exigence et professionnalisme les missions que lui confient ses tutelles, c'est ainsi que l'institution doit manifester sa nature politique et ses missions publiques.

Défendre la singularité de l'institution

"Où commence et où s'arrête la bibliothèque ? La réponse n'est sans doute pas plus dans la définition d'un périmètre d'activité intangible, pas plus, d'ailleurs, que pour les autres

²³¹Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 33

²³²Patrick Bazin. Bibliothèque publique et savoir partagé, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 48

²³³Madeleine Deloule. Bibliothèque et citoyenneté, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 64

²³⁴René Rizzardo. Situer les questions auxquelles vous êtes confrontés, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 43

institutions culturelles qui ne cessent de sortir du cadre afin de gagner de nouveaux publics"²³⁵. La solution n'est peut-être pas dans la recherche d'un périmètre intangible : elle est en tout cas, au sein d'une concurrence généralisée, dans l'effort que soutiendront les bibliothèques (surtout publiques) pour mieux spécifier le sens de leur action. Cette concurrence s'observe partout : dans un contexte souvent riche en équipements municipaux, l'offre d'action culturelle est devenue considérable, aussi bien dans le secteur public que privé, en même temps que les budgets publics et les ressources disponibles stagnent.

Il faut pourtant s'inscrire en faux contre une tendance à diluer toutes les institutions culturelles en une, qui ne réserverait à la bibliothèque qu'une forme de médiation un peu molle entre information et citoyen. La bibliothèque doit au contraire marquer sa place et sa spécificité : elle n'est pas un musée, elle n'est pas un simple "lieu de vie" ni un centre culturel et le bibliothécaire n'est pas un animateur ; elle est encore moins l'école, lieu d'apprentissages obligatoires. Ce qu'elle ne doit surtout pas devenir, c'est un supermarché culturel, en cédant à la seule préoccupation de séduire les publics par la proposition d'œuvres à succès répondant prétendument à la "demande". Elle ne saurait en effet se fourvoyer dans un créneau qu'elle maîtriserait mal, d'ailleurs : "offrons donc au public ce qu'il demande, n'ayez plus peur, lâchez-vous enfin (...) et le public accourra ; voire, car dans ce domaine, la grande distribution sait mieux faire que nous"²³⁶...

Claude Poissenot déplore que la fréquentation de la bibliothèque ne relève pas d'un "geste anodin", mais est-ce que cela a intérêt à le devenir ? Est-ce que cela n'irait pas avec une banalisation du lieu et de sa singularité ? Nous devons plutôt convaincre les élus, de même que les présidents d'université, que les missions des bibliothèques sont uniques au regard des services qu'elles rendent à la population. A quoi sert la bibliothèque ? Pourquoi est-elle indispensable au citoyen ? En quoi son action propre est-elle fondée ? Ce sont ces questions-là que nous devons porter devant nos tutelles, pour leur faire reconnaître les missions de "service public", précisément, de la bibliothèque et les convaincre que les actions menées au nom de ces principes sont au fondement de *l'utilité* sociale de l'institution.

RÉINCARNER LES VALEURS DU SERVICE PUBLIC ET ASSUMER UN RÔLE CIVIQUE ET PÉDAGOGIQUE

Même si le sens de l'intérêt général a faibli, le besoin de service public reste vif dans la société : nous avons montré à quel point cette notion demeure au tréfonds de notre identité collective. Concomitamment, la demande sociale à l'égard de la bibliothèque demeure forte, dans l'esprit d'un certain consumérisme intellectuel, certes, mais aussi parce que "l'attente des couches moyennes en matière d'information et de connaissances se fait plus exigeante, sur fond de mondialisation et de compétition pour un savoir socialement efficace"²³⁷. Pourtant la bibliothèque craint toujours de perdre des lecteurs, en même temps qu'elle cherche à réaffirmer une légitimité fragilisée. Il ne suffit pas de faire venir les publics : augmenter la fréquentation de nos bibliothèques ne saurait être un but en soi, contrairement à ce qu'il semble ressortir de certains discours actuels. Il faut donner du sens à tout cela, c'est pourquoi,

²³⁵Patrick Bazin. *Trois hypothèses sur la bibliothèque*, 19 juin 2006 [en ligne] <<http://www.livreshebdo.fr/weblog/patrick-bazin/19.aspx>> (Consulté le 22 décembre 2009)

²³⁶Thierry Ermakoff. Le rôle social des bibliothèques, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : ensib, 2008, p. 77

²³⁷Patrick Bazin. Bibliothèque publique et savoir partagé, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 50

en plus d'arrimer son action aux principes du service public, la bibliothèque a tout à gagner à refaire vivre le projet de société que recouvre la notion de "service public".

Diffusion du savoir et formation

De l'offre et de la demande

Pour les économistes keynésiens, dans la politique de l'offre, c'est la production qui ouvre des débouchés aux nouveaux produits, autrement dit c'est l'offre qui crée le marché. Dans la politique de la demande, l'investissement et l'endettement publics, la réponse aux besoins collectifs sont des moteurs de l'économie. En bibliothèque, "la notion de "politique de l'offre" désignerait la méthode traditionnelle, celle qui consisterait à construire une collection généraliste, encyclopédique, dont les équilibres seraient déterminés par le bibliothécaire, selon des critères réputés objectivables. L'encyclopédisme et la qualité contrôlée de cette collection la rendraient *a priori* capable de susciter son public dans la majeure partie des couches de la population". En face de cela, "la notion de "politique de la demande" décrirait une politique documentaire basée sur la satisfaction la plus complète possible des attentes exprimées par le public, ou de leurs besoins estimés". A la première méthode, on reproche de construire "une collection tendant vainement à un idéal abstrait, celui du "bon lecteur" ; à la seconde on reproche sa démagogie, et "le caractère potentiellement exagérément "commercial", déséquilibré et éphémère des collections"²³⁸.

Selon nous, la "satisfaction la plus complète possible des attentes exprimées par le public" ne suffit pas : il faut qu'elle soit sous-tendue par un projet culturel et une ferme volonté d'offrir plus que le déjà-connu : "répondre à la demande, certes, car chacun doit pouvoir trouver réponse à ses questions, ses goûts ou ses curiosités. Mais au-delà, la nécessité d'offrir autre chose, un spectre plus large, une ouverture intellectuelle, esthétique, artistique"²³⁹. La bibliothèque doit toujours permettre la découverte de ce qu'on n'était pas venu y chercher : c'est ainsi, comme vecteur de connaissance et d'ouverture d'esprit, que le bibliothécaire doit concevoir son métier. L'enjeu est le même aujourd'hui que pour l'avenir de l'école : le risque est grand que chacun y arrive et en reparte avec son propre "background" culturel : emmener les gens au-delà de ce qu'ils "veulent", agir surtout pour la diffusion et le partage de savoirs communs à *tous*, cette mission demeure fondamentale et ne saurait se satisfaire de la simple réponse à une demande par ailleurs diffuse.

Car il ne faut pas se fourvoyer sur ce plan-là : la société attend du contenu de ses bibliothèques : en matière de "connaissance (des) contenus, avec ce lien passé-présent qui est porteur de sens, (...) on attend plus les bibliothèques que Google"²⁴⁰. C'est pour cela qu'il faut injecter du sens y compris dans l'action culturelle : non pas campagnes de communication ou simples "parcours ludiques", les expositions et autres animations doivent créer des désirs, une envie d'approfondir ses connaissances, en recourant par exemple aux ressources de la bibliothèque. On l'aura compris, ce qu'il faut nécessairement, c'est "une offre culturelle donnée construite avec raison et discernement (...) : tout est affaire de degrés et de projets"²⁴¹. Il s'agit en fait de parvenir, dans une alchimie raisonnée des deux tendances (politique de

²³⁸Pour toute cette analyse voir Jean-François Jacques. Politique de l'offre ? Politique de la demande ?, *BIBLIOTHÈQUE(s)*, n°39, 2008, p. 17

²³⁹Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 112

²⁴⁰Valérie Tesnières. Une bibliothèque sans collection ? Des collections sans bibliothèque ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 150

²⁴¹Christophe Evans. La place des publics dans le modèle français : une approche sociologique, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 93

l'offre vs politique de la demande), à "structurer démocratiquement la demande"²⁴² : afin de ne pas seulement accompagner les usages sociaux déjà distribués des biens culturels, il faut ainsi parvenir à bien distinguer les demandes (via une meilleure expertise de l'économie et des pratiques culturelles), cibler les usages, puis inscrire une offre caractérisée dans ce séquençage-là.

Enjeux de formation

N'oublions pas, dans cette réflexion-là, que la formation constitue une des missions fondamentales des bibliothèques ; Patrick Bazin dirait que nous sortirions donc d'autant moins de la sélection (ce que l'on reproche à la "politique de l'offre") que la connaissance *est* sélection... Les enjeux de la formation sont considérables, autant au niveau national qu'international ; il n'est qu'à voir à quel point la concurrence et la compétitivité des universités sont rudes sur ce plan-là à l'échelle mondiale. Nous songeons ici aux enjeux de la formation initiale, mais parce qu'aucune qualification ne saurait plus être totalement et définitivement acquise aujourd'hui, la nécessité de l'enrichir par la recherche, l'innovation et surtout l'information place les bibliothèques, y compris publiques, devant des responsabilités qui relèvent aussi de la "formation tout au long de la vie".

De nombreux dispositifs l'organisent aujourd'hui et la facilitent par rapport au passé : pour les personnes sorties du cursus scolaire et universitaire, VAE (Validation des acquis de l'expérience) et REP (Reconnaissance professionnelle) permettent et encouragent la reprise d'étude, tandis que le DIF (Droit individuel à la formation)²⁴³ complète depuis 2004 les modalités d'accès des salariés à la formation, à côté des formations retenues par l'employeur dans le Plan de formation et du projet individuel que peut formaliser le salarié dans le cadre du CIF (Congé individuel de formation). Mais en dehors de visées strictement professionnelles, le Conseil européen de Feira déclinant la stratégie de Lisbonne en matière éducative, définissait ainsi la notion de *lifelong learning* : "toute forme d'éducation formelle, non formelle ou informelle, dont les finalités sont la citoyenneté active, l'épanouissement personnel, l'inclusion sociale et l'emploi"²⁴⁴.

C'est dans cette conception très large de la formation que les bibliothèques doivent s'inscrire : aussi bien pour accompagner les étudiants en formation initiale à l'université, que pour soutenir des salariés en reconversion professionnelle ou permettre à tout un chacun d'acquérir des connaissances dans tel ou tel domaine du savoir ou des savoir-faire. A cet effet, l'offre documentaire est primordiale, mais aussi celle d'horaires et d'espaces qui autorisent et favorisent cet usage-là de la bibliothèque. Former, et non pas seulement offrir du loisir : c'est une mission que la bibliothèque doit embrasser avec conviction, si elle veut affirmer sa légitimité en tant qu'institution au service du public.

²⁴²Paul Alliès. Apprécier les biens de la pensée, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p.73.

²⁴³Le DIF a été créé par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Les conditions dans lesquelles les fonctionnaires de l'État peuvent y accéder ont été précisées par le décret n°2007-1470 du 15 octobre 2007. D'importantes modifications ont cependant été apportées à de nombreux aspects de la formation professionnelle, dont le DIF, par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

²⁴⁴Cité par Olivier Chourrot. Bibliothèques et insertion professionnelle, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 6

Formation d'une opinion publique éclairée

Aiguïser le jugement

"S'assurer de l'état de la science sur un sujet. Savoir ce qui a été fait, connaître ce qui est connu, étudier un sujet jusques à fond, fixer le point à partir duquel on cesse de refaire le travail des autres, et où l'on commence vraiment à augmenter le savoir humain. (...) Ce rôle-là est le plus grand rôle des bibliothèques, et tous les autres ne sont que des chemins pour y arriver"²⁴⁵. Eugène Morel exprimait avec foi dès 1908 une mission replacée au cœur des enjeux actuels de construction d'une "société de la connaissance". Si l'accès au savoir est conçu comme primordial aujourd'hui, c'est aussi parce qu'une certaine "privatisation de la connaissance" s'est installée, via les obstacles économiques, techniques et culturels que représente pour beaucoup la consultation des ressources numériques²⁴⁶. La tâche des bibliothèques est donc plus que jamais de dispenser une "culture critique du numérique" qui fasse en sorte qu'il n'y ait pas d'un côté de vrais citoyens bien informés, sachant trouver et surtout trier l'information, face à des "citoyens submergés par un flot inorganisé et non validé de données éphémères"²⁴⁷.

Le mot important ici est évidemment "citoyen" : se repérer dans le champ des connaissances, se situer dans le temps, dans l'histoire de la pensée, etc., est au fondement-même d'un exercice raisonné de la démocratie, s'il est entendu que la raison est "faculté de penser, en tant qu'elle permet à l'homme de bien juger et d'appliquer ce jugement à l'action", et ainsi synonyme de discernement, jugement, sagesse²⁴⁸. Cette conception civique des missions bibliothéconomiques n'est pas neuve ; elle paraissait déjà indispensable à Eugène Morel, qui écrivait : "il est un groupe de spécialistes en sciences sociales supérieur évidemment aux députés, puisqu'il les nomme, dont l'instruction, certes, n'est plus à faire, mais dont les vastes connaissances encyclopédiques incontestées auraient parfois besoin de recourir à des livres. Ce sont les électeurs"²⁴⁹.

La production d'une opinion publique avisée, capable de participer librement à l'examen critique des discours émis en son nom sur l'avenir de la société, demeure un défi majeur pour toutes les institutions éducatives et culturelles. Pour la bibliothèque, donner au citoyen le moyen d'accroître son autonomie, sa capacité de réflexion et de décision, tout cela nécessite des collections constituées selon ces mêmes principes : "si on pense que la bibliothèque est le lieu de la formation de l'esprit critique, du débat d'idées, il faut que la collection le permette"²⁵⁰. La sélection de contenus demeure donc indispensable, pour la constitution d'une offre raisonnée qui soit en mesure de répondre à ces enjeux qui, bien que civiques, n'en demeurent pas moins intellectuels.

²⁴⁵Eugène Morel. *Bibliothèques : essai sur le développement des bibliothèques publiques et de la librairie dans les deux mondes*. Paris : Mercure de France, 1908, t.2, p. 258. Cité par Robert Damien. Procès et défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2005, p. 40

²⁴⁶cf Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007. p. 112

²⁴⁷Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007. p. 111

²⁴⁸*Le petit Robert de la langue française*. Paris : Robert, 2004. 2949 p.

²⁴⁹Eugène Morel. *Bibliothèques : essai sur le développement des bibliothèques publiques et de la librairie dans les deux mondes*. Paris : Mercure de France, 1908, t.1, p. 79-80. Cité par Robert Damien. Procès et défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2005, p. 37

²⁵⁰Madeleine Deloule. Bibliothèque et citoyenneté, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 65

La bibliothèque comme *agora*

Que l'on ne s'y trompe pas, d'ailleurs : les usagers et en particulier les "jeunes" sont demandeurs de débats et de politique, et envisagent aussi la bibliothèque comme un forum, un lieu d'échanges et de propositions : "beaucoup disent souhaiter des formes d'animation, de conversation, de débat, qui permettent l'exercice d'une liberté de parole et, au-delà, la mise en œuvre de ce désir d'expression civique, politique. Comme si, pour eux, il était dans la vocation-même de la bibliothèque, qui recueille des voix plurielles, d'hier ou d'aujourd'hui, d'appeler aussi des échanges langagiers inédits"²⁵¹. Ces échanges sont aussi dans les livres... Mettre en perspective son histoire, s'ouvrir à d'autres points de vue, permet de conforter son sens critique et de discuter, d'argumenter. Pour la jeunesse "issue de l'immigration" cette confrontation est particulièrement riche de sens : "à ceux-là, la bibliothèque permet de faire jouer des appartenances plurielles, de se rendre maîtres de quelques éléments de leur culture d'origine, plutôt que d'en être les otages culpabilisés, et de les conjuguer à des textes d'ici. (...) Les univers culturels dont ils participent s'agentent, s'imbriquent, plutôt que de se faire la guerre au cœur de chacun"²⁵².

C'est ainsi que se forme tout citoyen, quelles que soient les "cultures d'origine" dont il est question. Il faut avoir déjà donné sens à ce que l'on vit, repéré différents champs et registres d'identifications possibles, pour investir la sphère publique comme citoyen à part entière, c'est-à-dire conscient de ce qui le compose et donc critique vis-à-vis des discours politiques dont il est l'objet. Si d'aucuns voient dans la bibliothèque rien moins que "la subversion quotidienne contre les valeurs établies, les situations acquises, les lieux communs, les certitudes admises, la dictature des beaufs, la culture marchande, la censure et les intégrismes de toute nature"²⁵³, disons de manière plus neutre et plus académique que les bibliothèques sont, et doivent selon nous, rester "héritières (...) des Lumières et de Condorcet et de leur ambition de manier savoir et liberté"²⁵⁴.

Construction de soi et émancipation individuelle

La culture elle-même n'est finalement rien d'autre qu'une "liberté gagnée sur la masse des connaissances acquises"²⁵⁵, ce qui est le sens d'un autre mot : l'émancipation, "action d'affranchir ou de s'affranchir d'une autorité, de servitudes et de préjugés"²⁵⁶. C'est aussi la définition, encore, des Lumières : "les Lumières, c'est la sortie de l'homme hors de l'état de tutelle dont il est lui-même responsable. L'état de tutelle est l'incapacité à se servir de son entendement sans la conduite d'un autre"²⁵⁷. La faculté de juger n'est pourtant pas le seul objet de l'émancipation, laquelle commence par la construction et la connaissance de soi, que favorisent la culture et l'accès au savoir. L'émancipation, en effet, est aussi voyage, proposition "d'univers symbolique où trouver place"²⁵⁸, développement de l'imaginaire : "c'est en bibliothèque, par exemple, qu'en écoutant *Le livre de la jungle*, on comprend qu'il existe

²⁵¹Michèle Petit. De la bibliothèque au droit de cité : parcours de jeunes usagers des quartiers sensibles, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1997, p. 6

²⁵²*idem*, p. 7

²⁵³Yannick Guin (élu nantais), in *Bibliothèque dans la cité*. Paris : BPI, 1993. Cité par Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 68

²⁵⁴Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 3

²⁵⁵Thierry Giappiconi. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 27

²⁵⁶*Le petit Robert de la langue française*. Paris : Robert, 2004. 2949 p.

²⁵⁷Emmanuel Kant. Qu'est-ce que les Lumières ?, in *Vers la paix perpétuelle. Que signifie s'orienter dans la pensée ? Qu'est-ce que les Lumières ?* Paris : Flammarion, 1991, p. 43

²⁵⁸Michèle Petit. De la bibliothèque au droit de cité, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1997, p. 7

autre chose que ce qui vous entoure, que l'on peut devenir autre chose, construire sa cabane dans la jungle"²⁵⁹.

Se construire, se connaître, puis sortir de soi : c'est aussi pour cela que l'on va à la bibliothèque car "la rencontre des individus avec des textes, des musiques, des œuvres est une rencontre avec d'autres univers, d'autres pays, d'autres histoires, avec l'autre et avec l'universel tout à la fois"²⁶⁰. Et c'est là le secret de la tolérance : la bibliothèque, en tant qu'institution culturelle et parce qu'elle agit pour la cohésion sociale, doit offrir des collections et permettre des rencontres qui promeuvent cette tolérance, tant il est vrai que "la haine de l'autre a maille à partir avec la haine de soi. Et les plus démunis de références culturelles sont les plus enclins à être séduits par ces prothèses identitaires, ces mythes qui vous assurent d'une identité collective, à fondement clanique, ethnique ou religieux"²⁶¹.

Il faut certes faire évoluer dans nos esprits le concept d'émancipation pour l'adapter à la revendication d'autonomie des individus, née dans les années 1960. Mais si la nécessité de s'affranchir d'appartenances anciennes telles que les concevaient les Lumières ou la France de la fin du XIXe siècle n'a plus beaucoup de sens aujourd'hui, œuvrer pour l'épanouissement de l'homme est de toute époque. C'est pour cela que les bibliothèques doivent affirmer leur place sur ce terrain-là, et le porter comme une mission incombant aux institutions de la République envers ses citoyens.

Un rôle éducatif et un rôle social indissociables

Assumer des missions pédagogiques...

Les services publics "culturels" sont récents ; les corps de conservateurs de musée et de bibliothèques n'ont été créés qu'au XIXe siècle, mais le fait le plus marquant est la naissance d'un ministère de la culture en 1959. Auparavant celle-ci relevait du champ des connaissances et du savoir et se confondait en partie avec l'instruction, l'éducation, la formation. Les bibliothèques ont entériné ce divorce en 1975, lorsque a disparu la DBLP et que bibliothèques universitaires et bibliothèques publiques n'ont plus relevé des mêmes ministères. Le bien-fondé de cette décision, passées les réactions indignées de la profession contre cet "éclatement" du métier, n'a pas posé longtemps question puisque dès 1981 le rapport Vandevorde affirmait que "c'était une idée judicieuse que de confier en 1976 la responsabilité de la politique de la lecture publique au ministère de la Culture : ainsi la bibliothèque ne serait-elle plus raisonnée dans le système éducatif scolaire mais dans le système culturel"²⁶². On réaffirmait là non seulement le credo des fondateurs (la bibliothèque n'est pas l'école), mais plus fermement encore, on établissait que culture n'est pas éducation...

Cette dissociation-là demeure, entre les bibliothèques universitaires et les autres, bien sûr, mais aussi comme valeur forte de la majorité des professionnels de la lecture publique. Or, avec l'allongement de la durée des études, les jeunes ont de plus en plus besoin de lieux de travail : ils considèrent et utilisent la bibliothèque, quelle qu'elle soit, comme lieu d'étude. Une enquête indicative menée en octobre 2008 à la bibliothèque de Fresnes auprès de 668 usagers des espaces de travail a établi que les étudiants de premier cycle constituaient une part importante de cette population (33,4%). 30,2% du pourcentage restant de cette fréquentation

²⁵⁹idem

²⁶⁰Anne-Marie Bertrand. *Les bibliothèques*. Paris : PUF, 2007, p. 81

²⁶¹Michèle Petit. De la bibliothèque au droit de cité, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1997, p. 8

²⁶²Michel Vandevorde. *Les bibliothèques en France : rapport au Premier ministre établi en 1981*. Paris : Dalloz, 1982. 447 p.

étaient lycéens, dont 19,5% issus des classes terminales, les élèves de première et de seconde constituant les 9% restants²⁶³. L'enquête récemment menée par la BPI auprès de jeunes de 11 à 18 ans sur leur représentation de la bibliothèque ne dit pas autre chose : la bibliothèque est avant tout un lieu d'étude ; on aime y travailler, notamment parce qu'on peut y trouver de l'aide.

S'il est donc bien entendu que l'offre consiste à "structurer démocratiquement la demande"²⁶⁴, il faut orienter les collections des bibliothèques publiques vers des ressources parascolaires : la société, les parents en premier lieu, renvoie cette attente d'un usage scolaire des lieux. Certains bibliothécaires ont saisi l'opportunité d'augmenter leur nombre d'exemplaires de manuels ou, plus original, de nouer des partenariats avec des élèves de classes préparatoires pour des séances de soutien scolaire. Le Carrefour numérique de la médiathèque de la Villette organise par exemple, chaque mercredi de 17h à 18h30, un accompagnement individuel en mathématiques pour les élèves de la 6e à la Terminale, tandis que des classes peuvent venir s'initier dans l'Espace jeunesse, à la recherche documentaire ou à l'analyse filmique de documentaires scientifiques et techniques.

Ces actions doivent faire des émules : il est temps de "se démarquer de la "doctrine" ancienne selon laquelle (les bibliothèques) déclinent leur mission éducative sous le mode du plaisir (avec la) volonté de se démarquer de l'école"²⁶⁵. La bibliothèque en effet, qui s'est voulue traditionnellement un lieu d'accès libre au savoir, où l'autonomie est de mise, doit savoir quel rôle elle veut tenir auprès de ses tutelles et de la population ; "si elle veut assumer un véritable rôle en matière d'éducation, de formation et d'information, peut-elle encore refuser la dimension pédagogique qui l'accompagne ?"²⁶⁶

... parce que rôle éducatif et rôle social de la bibliothèque s'entremêlent

Car si l'on se penche maintenant sur d'autres chiffres, l'enjeu paraîtra d'autant plus important qu'il n'est pas seulement "scolaire" : 90% des enfants de cadres atteignent le niveau du baccalauréat contre 51% des enfants d'ouvriers et environ 16% de la population d'âge scolaire issue de l'immigration. "Ces chiffres sont à rapprocher de ceux qui évaluent à 40% des collégiens et à 20% des lycéens la proportion d'élèves pouvant être aidés par leurs parents"²⁶⁷. Pour ces raisons, l'intervention de la bibliothèque aux côtés de l'école apparaît comme une indéniable nécessité dans la lutte contre les inégalités, lesquelles ne peuvent qu'être creusées encore par la "fracture numérique" qui se dessine.

Comment dissocier encore les choses et continuer d'assumer cette ligne de partage forte entre éducation et culture ? Comment continuer d'exclure les missions des bibliothèques les unes des autres ? Le savoir, depuis toujours, est une des variables de notre socialisation, mais plus encore aujourd'hui que les connaissances semblent à la base de tout, même des activités quotidiennes et manuelles. L'écrit est une évidence, dans la société et dans le monde, sur le

²⁶³Christine Girard et Thierry Giappiconi. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 19-20

²⁶⁴Paul Alliès. Apprécier les biens de la pensée, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p.73.

²⁶⁵Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, p. 40

²⁶⁶Catherine Clément. L'essoufflement du modèle : symptômes et causes, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 51

²⁶⁷Christine Girard et Thierry Giappiconi. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 18. Ils citent Jean-Michel Barreau (dir.). *Dictionnaire des inégalités sociales*. Issu-les-Moulineaux : ESF éditions, 2007. 319 p.

marché du travail en particulier : les enjeux de la lecture sont donc aussi l'insertion sociale²⁶⁸ et l'insertion professionnelle. Partant, la bibliothèque n'agirait pas seulement sur des destins individuels ou des "trajectoires sociales"²⁶⁹ : favoriser l'insertion professionnelle c'est lutter contre le chômage ; participer à la formation de la population, c'est améliorer sa capacité générale à s'adapter aux exigences et soubresauts du monde du travail. La formation est ainsi indissociable aujourd'hui du développement économique et de l'emploi, "qu'il s'agisse de former les élites nécessaires au développement de la recherche ou de disposer de qualifications indispensables au maintien d'activités compétitives dans une économie globalisée"²⁷⁰.

Commençons tôt, universités et collectivités territoriales ensemble, mais en complémentarité aussi avec l'enseignement scolaire. Parce que l'éducation "a pour objet non seulement le développement intellectuel, mais encore la formation civique et morale, l'adaptation sociale"²⁷¹, il y a place pour la bibliothèque aux côtés de l'école. Il y a même nécessité de cette place, s'il est bien question d'offrir et de maintenir un service public de l'égalité des chances et de la cohésion sociale.

²⁶⁸cf Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, p. 28

²⁶⁹Claude Poissenot. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, p. 41

²⁷⁰Christine Girard et Thierry Giappiconi. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 18

²⁷¹*Le petit Robert de la langue française*. Paris : Robert, 2004. 2949 p.

Conclusion

Les services publics français, en charge de missions collectives nécessaires à l'intérêt général et fondés sur cette utilité sociale, subissent aujourd'hui d'importants changements. Nécessités par l'intégration européenne mais également portés par un mouvement de modernisation administrative national, ces changements sont profonds et touchent autant à l'organisation et à la gestion des structures qu'à la fonction publique dans sa dimension humaine. En tant que service public culturel la bibliothèque subit aussi, avec peine et réticence parfois, ces évolutions. Rationalisation des modes de gestion, réduction des coûts, modernisation du management, intégration des notions de performance et d'évaluation : ces bouleversements culturels se doublent pour elle d'une crise de légitimité, due à l'essoufflement d'un "modèle" qui semble à certains égards avoir fait son temps, sans être parvenu d'ailleurs à répondre aux exigences de "démocratisation" sur lesquelles il était fondé.

Pourtant il semble possible, si l'on admet la nécessité d'évoluer pour garantir l'avenir de la bibliothèque en tant qu'institution spécifique, de tirer partie des mutations en cours, autant pour dynamiser les services que pour réfléchir de manière neuve à la façon de réaffirmer la légitimité politique de la bibliothèque. Les leviers de réforme imposés par l'Etat peuvent représenter en effet une opportunité de faire des choix plus rationnels en terme "d'efficacité sociale", et de mieux analyser l'impact des bibliothèques sur la société, au regard des politiques publiques dans lesquelles elles s'inscrivent. Tout cela à condition d'ancrer les orientations suivies dans les valeurs fondamentales du service public : intérêt général, cohésion sociale et égalité de tous devant l'accès au savoir et à la culture.

Il apparaît en effet que la "notion de service public" représente à la fois le socle et l'idéal d'une possible redéfinition de la bibliothèque aujourd'hui. Ce sont ses principes qui aideront les bibliothécaires à lutter contre de possibles privatisations de la culture et contre le risque, sous prétexte de "modernisation", de faire fonctionner de belles et efficaces machineries ayant perdu tout sens de l'humain. Ce sont encore les principes et valeurs du service public qui permettront aux bibliothèques de s'imposer comme un maillon indispensable des politiques publiques, tout en résistant à la dérive démagogique d'une simple réponse à la "demande", qui les emmènerait sur un terrain qui n'est pas le leur. S'il n'est pas forcément nécessaire, en effet, de penser un nouveau "modèle" pour nos bibliothèques, puisqu'il est entendu aujourd'hui qu'il faut partir des usagers et de leurs besoins (et donc concevoir des services sur mesure adaptés à une communauté donnée), il demeure indispensable de "rappeler clairement quelle est leur ambition, quel est leur projet - voire leur utopie"²⁷².

C'est dans ces valeurs fondatrices, républicaines, humanistes, que nous serons en mesure de trouver la réponse à laquelle nous enjoignent de répondre élus et société : à quoi sert la bibliothèque ? Son rôle est au service de la population, dans des missions sociales dont la nécessité n'est plus à discuter, mais aussi dans les missions éducatives et civiques que ces principes nous obligent à prendre à bras le corps, car les services publics à la française sont porteur d'une représentation de la société et "ce n'est pas tant leur seul usage qui est le garant

²⁷²Anne-Marie Bertrand. Le modèle de bibliothèque, un concept pertinent ?, in Anne-Marie Bertrand (dir.). *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : enssib, 2008, p. 24

de la cohésion sociale, c'est la représentation qu'ils ont de la volonté collective d'améliorer la vie des gens et leur insertion dans un système de références et de valeurs"²⁷³. Se situer dans cette perspective-là permet du même coup d'abandonner le distingo entre culture légitime et illégitime, qui divise la profession et brouille le concept de "démocratisation culturelle". Mieux vaut en effet se pencher sur ce qui est susceptible de servir au mieux des objectifs justifiés (formation intellectuelle et citoyenne), indépendamment d'une pseudo qualité intrinsèque des oeuvres et tout aussi indépendamment d'un positionnement démagogique en faveur d'un "tout culturel".

Reste le partage de ces valeurs... Il nous semble aujourd'hui indispensable que la profession réfléchisse à cette question et redéfinisse son action au nom de ces valeurs, afin de déterminer autour de missions éclaircies une nouvelle cohésion professionnelle, en proposant un discours commun, militant, qui n'existe plus. Repartir du service public est selon nous le meilleur moyen de refonder ce discours, sur des notions qui ne sont pas désuètes mais méritent seulement qu'on s'en empare de façon neuve. C'est un enjeu d'avenir fondamental à notre avis, aussi bien pour les associations professionnelles que pour les établissements de formation des nouveaux bibliothécaires.

²⁷³René Rizzardo. Situer les questions auxquelles vous êtes confrontés, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 43

Bibliographie

SERVICE(S) PUBLIC(S) :

Questionnements généraux :

CHEVALLIER, Jacques. *Le service public*. Paris : Presses universitaires de France, 2008. 127 p. Que sais-je ? ; 2359

ESPLUGAS, Pierre. *Le service public*. Paris : Dalloz, 2002. 132 p. Connaissance du droit.

FRANCE : CONSEIL D'ETAT. Service public, services publics : déclin ou renouveau ? Rapport public 1994, *Études et documents (EDCE)*, n° 46, 1995.

GREMION, Catherine et FRAISSE Robert (dir.). *Le service public en recherche : quelle modernisation ?* Paris : Documentation française, 1996. 405 p.

GUGLIELMI, Gilles-J. (dir.). *Histoire et service public*. Paris : Presses universitaires de France, 2004. 443 p. Politique d'aujourd'hui.

GUGLIELMI, Gilles.-J. et KOUBI, Geneviève. *Droit du service public*. Paris : Montchrestien, 2007. 755 p.

JOURDAN, Philippe. "La formation du concept de service public", *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, 1987, p.99-105

Le service public : rapport au Premier Ministre / mission présidée par Renaud Denoix de Saint Marc. Paris : Documentation française, 1996. 87 p.

Le service public ? La voie moderne / Centre culturel international de Cerisy-la-Salle ; sous la direction de Albert David, Agnès Denis, Armand Hatchuel et al. Paris : Ed. l'Harmattan, 1995. 314 p.

Le service public de demain, *Problèmes économiques*, n°2967, 2009. Paris : Documentation française, 48 p.

Les services publics, *Cahiers français*, n° 339, 2007. Paris : Documentation française. 88 p.

Les services publics à l'heure de la concurrence, *Regards sur l'actualité : mensuel de la vie publique en France*, n°306, 2004. Paris : Documentation française. 104 p.

LINHART, Danièle. Comment l'entreprise usurpe les valeurs du service public, *Le Monde diplomatique*, n°666, 2009, p. 20

RAINAUD, J.M. *La crise du service public français*. Paris : Presses universitaires de France, 1999. 127 p. Que sais-je ? ; 3482

RENAUDIN, Coline. *Service public et marketing*. Villeurbanne : enssib, 2009. Mémoire d'étude sous la direction de Marie-France Peyrelong. 83 p.

ROUBAN Luc (dir.). *Le service public en devenir*. Paris : Ed. l'Harmattan, 2000. 242 p. Logiques sociales

Service public, *Revue française de droit administratif* (RFDA), n°1, 2008. Paris : Dalloz. 191p

Service public. *Revue française de droit administratif* (RFDA), n° 1, 2008. Paris : Dalloz

SUPIOT, Alain. La crise de l'esprit de service public, *Droit social (Dr. soc.)*, 1989

Une nouvelle ère pour les services publics, *Variations*, n°34, 2008. [Malakoff] : ASTEC [Association des anciens élèves de l'ENSAE-SEA]

VALETTE, Jean-Paul. *Le service public à la française*. Paris : Ellipses, 2000. 175 p. Le droit en questions.

WARIN, Philippe (dir.). *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*. Paris : La Découverte, 1997. 355 p.

Usagers :

ANNEZER, Jean-Claude. Les usagers du service public : introduction à la réflexion et au débat, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 64-66

BARBIER, C. "L'utilisateur est-il devenu le client du service public ?", *La semaine juridique (JCP)*, 1995. I. 3816

BARTOLI, Annie et HERMEL, Philippe. Quelle compatibilité entre "orientation client" et service public ?, *Politiques et management public*, vol. 24, n°3, 2006, p. 13-32

CARLIER, Bruno. *Améliorer la qualité de la relation service public-usager*. Voiron : La lettre du cadre territoriale, 2003. 194 p.

CHAUVIÈRE, Michel. Que reste-il de la ligne jaune entre l'utilisateur et le client, *Politiques et management public*, vol. 24, n°3, 2006, p. 93-108

FRANCE QUALITE PUBLIQUE. *L'accueil et la relation usagers/clients/citoyens - services publics*. Paris : Documentation française, 2004. 268 p. Guide pratique.

FRANCE QUALITE PUBLIQUE. *La participation des usagers/clients/citoyens au service public*. Paris : Documentation française, 2004. 131 p. Guide pratique.

FRANCE QUALITE PUBLIQUE. *La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public*. Paris : la Documentation française, 2004. 102 p. Guide pratique.

JEANNOT Gilles. *Les usagers du service public*. Paris : PUF, 1998. 126 p. Que sais-je ? ; 3359

MULLER, Pierre. Le client-centrisme : une nouvelle forme de relation entre l'État et les citoyens, *Politiques et management public*, vol. 24, n°3, 2006, p. 93-108

QUATREBARBES de, Bertrand. *Usagers ou clients ? Écoute, marketing et qualité dans les services publics*. Paris : Ed. d'organisation, 1998. 391 p. Services publics.

Service public et Europe :

AUBY, Jean-François. *Les services publics en Europe*. Paris : Presses universitaires de France, 1998. 127 p. Que sais-je ? ; 3414

BAUBY, Pierre, COING, Henri et TOLEDO, Alain de (dir.). *Les services publics en Europe : pour une régulation démocratique*. Paris : Ed. Publisud, 2007. 244 p.

BAUBY, Pierre. Quels modèles de service public dans les pays de l'OCDE ?, *Cahiers français*, n°339, 2007, p. 21-25

BOUAL, Jean-Claude. Europe et service public, *Regards croisés sur l'économie*, n°2, 2007

Faut-il défendre le service public ? : Rapport d'information sur le service public dans le cadre de l'Union européenne / présenté par Franck Borotra. France : Assemblée nationale, 1995. 121 p.

KOVAR, Robert et SIMON, Denys (dir.). *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*. Actes du colloque de Strasbourg 17-19 octobre 1996, travaux de la CEDECE. Paris : Documentation française, 1998. 515 p.

LAURENT, Pascal. *L'incidence du droit communautaire sur le service public à la française : entre intangibilité et remise en cause, la reconstruction d'une notion*. [S.l.] : [s.n.], 1999, 411 p. Thèse réalisée à Grenoble sous la direction de Guy Guillermin

SAVARY, Gilles. *L'Europe va-t-elle démanteler les services publics ?* La Tour-d'Aigues : éd. de l'Aube, 2005. 219 p.

VALIN, Sarah. *Services publics, un défi pour l'Europe : approches nationales et enjeux communautaires*. Paris : Ch. L. Mayer, 2007. 233 p.

FONCTION PUBLIQUE :

CIEUTAT, Bernard et TENZER, Nicolas. *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*. Paris : Documentation française, 2000. 206 p.

Fonction publique : ressembler à la population ? *Revue française d'administration publique*, n°118, 2006. Paris : Ecole nationale d'administration : Documentation française. 9391 p.

FRANCE : CONSEIL D'ETAT. *Rapport public 2003 : jurisprudence et avis de 2002. Perspectives pour la fonction publique*. Paris : Documentation française, 2003. 446 p. Études et Documents, Conseil d'État, n°54.

La fonction publique en mouvement. Paris : Documentation française, 2005. [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/fonction-publique/>> (Consulté le 12 décembre 2009)

Réformer la fonction publique, *Regards sur l'actualité*, n°337, 2008. Paris : Documentation française. 128 p.

CULTURE ET POLITIQUES CULTURELLES

ALLIES, Paul, Apprécier les biens de la pensée, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 72-73

BENGHOZI Pierre-Jean et SAGOT-DUVAUROUX, Dominique. Les économies de la culture, *Problèmes économiques*, n°2422, 3 mai 1995, p. 19-29

BENHAMOU, Françoise, *Économie de la culture*. Paris : La Découverte, 1996. 122 p. Repères ; 192.

BENHAMOU, Françoise. Généraliser la gratuité des musées nationaux ? Une mauvaise réponse... à une mauvaise question ?, *Esprit*, n°6, 2008, p. 83-109

CARON, Rémi. *Culture et service public*. Paris : Economica, 1994

CHOSSON, Jean-François. Les politiques publiques et la question du développement culturel, *Hermès*, n°20, 1996, p. 59-65

Culture et service public : quelles évolutions pour les interventions culturelles des collectivités publiques ? *Actualité juridique. Droit administratif (AJDA)*, sept. 2000. Paris : Dalloz. 160 p.

DONNAT, Olivier (dir). *Regards croisés sur les pratiques culturelles*. Paris : Documentation française, 2003. 352 p.

DONNAT, Olivier. *Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique : enquête 2008*. Paris : La Découverte : Ministère de la Culture et de la Communication, 2009. 282 p.

FARCHY, Joëlle et SAGOT-DUVAUROUX, Dominique. *Économie des politiques culturelles*. Paris : Presses universitaires de France, 1993. 183 p.

MEYER-BISCH, Patrice. La notion de démocratisation au regard des droits culturels, *Hermès*, n°19, 1996, p. 241-259

PASSERON, Jean-Claude. Consommation et réception de la culture : la démocratisation des publics, in DONNAT, Olivier et TOLILA Paul (dir.). *Les publics de la culture : politiques publics et équipements culturels*. Paris : Presses de Sciences Po, 2003. 1 disque optique numérique (CD ROM)

POMMEREHNE, Walter et FREY, Bruno *La culture a-t-elle un prix ? : essai sur l'économie de l'art*. Paris : Plon, 1993. 289 p.

RIZZARDO, René. Les établissements publics culturels territoriaux aujourd'hui, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°184-185, 1999, p. 24-27

ROUET, François. *Les tarifs de la culture*. Paris : Documentation française, 2002. 383 p.

SAGOT-DUVAUROUX, Dominique. Approches économiques de la culture, *Bulletin d'information de l'ABF*, n°184-185, 1999, p. 11-23

Service public et culture. L'Observatoire, n°17, 1999. Grenoble : Observatoire des politiques culturelles.

URFALINO, Philippe. *L'invention de la politique culturelle*. Paris : Hachette Littératures, 2004. 427 p. Pluriel.

BIBLIOTHÈQUES :

BERTRAND, Anne-Marie. *Les bibliothèques*. Paris : La Découverte, 2007. Repères ; 247 p.

Bibliodiversité, *BIBLIOTHÈQUE(s)*, n°39, 2008. Paris : Association des Bibliothécaires français.

CALENGE, Bertrand. *Accueillir, orienter, informer : l'organisation des services aux publics dans les bibliothèques*. Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1999. 444 p.

DAMIEN, Robert. *La grâce de l'auteur : essai sur la représentation d'une institution politique, la bibliothèque publique*. La Versanne : Encre marine, 2001. 230 p.

GAUTIER-GENTES, Jean-Luc. Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°4, 1998, p. 8-12

Information et lecture : droits de l'usager et service public. Actes du congrès national de Montpellier (dossier). *Bulletin d'information de l'ABF*, n° 192, 2001. Paris : Association des bibliothécaires français.

MASSE, Isabelle. Quelle loi pour les bibliothèques ?, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°4, 1998, p. 123-125

Rôles et missions :

ARLABOSSE, Suzanne et TABAH, Dominique. Les services et l'action des bibliothèques en direction des populations immigrées et non francophones : l'exemple de la Seine-Saint-Denis, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 39-45

BAILLON-LALANDE, Dominique. Missions multiples et nécessaires convictions, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°1, 1997, p. 35-40

BAZIN, Patrick. Bibliothèque publique et savoir partagé, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 48-52

BERTRAND, Anne-Marie. Penser le public des bibliothèques... A bonne question, mauvaises réponses ?, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 2002, p. 9-11

Bibliothèques et proximité, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°2, 2004. Villeurbanne : Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques. 154 p.

BRAOUEZEC, Patrick, DELOULE, Madeleine et MATRAY Luc. Bibliothèque et citoyenneté, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 62-65

CHOURROT, Olivier. Bibliothèques et insertion professionnelle, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 6-12

COULON, Alain. Un instrument d'affiliation intellectuelle : l'enseignement de la méthodologie documentaire dans les premiers cycles universitaires, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 1999, p. 36-42

DAMIEN, Robert. Procès et défense d'un modèle bibliothécaire de la démocratie : exemple d'Eugène Morel, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2005, p. 35-40

DUJARDIN, Brigitte et JULIEN, Madeleine. Bibliothèque universitaire, bibliothèque publique ? : la bibliothèque universitaire de Paris 8, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 66-70

GESTIN, Marie-Laure et CAILLOT, Audrey. Le pôle Infodor et l'accueil des publics non francophones à la bibliothèque Goutte-d'Or, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 46-49

La bibliothèque citoyenne, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°5, 2000. Villeurbanne : Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques. 160 p.

LAS VARGNAS, Olivier et PROKHOROFF, Catherine. La Cité des métiers de la Villette : un outil d'insertion professionnelle au sein d'une bibliothèque, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 50-55

LEFEBVRE, Alain. La bibliothèque comme espace "public", *Bulletin d'information de l'ABF*, n°192, 2001, p. 67-68

LIEBER, Claudine. Aventurières ou pionnières : les bibliothèques combinant lecture publique et lecture universitaire sont-elles une utopie ?, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°2, 2006, p. 50-54

Missions culturelles et sociales des bibliothèques, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°1, 1997. Villeurbanne : Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques. 100 p.

PETIT, Michèle. De la bibliothèque au droit de cité : parcours de jeunes usagers des quartiers sensibles, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°1, 1997, p. 6-11

POISSENOT, Claude. Penser le public des bibliothèques sans la lecture ?, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2001, p. 4-12

POULAIN, Martine. Table ronde : bibliothèque et démocratisation culturelle, *Les 25 ans de la BPI*. Paris : Ed. de la BPI, 2003

PRIVAL, Jean-Marie. *Bibliothèque, écoles : regards croisés sur les coopérations. Actes du colloque de Châlons en Champagne, 24-25 octobre 2002*. Troyes : Ed. Interbibly, 2003.

STEVENS, Keith R. Les bibliothèques ne sont pas uniquement des lieux de lecture, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°5, 2000, p. 53-61

TACHEAU, Olivier. *Bibliothèques publiques et multiculturalisme aux États-Unis : jalons pour repenser la situation française*. Villeurbanne : ensib, 1998. Mémoire d'étude sous la direction de Martine Poulain, 68 p.

TOMIC, Sylvie. *Le rôle des bibliothèques publiques dans la lutte contre l'illettrisme*. Villeurbanne : ensib, 2009. Mémoire d'étude sous la direction d'Alain Duperrier, 70 p.

YON-CASSAT, Françoise et LOPEZ, Caroline. Prisme, au service des demandeurs d'emploi et des créateurs d'entreprise : un pôle de ressources et d'information sur le monde de l'entreprise à la BNF, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 56-75

Management, évaluation, qualité :

ALECIAN, Serge et FOUCHER, Dominique. *Le management dans le service public*. Paris : Ed. d'organisation, 2002. 446 p.

GIAPPICONI, Thierry et CARBONE, Pierre. *Management des bibliothèques : programmer, organiser, conduire et évaluer la politique documentaire et les services des bibliothèques de service public*. Paris, Cercle de la Librairie, 1997, 264 p.

GIAPPICONI, Thierry et VAN LIERDE, Martine. L'évaluation de l'impact économique des bibliothèques : objectifs et faisabilité, *Bibliothèque(s)*, n°40, 2008, p. 13-14

GIAPPICONI, Thierry. De la bibliothéconomie au management, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 26-34

GIAPPICONI, Thierry. Les dimensions politiques et stratégiques de l'évaluation en bibliothèque, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°3, 2008, p. 6-20

GUERET-TALON, Lyvie. Management par la qualité : et si le service public devenait une référence sur le marché ?, *Politiques et management public*, vol. 22, n°4, 2004.

JOUGUELET, Suzanne, Évaluer et mesurer le rôle des bibliothèques universitaires, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°3, 2008, p. 22-28

La démarche qualité, *Bulletin des Bibliothèques de France*, n°1, 1998. Villeurbanne : Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques. 138 p.

LAVALLEE, Sylvie. *La démarche qualité en bibliothèque*. Villeurbanne : enssib, 2008. Fiche pratique [en ligne] <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/document-1737>> (Consulté le 20 décembre 2009)

SUTTER, Éric. *L'évaluation et les indicateurs de performance des activités infodocumentaires*. Paris : ADBS, 2006, 60 p.

Aspects économiques :

BENHAMOU, Françoise. L'impératif de la gratuité en bibliothèque, *Bibliothèque(s)*, n°40, 2008, p. 39-41

Bibliothèques et économie : entre politique de service public et économie marchande. Actes du congrès national de La Rochelle (dossier). *Bulletin d'information de l'ABF*, n°184-185, 1999. Paris :

Et si on parlait d'argent ? *BIBLIOTHÈQUE(s)*, n°40, 2008. Paris : Association des Bibliothécaires français.

GIAPPICONI, Thierry. La tarification et ses masques, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 1998, p. 10-22

SALAUN, Jean-Michel (dir.). *Économie et bibliothèque*. Paris : Cercle de la Librairie, 1997. 234 p.

Aspects professionnels :

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE. *Guide des métiers territoriaux*. Nancy : Centre national de la fonction publique territoriale, 2007. 314 p.

CHARTIER, Anne-Marie. Discours de bibliothécaires et représentations de la profession, *BIBLIOTHÈQUE(s)*, n°28, 2006.

DURAND, Jean-Pierre, PEYRIERE, Monique et SEBAG, Joyce. *Bibliothécaires en prospective*. Paris : Ministère de la Culture et de la Communication, 2006. 197 p.

FRANCE : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE. *Bibliofil' : le référentiel [des métiers] de la filière bibliothèque*. Paris : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2005. 43 p.

LAHARY, Dominique. Le fossé des générations. Cinq générations de bibliothécaires. *Bulletin des bibliothèques de France*, n°3, 2005, p. 30-45

RENOULT, Daniel. *La filière bibliothèque de la fonction publique d'Etat : situation et perspectives*. Paris : Inspection générale des bibliothèques, 2008. 56 p.

SEIBEL, Bernadette. *Au nom du livre. Analyse sociale d'une profession : les bibliothécaires*. Paris : Ed. de la BPI : Documentation française, 1988. 289 p.

Mutations et interrogations :

ASSOCIATION DES PROFESSIONNELS DE L'INFORMATION ET DE LA DOCUMENTATION (ADBS), *Externalisation et sous-traitance dans les services d'information : état des lieux et perspectives*. Paris : ADBS, 2004. 278 p.

BARLUET, Sophie. *Pour que vive la politique du livre : rapport Livre 2010*. Paris : Centre national du livre, 2007. 196 p.

BERTRAND, Anne-Marie, BOTTEGA, Emilie, CLEMENT, Catherine *et al.* *Quel modèle de bibliothèque ?* Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2008. 183 p.

CAVALIER, François. "La longue marche des universités" et de leurs services documentaires : la bibliothèque entre périls et opportunités, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°6, 2009, p. 54-58

COLAS, Alain. Administration centrale et bibliothèques universitaires : vers une refondation des relations, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°6, 2009, p. 6-11

GIRARD, Christine et GIAPPICONI, Thierry. Mutualiser l'action des bibliothèques territoriales et universitaires : répondre aux enjeux des formations initiales et continues, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 18-27

La réforme des universités : le temps des défis / propos de Jean-Philippe Lachenaud, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°6, 2009, p. 64-65

MALOTAUX, Sandrine. L'insertion professionnelle, enjeu pour les universités : des perspectives pour les Services communs de la documentation, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2009, p. 13-16

PEIGNET, Dominique. La bibliothèque peut-elle survivre à ses consommateurs ?, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°1, 2005, p. 38-45

POISSENOT, Claude. L'épuisement du modèle. Propos recueillis par Laurence Santantonios, *Livres Hebdo*, n° 692, 2007, p. 68-80

POISSENOT, Claude. *La nouvelle bibliothèque : contribution pour la bibliothèque de demain*. Voiron : Territorial éditions, 86 p.

Tables rondes Livres 2010 : programmes, notes d'état des lieux, comptes rendus. Paris : Centre national du livre, 2007

TOUITOU, Cécile, Externalisation et privatisation : petite histoire récente des pratiques dans quelques bibliothèques d'Amérique du nord, *Bulletin des bibliothèques de France*, n°2, 2008, p. 20-24

ÉTAT ET RÉFORME DE L'ÉTAT

BARRET-KRIEGEL, Blandine. *L'État et la démocratie : rapport à François Mitterrand, Président de la République française*. Paris : Documentation française, 1985. 218 p. Collection des rapports officiels.

CROZIER, Michel. *État modeste, État moderne : stratégie pour un autre changement*. Paris : Fayard, 1987. 316 p.

La modernisation de l'État. Paris : Documentation française, 2008 [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/modernisation-etat/>> (Consulté le 12 décembre 2009)

LOLF, une nouvelle constitution financière pour l'État. Paris : Documentation française, 2006. [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lolf/>> (Consulté le 12 décembre 2009)

ROSENVALLON, Pierre. *La crise de l'État providence*. Paris : Ed. du Seuil, 1981. 183 p.

TRONQUOY, Philippe. Les valeurs de la République, *Cahiers français*, n° 336, 2007. Paris : Documentation française. 86 p.

Webographie

Centre national de la fonction publique territoriale. *CNFPT*, [en ligne] <<http://www.cnfpt.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Direction des journaux officiels. *Légifrance : le service public de la diffusion du droit*, [en ligne] <<http://www.legifrance.gouv.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Fédération nationale des collectivités territoriales pour la culture. *Pour la Culture*, [en ligne] <<http://www.fncc.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

La Documentation française. *La documentation française*, [en ligne] <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

La Documentation française. *Service-Public.fr : le site officiel de l'administration française*, [en ligne] <<http://www.service-public.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

La Documentation française. *Vie publique : au coeur du débat public*, [en ligne] <<http://www.vie-publique.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. *www.enseignementsup-recherche.gouv.fr*, [en ligne] <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Ministère de la culture et de la communication. *www.culture.gouv.fr*, <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. *Le portail de la modernisation de l'Etat*, [en ligne] <<http://www.modernisation.gouv.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat. *Le site de la fonction publique*, [en ligne] <<http://www.fonction-publique.gouv.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Territorial SAS. *Territorial.fr : le site portail des professionnels territoriaux*, [en ligne] <<http://www.territorial.fr>> (Consulté le 22 décembre 2009)

Table des annexes

ANNEXE 1. DE L'IMPORTANCE DU VOCABULAIRE : (LIBRES) CITATIONS DU PETIT ROBERT.....	94
ANNEXE 2. EXEMPLES D'APPLICATION DE LA CHARTE MARIANNE EN BIBLIOTHÈQUE	97

Annexe 1. De l'importance du vocabulaire : (libres) citations du Petit Robert²⁷⁴

Connaissance :

Ce qui est connu ; ce que l'on sait, pour l'avoir appris.

Acquis
Culture, érudition, instruction
Savoir, science
Connaissances acquises

Enrichir, approfondir ses connaissances
Agrandir le cercle, le champ de ses connaissances

Culture :

Ensemble des connaissances acquises qui permettent de développer le sens critique, le goût, le jugement.

Connaissance
Éducation
Formation
Instruction
Savoir

Culture livresque, érudition
Culture philosophique, littéraire, scientifique, artistique
Culture générale, dans les domaines considérés comme nécessaires à tous (en dehors des spécialités des métiers)
Culture de masse, diffusée au sein d'une société par les médias et correspondant à une idéologie

Démocratisation :

De démocratiser, action de démocratiser

Démocratiser :

Rendre démocratique, populaire.
Rendre accessible à tous : populariser, vulgariser

²⁷⁴Le petit Robert de la langue française. Paris : Robert, 2004. 2949 p.

Divertissement :

Action de divertir, de se divertir.

Agrément
Amusement
Délassement
Distraction
Plaisir
Récréation

Éducation :

Ensemble des moyens à l'aide desquels on dirige le développement, la formation d'un être humain ; emploi de ces moyens ; résultats obtenus grâce à eux.

L'éducation a pour objet non seulement le développement intellectuel (voir instruction) mais encore la formation civique et morale, l'adaptation sociale.

Émancipation :

Droit : Acte par lequel un mineur est affranchi de l'autorité parentale ou de la tutelle et acquiert, avec le gouvernement de sa personne, une capacité limitée par la loi.

Figuré et courant : Action d'affranchir ou de s'affranchir d'une autorité, de servitudes ou de préjugés.

Voir Libération
 Contr. : tutelle ; asservissement ; soumission

Goût :

Aptitude à sentir, à discerner les beautés et les défauts d'une oeuvre d'art, d'une production de l'esprit

Par extension : avis, jugement, opinion

Jugement :

Faculté de l'esprit permettant de bien juger de choses qui ne font pas l'objet de connaissances immédiates certaines, ni d'une démonstration rigoureuse.

Discernement
Entendement
Finesse
Intelligence
Perspicacité
Raison
Sens (bon sens, sens commun)

Lumière :

Connaissance.

"les lumières" : la capacité intellectuelle naturelle, l'intelligence ; les connaissances acquises, le savoir

Le siècle des Lumières

Raison :

Faculté pensante et son fonctionnement, chez l'homme ; ce qui permet à l'homme de connaître, de juger et d'agir conformément à des principes : compréhension, connaissance, entendement, esprit, intelligence.

Faculté de penser, en tant qu'elle permet à l'homme de bien juger et d'appliquer ce jugement à l'action : discernement, jugement, sagesse.

Annexe 2. Exemples d'application de la Charte Marianne en bibliothèque

Charte des bibliothèques municipales de la Ville de Grenoble

[en ligne] <<http://www.bm-grenoble.fr/services/Charte.pdf>> (Consulté le 2 janvier 2010)

Charte du Service commun de la documentation de l'Université Paris 12

[en ligne] <<http://bibliotheque.univ-paris12.fr>> (Consulté le 2 janvier 2010)

Rubrique "Qui sommes-nous : Charte d'accueil"

Index

Index lexical

Accessibilité.....	5, 20, 34, 37, 66
Action publique.....	6, 14, 24, 25, 46, 53, 60, 68
Adaptabilité.....	6, 19, 63, 65
Citoyen...7, 11, 17, 19, 23, 27, 28, 30, 32, 33, 41, 48, 49, 50, 51, 60, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75, 80, 82, 83, 86	
Cohésion.....	5, 17, 18, 22, 23, 31, 35, 36, 75, 77, 79, 80
Collectivité.....	13, 14, 15, 16, 18, 21, 32, 37, 39, 42, 58, 60, 68, 77, 84, 91
Continuité.....	5, 6, 18, 19, 22, 23, 37, 63, 64, 65
Coopération.....	6, 16, 32, 55, 56, 57, 60, 87
Coûts.....	6, 29, 39, 43, 44, 47, 57, 58, 79
Culture....5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 25, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 79, 80, 81, 84, 85, 87, 89, 91, 94	
Culturel...5, 6, 7, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 25, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 62, 63, 64, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 79, 80, 81, 84, 85, 87	
Demande. 7, 17, 21, 22, 25, 26, 28, 30, 31, 43, 50, 52, 53, 56, 62, 66, 70, 71, 72, 74, 76, 79, 87	
Démocratie.....	5, 33, 34, 69, 73, 86, 90
Démocratisation.....	6, 33, 34, 39, 49, 50, 51, 52, 53, 63, 64, 69, 79, 80, 85, 87, 94
Différenciation.....	62
Diffusion.....	5, 7, 32, 33, 36, 47, 53, 58, 68, 71, 91
Diversité.....	5, 17, 33, 36, 51, 62, 65, 85
Efficacité.....	5, 6, 20, 21, 24, 25, 28, 29, 39, 41, 45, 46, 47, 56, 57, 60, 61, 79
Égalité 5, 6, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 25, 26, 27, 31, 34, 35, 38, 39, 48, 50, 51, 58, 63, 64, 76, 77, 79	
Émancipation.....	7, 50, 74, 75, 95
Enjeu.....	5, 7, 29, 34, 36, 47, 50, 59, 63, 67, 69, 71, 72, 73, 76, 77, 80, 83, 84, 89, 90
Établissement public.....	15, 16
Europe.....	5, 7, 20, 21, 26, 27, 44, 50, 83
Évaluation.....	6, 7, 28, 29, 45, 46, 60, 61, 68, 69, 79, 87, 88
Externalisation.....	16, 43, 44, 57, 89, 90
Formation. 3, 4, 5, 7, 9, 14, 16, 25, 28, 32, 33, 34, 41, 42, 48, 49, 52, 53, 56, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 94, 95	
Gestion. 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 53, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 64, 66, 79	
Inefficacité.....	5, 6, 24, 25, 39
Inégalité.....	18, 19, 25, 34, 51, 63, 64, 76
Information....3, 5, 14, 32, 33, 34, 42, 48, 49, 52, 53, 59, 63, 66, 68, 70, 72, 73, 76, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89	
Insertion.....	5, 34, 35, 56, 65, 68, 77, 80, 86, 87, 90

Institution.....4, 6, 7, 9, 23, 25, 30, 36, 38, 39, 40, 41, 44, 47, 52, 53, 55, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 68, 69, 70, 72, 73, 75, 79, 85
 Intégration.....5, 34, 35, 49, 51, 52, 56, 68, 69, 79
 Intérêt général.....5, 9, 11, 12, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 31, 32, 36, 40, 68, 70, 79, 83
 Légitimité.....4, 6, 9, 17, 47, 52, 53, 55, 60, 61, 63, 68, 70, 72, 79
 Management.....6, 7, 17, 45, 50, 55, 56, 79, 82, 83, 87, 88
 Marketing.....6, 54, 61, 62, 82, 83
 Mission...4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 18, 20, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 44, 45, 47, 49, 50, 52, 53, 56, 58, 59, 65, 69, 70, 71, 72, 73, 75, 76, 79, 80, 81, 86, 87, 95
 Modèle...4, 5, 6, 9, 10, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 28, 30, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 59, 62, 63, 66, 79, 83, 86, 89, 90
 Modernisation.....6, 9, 10, 26, 28, 29, 41, 42, 44, 45, 47, 53, 63, 79, 81, 82, 90, 91
 Mutabilité.....5, 18, 19, 67
 Mutation.....4, 6, 7, 14, 28, 38, 40, 55, 57, 67, 79, 89
 Mutualisation.....6, 44, 55, 57, 60
 Mutualiser.....89
 Offre.....7, 17, 21, 34, 48, 53, 56, 58, 59, 60, 63, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76
 Organisation. 5, 15, 16, 17, 22, 24, 25, 28, 29, 37, 39, 41, 42, 43, 45, 53, 54, 55, 57, 58, 60, 61, 79, 83, 85, 87
 Partenariat.....6, 56, 59, 67, 76
 Participation.....20, 28, 30, 43, 57, 61, 69, 83
 Performance.....6, 29, 41, 44, 45, 46, 47, 53, 56, 79, 88
 Personnalisation.....62, 63, 64
 Politique. 4, 6, 7, 9, 11, 13, 16, 20, 21, 23, 25, 26, 28, 29, 31, 34, 35, 37, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 56, 58, 62, 63, 64, 68, 69, 71, 72, 74, 75, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 87, 88, 89
 Principe. 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 31, 32, 34, 35, 38, 40, 41, 45, 47, 50, 53, 54, 56, 57, 58, 63, 64, 65, 68, 70, 71, 73, 79, 96
 Privatisation.....6, 13, 21, 25, 44, 53, 73, 79, 90
 Privé.....11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22, 24, 25, 26, 27, 38, 39, 40, 45, 53, 57, 59, 70
 Publics 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 70, 71, 75, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 91
 Qualité 6, 7, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 37, 38, 41, 43, 46, 47, 53, 60, 71, 80, 82, 83, 87, 88
 Rationalisation.....6, 31, 43, 47, 79
 Réforme.....4, 6, 7, 9, 24, 25, 28, 29, 30, 40, 41, 42, 44, 45, 55, 79, 82, 84, 89, 90, 91
 SCD.....33, 35, 37, 42, 43, 56, 60, 65
 Simplification.....6, 28, 30, 42
 Social 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 61, 62, 64, 67, 68, 70, 72, 73, 75, 76, 77, 79, 80, 82, 87, 89, 95
 Spécificité.....5, 9, 18, 20, 23, 38, 40, 61, 70
 Statut.....5, 15, 16, 17, 25, 27, 31, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 45, 54
 Tutelle.....5, 13, 15, 37, 69, 70, 74, 76, 95
 Université.....7, 17, 32, 33, 37, 42, 43, 48, 56, 58, 60, 64, 65, 69, 70, 72, 77, 89, 90, 97
 Usager 5, 7, 17, 19, 20, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 46, 47, 48, 54, 56, 57, 60, 61, 62, 64, 69, 74, 75, 79, 82, 83, 86, 87

