

Le schéma de développement de la lecture publique

Entretien avec Laetitia Bontan, conseillère Livre et Lecture au sein de la DRAC Hauts-de-France.

Directrice de la bibliothèque départementale de l'Aisne depuis juin 2007, Laëtitia BONTAN, conservatrice en chef des bibliothèques, a rejoint la Drac Hauts-de-France lundi 3 juillet 2017 en qualité de conseillère au livre et à la lecture.

Elle a, par ailleurs, été présidente de l'Association des Directeurs des Bibliothèques Départementales (ADBD) et directrice adjointe de la bibliothèque départementale de l'Isère.

1. Pouvez-vous présenter et expliquer le rôle de la DRAC en lien avec les schémas de développement de la lecture publique ?

Les DRAC (Directions Régionales des Affaires Culturelles) sont des services du Ministère de la Culture déconcentrés en région. A ce titre, elles sont chargées de conduire et développer la politique culturelle de l'État en région.

Dans le domaine du livre et de la lecture et en particulier de la lecture publique, l'intervention de l'État est définie selon les orientations suivantes : favoriser le développement de la lecture et procéder à l'évaluation des politiques dans le domaine de la lecture publique, l'État contribue à la modernisation des bibliothèques et des médiathèques, et notamment au renforcement des réseaux et services de coopération¹.

C'est dans ce cadre que, en avril 2018, Françoise Nyssen, ministre de la culture a annoncé la mise en place d'un plan bibliothèque : « Il s'agit désormais d'accompagner les collectivités territoriales volontaires dans une transformation des bibliothèques en maisons de service public culturel de proximité, cœur des politiques publiques d'émancipation sur l'ensemble du territoire. C'est la raison pour laquelle l'État engage le mouvement général en accompagnant les collectivités territoriales

¹ MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Service du Livre et de la Lecture* [en ligne]. Disponible à l'adresse : <https://www.culture.gouv.fr/Thematiques/Livre-et-lecture/Service-du-Livre-et-de-la-Lecture> (Consulté le 25 août 2024).

dans leur souhait de transformation »². Depuis, ce plan structure en grande partie la politique de l'État concernant les bibliothèques.

Les conseillers livre et lecture dans les DRAC sont chargés de la mise en œuvre des politiques et de travailler auprès des partenaires, et notamment des collectivités, pour impulser les projets. L'accompagnement des conseillers livre peut prendre deux formes :

- L'expertise et le conseil en soutien et en appui aux professionnels ou aux collectivités,
- La mise en œuvre des politiques ministérielles qui se déploient à travers des dispositifs.

Les dispositifs sont les outils proposés par l'État, associés à des moyens financiers (subventions), qui vont permettre la mise en place à l'échelle locale (collectivités territoriales) des politiques de l'État, mais aussi d'accompagner ou d'impulser une politique locale : c'est le cas par exemple des CTL (Contrats Territoire Lecture), ou de la DGD (Dotation Générale de Décentralisation). Cette dernière permet d'accompagner les projets d'investissement (construction de bâtiment, informatisation...).

La réalisation de projets dans le cadre des politiques de l'État demande un engagement politique fort des collectivités et notamment des EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) ou des départements. Pour les bibliothèques, cette volonté politique trouve sa traduction dans un document : le schéma de lecture publique.

L'accompagnement des conseillers livres dans le cadre d'un schéma de lecture publique revêt deux formes en lien avec :

- Leur rôle de conseil et d'expertise : ils viennent en appui aux professionnels et collectivités pour construire leur projet et leur politique et pour soutenir sa construction et sa réflexion.
- Les dispositifs et les politiques ministérielles. En effet, la définition des axes et orientations politiques que constitue le schéma de lecture publique pour une collectivité (EPCI ou département) est la base d'un engagement partenarial avec l'État comme c'est le cas par exemple pour les Contrats Territoire Lecture.

² Extrait du discours de Françoise Nyssen, ministre de la culture. 10 avril 2018 pour l'annonce du plan bibliothèque

2. Dans quel cadre réglementaire s'inscrivent les différents schémas de développement de la lecture publique ?

La loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique³ introduit la notion de schéma de développement de la lecture dans ses articles 10 et 12.

L'article 10 concerne les bibliothèques départementales. Il précise leur champ d'intervention et leurs missions.

« Art. L. 330-2.-Les bibliothèques départementales ont pour missions, à l'échelle du département :

« 1° De renforcer la couverture territoriale en bibliothèques, afin d'offrir un égal accès de tous à la culture, à l'information, à l'éducation, à la recherche, aux savoirs et aux loisirs ;

« 2° De favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

« 3° De proposer des collections et des services aux bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements et, le cas échéant, directement au public ;

« 4° De contribuer à la formation des agents et des collaborateurs occasionnels des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements ;

« 5° D'élaborer **un schéma de développement de la lecture publique**, approuvé par l'assemblée départementale. »

L'alinéa 5 de l'article affirme le rôle de ces bibliothèques dans l'élaboration d'un schéma de développement de la lecture publique. Tout schéma doit être approuvé par l'assemblée départementale. L'article 12 relatif aux établissements publics de coopération intercommunale précise que « lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale décide que la lecture publique est d'intérêt intercommunal, il élabore et met en place un schéma de développement de la lecture publique. »

La loi du 21 décembre 2021 stipule donc que les départements comme les intercommunalités, doivent se doter d'un schéma, et ce au plus tard pour le 1er janvier

³ LÉGIFRANCE. *Loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique* [en ligne]. 21 décembre 2021. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514> (Consulté le 25 août 2024).

2023, dès lors que ces dernières intègrent la lecture dans le champ de leurs compétences.

3. Quel est l'enjeu stratégique qui soutient la démarche de l'État ?

Pour l'État, la stratégie est multiple et recouvre des objectifs généraux comme :

- Promouvoir l'équité territoriale et réduire les inégalités d'accès au livre et à la lecture ;
- Renforcer le maillage du territoire en bibliothèques et contribuer ainsi à l'aménagement culturel du territoire.

Les enjeux poursuivis répondent en grande partie aux axes stratégiques énoncés dans le plan bibliothèque de 2018 :

- Axe 1 : les bibliothèques, des lieux attractifs et accueillants : rénover les espaces, les moderniser et mieux les connecter ;
- Axe 2 : les bibliothèques, un service public de proximité : conforter l'action des politiques départementales et encourager la mutualisation des bibliothèques avec d'autres services publics ;
- Axe 3 : les bibliothèques, actrices de l'inclusion sociale : favoriser l'inclusion numérique et les actions menées dans le champ social.

Pour l'État, les schémas de lecture comme les Projets Culturels Scientifiques Éducatifs et Sociaux (PCSES) prennent place au sein de ces 3 axes. Les schémas s'insèrent particulièrement dans l'axe 1, qui traite la question des espaces, des bâtiments mais aussi des réseaux, des partenariats et de la compétence intercommunale.

A ce titre, le rapport Orsenna⁴, sur lequel s'est appuyé la construction du plan bibliothèque, rappelait le caractère optionnel de la compétence des intercommunalités en matière culturelle. Peu de ces collectivités se sont saisies de la lecture publique (5 % des bibliothèques sont gérées dans un cadre intercommunal). Pourtant, les avantages de cette gestion sont évidents. Ce cadre de gestion assure une meilleure fluidité et des échanges renforcés entre la ville centre et les communes qui l'entourent.

Les actions concourant à la construction des axes du plan bibliothèque participent aussi à une stratégie de structuration territoriale et à un positionnement des

⁴ MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Voyage au pays des bibliothèques. Lire aujourd'hui, lire demain* [en ligne]. 2020. Disponible à l'adresse : <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Voyage-au-pays-des-bibliotheques.-Lire-aujourd-hui-lire-demain> (Consulté le 25 août 2024).

intercommunalités dans les politiques de lecture. Il s'agit donc pour l'État d'aménager le territoire, tout en accompagnant la modernisation des services des bibliothèques.

4. Pouvez-vous expliquer la différence entre un schéma départemental de la lecture publique et un schéma de développement de la lecture publique, dans un contexte intercommunal ?

Avant de définir la différence entre les deux, rappelons ce qu'est un schéma lecture : il s'agit d'un document cadre dans lequel sont précisées les orientations politiques d'une collectivité en matière de lecture. Il concerne un échelon territorial large (une intercommunalité ou un département). Les orientations politiques définies par le schéma vont déterminer le mode d'intervention des services.

Que le schéma soit départemental ou intercommunal, la méthodologie qui préside à son élaboration et sa structure reste la même :

- Un état des lieux et un diagnostic analysant l'environnement ainsi que les structures : la bibliothèque départementale, les bibliothèques de l'intercommunalité, l'organisation d'un réseau, les différents moyens disponibles ;
- L'identification de grandes priorités qui découlent de l'état des lieux.

Le plus souvent, cette étape d'analyse et de définition des pistes d'orientation est confiée à un "prestataire extérieur" (cabinet d'étude) qui va soutenir la réflexion et poser diagnostic et scénarios de développement au cours de comités de pilotage.

L'avantage du recours à un cabinet d'étude est de pouvoir s'appuyer sur un tiers qui peut conduire les enquêtes, organiser les comités de pilotage, apporter une analyse. Non impliqué politiquement, celui-ci est perçu comme un élément neutre. Par ailleurs, dans le cas d'une intercommunalité qui n'a pas encore de compétences et d'ingénierie en matière de lecture, l'apport d'un prestataire permet de construire la réflexion avant le recrutement de professionnels.

En principe, un schéma est voté par l'assemblée délibérante (conseil communautaire ou départemental) pour une durée déterminée. 3 à 5 ans est une bonne temporalité pour sa mise en œuvre.

La première différence entre un schéma départemental de lecture publique et un schéma de développement de la lecture publique intercommunal est d'ordre politique. Elle porte sur le périmètre d'intervention et le type de collectivité concernée : départementale dans un cas / intercommunale dans l'autre.

Au-delà de l'aspect administratif et politique, la différence entre ces deux échelons se traduit dans le mode d'intervention des services, leur compétence en matière de

lecture et leurs modalités d'intervention. Les départements disposent depuis 1986⁵, à la suite des lois de décentralisation dont la conséquence fut le transfert des bibliothèques départementales de l'État vers les départements, d'une solide compétence lecture, renforcée par la loi bibliothèque du 21 décembre 2021. Pour les intercommunalités la compétence n'étant pas obligatoire, la volonté politique de développer des actions en matière de lecture permet la réalisation ou non d'actions. Le schéma départemental va engager la bibliothèque départementale dans son organisation, ses fonctions, l'aménagement du territoire et les orientations de développement. Il implique aussi le département dans sa politique de subventions aux services de la lecture et des bibliothèques.

Le schéma va affecter le mode d'intervention de la bibliothèque départementale auprès des bibliothèques. Son intervention dépend de la structuration du territoire. Cette structuration est le résultat de constats croisés sur le niveau d'aménagement en bibliothèque du territoire, le degré de professionnalisation, le niveau de services, le profil du territoire et de population. Cette évaluation des besoins permet de définir les services que doit proposer la bibliothèque départementale :

- Mode de prêt et structuration des collections (substitution aux acquisitions des communes ou prêt sur mesure sur quelques segments de collection),
- Mode d'accompagnement, de conseil et d'ingénierie,
- Type de formations proposées,
- Type de public à accompagner (petite enfance) ou déficit social à combler (lutte contre l'illettrisme, prévention, accompagnement à la réussite scolaire, sensibilisation à l'éducation aux médias et à l'information).

Sur la base du diagnostic, le schéma départemental va impacter le règlement des aides aux collectivités du département, il va orienter l'engagement départemental en matière de subvention comme par exemple à la construction des bibliothèques, ou au recrutement de professionnels.

Le schéma intercommunal agit sur l'organisation de l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) et ses compétences. En effet, le schéma de lecture intercommunale définit le niveau de compétences et de service de la structure intercommunale. Ce niveau de compétences peut varier d'une collectivité à l'autre :

- Total : l'ensemble des équipements de lecture ainsi que tous les agents sont transférés à l'établissement public de coopération. L'ensemble de la politique est assumé par l'établissement public.

⁵ ASSOCIATION DES BIBLIOTHÉCAIRES DÉPARTEMENTAUX (ABD). *Histoire des Bibliothèques Départementales* [en ligne]. Disponible à l'adresse : <https://www.abd-asso.org/les-bd/histoire-des-bdp/> (Consulté le 25 août 2024).

- Partiel : dans ce cas, seuls certains éléments sont intégrés aux compétences intercommunales. Ce peut être quelques bâtiments (les plus structurants) dits d'intérêts communautaires ou uniquement l'animation du réseau ou son informatisation. De nombreux cas de figure existent et peuvent permettre aux EPCI de s'intéresser à la lecture publique avec un niveau d'implication plus ou moins fort.

Un schéma de lecture intercommunal va concerner l'ensemble des bibliothèques de l'intercommunalité. Il implique un mode d'organisation territorial en réseau sur son territoire, ce qui nécessite une coordination pour animer les services de lecture et accompagner les acteurs et les projets.

Il peut aussi aboutir à un plan d'aménagement du territoire lorsque le constat d'un nombre insatisfaisant ou inexistant d'équipements est fait. Les conclusions du schéma peuvent conduire les élus à valider un plan d'investissement et la construction de lieux.

Pour conclure, on peut retenir que la méthode d'élaboration d'un schéma lecture est identique pour un département et un EPCI. La différence entre eux est l'échelle spatiale : elle concerne le périmètre d'intervention, plus proche de la population pour les EPCI, avec un impact sur les services de proximité. L'échelle est plus large pour les départements considérés comme des échelons intermédiaires d'intervention qui sont chargés d'impulser les actions, d'accompagner les EPCI et les communes, et de soutenir les professionnels de ces territoires.

5. Qu'est-ce qu'un Contrat Territoire-Lecture (CTL) et comment doit-il s'articuler avec un schéma de développement de la lecture publique ?

Un Contrat Territoire-Lecture est une politique contractuelle de l'État. Il est signé pour 3 ans, renouvelable une fois. Les contrats peuvent être engagés à différents niveaux de collectivités : réseaux communaux (sur des villes de taille importante), EPCI. Leur objectif est le développement d'une politique « territoriale » autour de la lecture publique. Il s'agit d'un dispositif souple très adaptable aux particularités des territoires.

Le plus souvent, les CTL sont élaborés en soutien à une politique intercommunale :

- Soit pour l'aider à se développer : prise de compétence intercommunale ;
- Soit pour l'aider à se structurer ou se renforcer : phase de développement d'un réseau, informatisation, mise en place d'une politique documentaire partagée, mise en place d'une politique d'animation coordonnée à l'échelle d'un territoire, travail sur un type de public (petite enfance, développement d'actions et de partenariats).

Le Contrat Territoire-Lecture repose sur un cadre méthodologique rigoureux dont la première étape consiste à réaliser un état des lieux de la situation. L'état des lieux peut être réalisé par la collectivité, mais le plus souvent sa réalisation est confiée à un prestataire (cabinet d'étude). La mise en place d'instances de dialogue et de décision est indispensable. Le comité de pilotage réunit les signataires du CTL et ses partenaires. Il a comme tâche de valider les orientations issues du diagnostic, puis d'assurer le suivi de ces orientations à travers une réunion annuelle où sont exposés le bilan et les objectifs.

Un comité technique (COTECH) peut également être constitué. Il appuie et nourrit les instances de réflexion du Comité de Pilotage (COPIL). Le COTECH n'a pas de vocation décisionnaire, mais il propose des éléments et enrichit la réflexion.

Le travail de diagnostic préalable au CTL peut s'intégrer dans le schéma de lecture. Très souvent, en effet, la mise en place d'un CTL s'articule avec le vote d'un schéma de lecture publique. La volonté d'une collectivité d'initier une démarche de contrat avec l'État est souvent liée à celle du développement de sa politique en matière de lecture. Il s'agit donc ici de structurer un schéma qui détermine les axes et les orientations de sa politique de lecture publique, ce schéma trouve sa traduction dans des actions concrètes proposées par le CTL.

6. Qu'est-ce qu'un PCSES et comment doit-il s'articuler avec un schéma de développement de la lecture publique ?

En 2012, le ministère de la culture a proposé de décliner pour les bibliothèques le PSC (Projet Scientifique Culturel) mis en place à l'origine pour les musées. Inscrit désormais dans la circulaire du concours particulier des bibliothèques de la DGD (Dotation Générale de Décentralisation), la rédaction d'un PCSES est devenue une pièce obligatoire du financement de certains projets d'investissement.

Le PCSES est un document de politique publique utile à une collectivité pour valider les orientations stratégiques d'un établissement. Le PCSES trouve son aboutissement dans un document cadre qui servira de base de dialogue entre le service et les équipes politiques. Il fait l'objet d'une longue concertation et est le produit d'un travail d'équipe chargée de nourrir le projet. Cette étape de réflexion au sein de la bibliothèque est un pilier de la réussite opérationnelle d'un PCSES.

Le schéma de lecture est lié à une organisation territoriale (un département ou une intercommunalité). Le schéma définit les orientations de la collectivité et de son territoire pour l'ensemble des services qui le compose (réseau). Chaque service

pouvant lui-même être pourvu d'un PCSES. Ces deux outils peuvent être conçus, exister et s'articuler ensemble.

La méthode d'élaboration d'un PCSES et d'un schéma de lecture repose sur la même démarche méthodologique conçue en plusieurs étapes :

- Un état des lieux (diagnostic) des services et de l'environnement
- La définition des priorités sur la base de l'état des lieux
- La déclinaison des objectifs en scénarios opérationnels
- La validation des axes prioritaires et des moyens à allouer
- La mise en œuvre des scénarii selon un calendrier donné (en moyenne de 3 à 5 ans)

7. Comment s'élabore un schéma de développement de la lecture publique ? (calendrier, rédacteurs, partenaires, etc.)

Mettre en place un schéma de développement de lecture publique suit une démarche apparentée à la gestion de projet. Ce processus débute par un diagnostic et aboutit à la validation d'actions et de moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Ce travail peut prendre une à deux années.

Il s'agit de dresser une feuille de route pour les années à venir. Cette démarche suppose plusieurs étapes, dont la première est d'obtenir l'accord de la collectivité. Les élus doivent en effet approuver le principe du schéma et accompagner la construction de chaque étape. Ils doivent valider la composition des comités (pilotage et technique) et les différentes phases.

Le schéma doit se travailler en collectif et solliciter largement les équipes. Ce processus est également un temps de dialogue qui permet de créer une dynamique collective qu'il faudra veiller à conserver tout au long de la phase d'élaboration du schéma et au-delà lors de son application.

La réalisation du diagnostic est la clé de la définition de la démarche. Elle va permettre de fixer des lignes d'horizon sur la base de constats objectifs et critiques. Cette partie peut durer de 3 à 6 mois. Elle sera ensuite suivie d'une seconde étape de proposition de pistes et d'axes de travail pour les 3 à 5 années à venir. Cette seconde phase d'élaboration des axes peut prendre plusieurs mois également.

Ces deux étapes permettent de définir les objectifs opérationnels qui doivent être systématiquement soumis aux organes de décision, et en premier lieu le comité de pilotage. Cette démarche aboutit à la rédaction d'un programme structuré déterminant les axes politiques et les outils à mettre en œuvre. Ce document doit être validé en commission par les élus, qui actent ainsi à la fois les orientations, mais aussi les moyens nécessaires à la réalisation des actions.

8. Dans le cadre d'une préparation à un concours, que faut-il retenir d'essentiel sur les schémas de développement de la lecture publique ?

La loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique institue le schéma lecture comme élément obligatoire pour les départements mais aussi pour les intercommunalités qui développent une compétence en termes de lecture.

La démarche de mise en place d'un schéma lecture comme d'un PCSES ou d'un CTL repose sur un même processus :

- Une étape de diagnostic
- La définition des scénarios
- La mise en place d'une instance politique et de décision à travers un comité de pilotage (COFIL), et d'un organe de dialogue à travers un comité technique (COTECH)
- La rédaction du schéma ou PCSES
- La validation du schéma par les instances politiques
- Un schéma est mis en place pour une durée de 3 à 5 ans et son renouvellement est indispensable après un bilan de celui-ci

Le travail d'analyse et de concertation nécessaire auprès du territoire et avec les partenaires est important. Mais il est également fondamental de mener un travail d'équipe tout au long de la démarche afin d'insuffler une dynamique interne au projet.

La réalisation d'un schéma concerne l'ensemble de la collectivité. Elle impose une décision politique et un dialogue entre les services et la collectivité. Elle permet de valider des axes stratégiques, d'y allouer des moyens, de fixer des objectifs et de faire progresser la lecture publique sur le territoire.

Le schéma est à la fois une feuille de route pour le service, un outil de dialogue avec les élus et avec les équipes. Il permet le pilotage de l'action publique et de ses moyens. Sa réalisation permet de fixer un cap vers lequel tous les acteurs d'une collectivité se sont accordés à partir d'un état des lieux partagés par tous. Il repose sur une organisation qui insiste sur le travail collectif et la communication auprès de l'autorité politique.

9. Quelques ressources pour en savoir plus sur les PCSES

BIBLIOTHÈQUE DÉPARTEMENTALE DE LA VENDÉE. *Un projet culturel pour une nouvelle bibliothèque* [en ligne]. 2019. Disponible à l'adresse : <https://www.calameo.com/read/0021009789387c4278198> (Consulté le 25 août 2024).

MÉDIATHÈQUE DÉPARTEMENTALE DE L'OISE. *Modèle de Projet scientifique et culturel, éducatif et social (PSC/PCSES) pour les bibliothèques* [en ligne]. 2021. Disponible à l'adresse : https://mdo.oise.fr/images/stories/boite-outils/nouvelle/PSC_modele_avec_images.pdf (Consulté le 25 août 2024).

MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Brochure PCSES* [en ligne]. 2018. Disponible à l'adresse : <https://www.culture.gouv.fr/content/download/137255/file/brochure%20PCSES.pdf> (Consulté le 25 août 2024).

MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Petit vademecum sur le Projet scientifique et culturel, éducatif et social (PSCES) pour un établissement de lecture publique* [en ligne]. 2021. Disponible à l'adresse : <https://www.culture.gouv.fr/content/download/163908/1840142> (Consulté le 25 août 2024).

MOREL Anne. *PSC/PCSES : pour une diffusion de la démarche projet en bibliothèque, mémoire* [en ligne]. Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2016. Disponible à l'adresse : <https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/65765-psc-pcses-pour-une-diffusion-de-la-demarche-projet-en-bibliotheque.pdf> (Consulté le 25 août 2024).

MOREL Anne, CLAERR Thierry. *Le Projet culturel, scientifique, éducatif et social (PCSES) en bibliothèque : contours, enjeux, perspectives* [en ligne]. Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2017. Disponible à l'adresse : <https://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/67287-psc-pcses-pour-une-diffusion-de-la-demarche-projet-en-bibliotheque.pdf> (Consulté le 25 août 2024).