



HAL
open science

”De la politique de la lecture publique aux politiques publiques de lecture”. In Regards sur un demi-siècle. Cinquantenaire du Bulletin des bibliothèques de France (BBF). Numéro hors-série .

Max Butlen

► **To cite this version:**

Max Butlen. ”De la politique de la lecture publique aux politiques publiques de lecture”. In Regards sur un demi-siècle. Cinquantenaire du Bulletin des bibliothèques de France (BBF). Numéro hors-série .. Bulletin des Bibliothèques de France, 2006, Bulletin des bibliothèques de France, Numéro Hors-série, pp.294. hal-04394314

HAL Id: hal-04394314

<https://hal.science/hal-04394314>

Submitted on 18 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

De la politique de la lecture publique aux politiques publiques de lecture

.....

Max Butlen

Institut national de recherche pédagogique

.....

Malgré quarante années d'efforts pour intensifier les politiques publiques de la lecture en France, la question de leur cohérence, de leur lisibilité, de leurs effets reste posée de manière récurrente. Ainsi, certains travaux¹ ont pu considérer que l'offre institutionnelle ministérielle révélerait une véritable « impuissance publique » dont témoigneraient la position, le statut des bibliothécaires et leur rêve impossible de faire triompher leur long combat pour l'avènement d'une politique de lecture centrée sur la lecture publique. Cette approche appelle discussions.

Si des politiques de lecture publique ont existé en France, quelle en est la genèse, quelles en sont les caractéristiques, les formes majeures ? Quelle importance accorder au jeu des acteurs, comment l'analyser et l'apprécier ?

► Des mesures concrètes, un cadre général, des publics

Il convient tout d'abord de tenter de préciser ce qui caractérise les politiques publiques. Classiquement, les politiques publiques se présentent « sous la forme d'un programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique² ». Elles se manifestent en premier lieu par un ensemble de mesures concrètes³ : ainsi, dans le domaine de l'offre

* Mes remerciements à Philippe Marcerou, directeur de la bibliothèque de l'INRP, pour sa relecture et ses propositions.

1 Comme ceux de Marine de Lassalle, *L'Impuissance publique. La politique de la lecture publique en France (1945-1993)*. Thèse pour le doctorat de science politique, sous la direction de Daniel Gaxie, Université Paris I. Nous nous appuyons fréquemment sur ce travail tout en discutant certaines conclusions.

2 Yves Mény, Jean-Claude Thoenig, *Politiques publiques*, Puf, 1989.

3 Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Puf, (coll. « Que sais-je ? », 5^e édition, 2003).

Pierre Muller, Yves Surel, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, 1998.

de lecture, il a été décidé, dès 1966, de rattraper le retard français en matière d'offre publique de lecture. Cette volonté politique de plus en plus affirmée s'est traduite par la création d'un nouveau modèle de bibliothèque (la Bibliothèque publique d'information en 1976), par la multiplication spectaculaire des bibliothèques municipales et des bibliothèques départementales de prêt (1967-2000), par l'invention des bibliothèques municipales à vocation régionale (les BMVR, 1992), des « ruches » (2003), par la fusion de la Bibliothèque nationale et de la Bibliothèque de France en un seul établissement, la Bibliothèque nationale de France (1994).

Durant toute cette période, simultanément, les sections jeunesse des bibliothèques ont été ouvertes. Dans le secteur scolaire, un documentaliste a été nommé dans chaque collège et lycée. Des lieux de lecture ont été implantés dans les hôpitaux, les prisons. Des bibliothèques ont été équipées pour répondre aux besoins spécifiques de publics handicapés... Ces mesures concrètes, successives, de 1966 à 2005, permettent de percevoir une certaine continuité dans l'intention politique et probablement des tentatives de mise en cohérence. Ainsi les politiques publiques de la lecture apparaissent-elles, avec une intensité variable, comme des politiques d'offre qui se traduisent par la multiplication des lieux de lecture, la surproduction croissante des objets à lire, l'expansion des propositions et des actions d'incitation et d'initiation grâce à des acteurs toujours plus nombreux.

Les politiques publiques conjuguent ce type de mesures concrètes avec des décisions plus ou moins autoritaires qui visent à orienter les pratiques d'acteurs : celle des bibliothécaires, celle des élus... Elles s'inscrivent dans un cadre général d'action : celui d'une municipalité, d'une région, d'une direction ministérielle, d'un ministère, d'un gouvernement. On peut encore caractériser les politiques publiques en fonction des publics qu'elles visent en analysant leurs éventuelles interventions.

► Les politiques publiques : le produit d'interactions entre des configurations d'acteurs

Les recherches sur les politiques publiques ont mis en évidence qu'elles ne sauraient être réduites à un seul processus de décision abstrait « *dont on pourrait saisir le sens de l'extérieur, en se limitant à identifier les déterminants structurels ou les contraintes (économiques ou historiques) qui pèsent sur elle*⁴ ». L'étude de ces politiques et particulièrement l'analyse des processus dé-

4 Pierre Muller, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 33.

cisionnels montrent qu'elles s'expliquent en grande partie par des interactions entre des configurations d'acteurs mobilisés autour d'une question. Les politiques publiques reposent sur la construction d'un problème social et culturel, sur sa transformation en problème politique par des acteurs qui sont à la fois porteurs de revendications et faiseurs d'opinion, « *claimsmakers*⁵ ». On aboutit à une réponse à une situation problème (par exemple la crise de la lecture en France) sous la pression des forces sociales qui ont réclamé la prise en compte et l'inscription de la question sur « l'agenda politique et administratif⁶ » des pouvoirs nationaux, régionaux ou locaux.

Voici quelques repères pour une politique publique : une situation reconnue comme problématique notamment par les élites, une question à résoudre, des solutions possibles, des acteurs qui interviennent pour faire valoir les leurs, des occasions favorables pour une prise de décisions, une phase de mise en œuvre, une évaluation.

Le traitement politique du problème suit une série d'étapes. En France, Pierre Muller et Bruno Jobert les ont reformulées⁷. La première étape est l'émergence du problème. Des événements sont perçus, des situations sont vécues comme problématiques, des acteurs ayant des intérêts communs se rassemblent. Ils s'organisent pour les faire valoir par représentation auprès des autorités publiques. Ainsi, le développement des politiques publiques de lecture est-il lié à l'émergence du problème social et culturel de l'insuffisance de l'offre de lecture, à son inégale appropriation, à l'insuffisance des pratiques de lecture. Il se vérifie ici que la reconnaissance de l'existence du problème est l'œuvre de quelques personnes (les premiers grands professionnels de la lecture publique comme Coyecque, Morel), l'œuvre de groupes, d'organisations (l'Association des bibliothécaires français), de militants (ceux des mouvements associatifs et pédagogiques⁸) mobilisés autour d'une cause. Anne-Marie Bertrand

5 Selon la description des sociologues américains, dès lors que la question est prise en charge par les politiques publiques, les « *claimsmakers* » n'ont plus accès à la gestion des dossiers qu'ils ont pourtant tant contribué à faire étudier. Le rôle et le devenir de ces acteurs dans la construction des problèmes sociaux sont analysés notamment par Malcom Spector, John I. Kitsuse, *Constructing Social Problems*, London, Cummings, 1977. Bernard Lahire s'y réfère dans *L'invention de l'illettrisme*.

6 Sur la question de la « mise sur agenda », l'ouvrage de référence est celui de Jean-Gustave Padioleau, *L'État au concret*, Puf, 1982.

7 Bruno Jobert, Pierre Muller, *L'État en action*, Puf, 1987. Yves Surel utilise ces concepts dans *L'État et le livre, Les politiques publiques du livre en France, (1957-1993)*, L'Harmattan, 1997.

8 Comme le montrent Patrick Champagne, Rémi Lenoir, Dominique Merllié, Louis Pinto dans *Initiation à la pratique sociologique*, « Objet sociologique et problème social », Dunod, 2^e éd., 1996.

rappelle que, dans les années 1970, le mot d'ordre était « *des bibliothèques partout, des bibliothèques pour tous*⁹ ». Le slogan résume on ne peut mieux le sens donné par les bibliothécaires au concept de « lecture publique »

► Médiateurs et référentiels

La dynamique des politiques publiques, les mécanismes de négociation et de décision entraînent la désignation d'acteurs représentatifs pour exprimer les intérêts d'un secteur. Ces derniers disposent d'une représentation du monde qui correspond à un ensemble d'images collectives de la réalité à modifier, ce qui constitue un « référentiel sectoriel » articulé à des paradigmes¹⁰, à des systèmes de croyances qui structurent l'action du groupe social ou professionnel. Les acteurs mobilisés formulent leurs désirs de transformation des politiques publiques en développant des paradigmes susceptibles de rassembler l'opinion et d'orienter la décision politique.

Ainsi le Conseil supérieur des bibliothèques, dans la *Charte des bibliothèques* (1991), annonce : « *La bibliothèque est un service public nécessaire à l'exercice de la démocratie. Elle doit assurer l'égalité d'accès à la lecture et aux sources documentaires pour permettre l'indépendance intellectuelle de chaque individu et contribuer au progrès de la société.* » Ces modèles de pensée formulés à la fois comme des buts et des vérités absolues peuvent se traduire par des mots d'ordre. Les bibliothécaires ont longtemps agi à partir de la conviction que « *l'augmentation du nombre de bibliothèques entraînera l'augmentation du nombre de lecteurs* ».

Dans le secteur jeunesse, la passion de l'offre a reposé sur la conviction que « *lire c'est grandir* », que « *lire c'est bon pour les petits* ». S'agissant des éditeurs, Yves Surel a montré comment la profession rassemblée autour de Jérôme Lindon a imposé le paradigme : « *Le livre n'est pas un produit comme les autres*¹¹. » Du côté de l'éducation, quelques militants pédagogiques alliés aux bibliothécaires jeunesse ont lancé l'idée que « *la bibliothèque scolaire est le moteur de la transformation de l'école* ».

Jobert et Muller¹² définissent les représentants des acteurs comme des « médiateurs » dans la mesure où la position stratégique qu'ils occupent les conduit à travailler à la transformation du « référentiel global » de la

⁹ Anne-Marie Bertrand, in *Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959*, Emmanuel de Waresquiel (dir.), Larousse, CNRS Éditions, 2001.

¹⁰ La notion de paradigme désigne la conception globale qui anime les promoteurs d'une politique publique, elle est empruntée à Thomas Kuhn : T. S. Kuhn, *La structure des révolutions scientifiques*, Flammarion, 1972.

¹¹ Yves Surel, *L'État et le livre, Les politiques publiques du livre en France, (1957-1993)*, op. cit.

¹² Bruno Jobert et Pierre Muller, *L'État en action*, op. cit.

politique publique. Pour ce faire, ils doivent traduire le langage de ceux qu'ils représentent dans un langage recevable par les élites politiques. Il leur faut encadrer le « référentiel sectoriel » dans le « référentiel global », ce qui inévitablement entraîne des débats, des conflits entre médiateurs concurrents, car l'État se doit de décider de la politique publique à partir d'un référentiel qui constitue un dépassement des référentiels sectoriels en concurrence. Comme il arrive fréquemment entre acteurs des politiques publiques, les bibliothécaires ont pu s'opposer les uns aux autres¹³ et/ou entrer en concurrence avec d'autres groupes d'acteurs pour faire prévaloir leur définition du problème et faire intégrer leurs solutions dans le programme d'action gouvernementale. Dans le domaine de l'offre de lecture, les référentiels des éditeurs, des libraires, des bibliothécaires diffèrent sensiblement (des conflits comme celui du droit de prêt en témoignent), ce qui a appelé des synthèses, des arbitrages, des choix.

Le référentiel global n'est pas donné une fois pour toutes, il peut être infléchi, voire remplacé par un autre dès lors que d'autres acteurs sociaux parviennent à imposer leur manière de voir le monde. En raison de ce rôle, les « médiateurs » apparaissent comme des « acteurs dominants ». Attachés au référentiel commun qu'ils ont contribué à élaborer ou à formuler, ils occupent une position stratégique entre les acteurs de terrain et les décideurs.

Il en résulte que les politiques publiques de lecture, comme les autres politiques publiques, sont un construit social. Les politiques publiques étant ainsi décrites, peut-on parler de politique publique de lecture en France ? Quel rôle les bibliothécaires ont-ils joué dans l'élaboration de ces politiques ? Ont-ils été des médiateurs dominants ou furent-ils marginalisés et éventuellement par qui ?

► La longue lutte des pionniers pour une politique de la lecture publique

Notre propos n'est pas de retrouver les racines des politiques publiques de lecture. Nous nous bornerons à quelques analyses relatives aux politiques publiques après la Seconde Guerre mondiale. Nous n'apprécierons donc ni le choc des saisies révolutionnaires de 1789, 1792, 1793¹⁴, ni le

13 Ainsi les bibliothécaires « sectoristes » ont-ils revendiqué l'éloignement de la tutelle municipale, pour la création de bibliothèques de secteurs relevant d'un autre niveau de responsabilité ; en cela, ils se sont opposés aux « municipalistes », résolument opposés à toute « nationalisation des BM » et campant sur des positions décentralisatrices.

14 Cf. Graham Keith Barnett, *Histoire des bibliothèques publiques en France de la Révolution à 1939*, Promodis – Éditions du Cercle de la librairie, 1987.

décret impérial du 8 pluviôse an XI (28 janvier 1803) créant de fait les bibliothèques municipales, en mettant les bibliothèques centrales à disposition et sous surveillance des municipalités. Nous n'analyserons pas davantage les modes de relation associés aux trois tutelles successives (de 1816 à 1914), du ministère de l'Intérieur (bureau des Sciences) jusqu'en 1831, du Commerce et des Travaux publics entre 1831 et 1833, puis de l'Instruction publique (division des Sciences et Belles-lettres), qui se dota en 1838 d'un bureau des bibliothèques et d'inspecteurs généraux chargés de vérifier l'application des textes réglementaires.

Le simple rappel de ces importantes décisions politiques montre à quel point le pouvoir politique central a tenu à impulser, à orienter et à surveiller les politiques de lecture. Ce fut la grande affaire de la République. Dès les premiers discours républicains, on proclamait qu'on devait « tout faire » pour les bibliothèques¹⁵, voilà l'un des grands credos républicains¹⁶, ce qui n'alla pas sans problème. À cet égard, Anne-Marie Chartier et Jean Hébrard s'interrogent : qui désigne ce « on » ? Le pouvoir central ou le pouvoir local, les professionnels ou les militants et bénévoles des mouvements associatifs ? De plus, l'écart est criant entre les discours et les pratiques. De fait, longtemps les réalisations restèrent très éloignées des déclarations. Et l'affaire dura.

On apprend en 1929, à l'occasion des travaux de la Commission de la lecture publique créée sur l'initiative du sénateur Mario Roustan, que moins de la moitié des écoles dispose d'une bibliothèque, que la plupart sont en mauvais état et que les fonds n'ont guère été renouvelés depuis les années 1880. Après guerre, on ne recense que 400 bibliothèques dignes de ce nom parmi les villes de plus de 15 000 habitants et « *parmi celles-ci, plus d'un quart ont moins de 10 000 volumes et n'ouvrent que quatre à cinq heures par semaine*¹⁷ ». Dernier exemple, l'effort d'installation des bibliothèques centrales de prêt commence en 1946 (8 bibliothèques) mais ne s'achève qu'en 2000 (Mayotte), entre 1947 et 1960 seules quatre BCP sont créées.

15 Cf. « *On peut tout faire pour l'école, pour le lycée ou l'université, si après il n'y a pas de bibliothèque, on n'aura rien fait* », Jules Ferry.

16 Anne-Marie Chartier et Jean Hébrard, *Discours sur la lecture*, Bpi, 1980, p. 77.

17 Secrétariat général du gouvernement, « La lecture publique en France », *Notes documentaires et études*, La Documentation française, juin 1948.

► Vers la reconnaissance

Après la Libération, Julien Cain retrouve son poste de directeur de la Bibliothèque nationale et est nommé, en 1946, directeur de la « Direction des bibliothèques de France et de la lecture publique » qui demeure rattachée à l'Éducation nationale (DBLP). Le changement d'intitulé¹⁸, comme d'ailleurs tous ceux qui suivront, est hautement significatif des intentions et des champs de force¹⁹.

La création de cette direction répond à une demande formulée par les bibliothécaires depuis le début du siècle dans la mesure où les « modernistes » militaient depuis plus de vingt ans pour une tutelle unique et une politique volontariste de création et d'ouverture. Ils obtiennent gain de cause. L'élite de la profession est cooptée à la Direction des bibliothèques ; ce sont des conservateurs de bibliothèques classées, des chartistes. La profession s'installe au centre de l'appareil administratif et est chargée d'en assurer la gestion. Un plan de développement de la lecture publique est prévu dès 1947. Le travail d'argumentation mené par les bibliothécaires commencerait-il à infléchir les politiques publiques ?

Malgré cette première impulsion donnée à une politique publique de la lecture apparemment centrée sur la lecture publique, les évolutions demeurent lentes. Le développement de la lecture publique dans le monde rural apparaît paradoxal dans une France qui s'urbanise à grande vitesse. Par ailleurs, l'analyse des politiques publiques est contrastée. Le maillage du territoire laisse à désirer, mais des bibliothèques commencent à apparaître dans le secteur scolaire et universitaire et parfois dans les entreprises. Enfin et surtout les bibliothèques s'installent progressivement dans les municipalités de taille moyenne. Un renouveau des bibliothèques municipales s'annonce en raison d'une prise en charge des politiques de lecture par les élus municipaux qui décentralisent la politique culturelle avant l'heure.

Dans les années 1960, de nouveaux bibliothécaires se regroupent dans une section spécifique de l'ABF, « la section des petites et moyennes bibliothèques », qui réunit des bibliothécaires des petites communes, d'entreprise, d'établissement scolaire, de santé. Cette section va jouer un rôle non négligeable dans l'évolution des politiques publiques. Elle réclame une politique de lecture tournée vers les publics qui résistent aux offres classiques ou les ignorent. En 1967, la section change significativement

¹⁸ Le Service national des bibliothèques a été créé par un décret du 19 août 1945. Le service devient ensuite la DBLP.

¹⁹ Après 1953, la lecture publique disparaît du titre de la direction.

de nom pour devenir « section de la lecture publique » affirmant sa vocation prioritaire de diffusion, de documentation et d'information au bénéfice de tous les publics. Les principes du libre accès et de l'encyclopédisme sont hautement affirmés. L'effort de conviction réalisé par les bibliothécaires se poursuit. Nombreux sont ceux qui apparaissent tout à la fois, comme les porteurs de revendications et les faiseurs d'opinion, les « *claimsmakers*²⁰ ». Au fil des années, ils construisent le problème social et culturel de l'insuffisance de bibliothèques, de livres, de lecteurs. Finissent-ils par être entendus au plus haut niveau de l'État ?

Une forte impulsion est donnée par Georges Pompidou en 1966. Dans une interview au *Figaro littéraire*, le Premier ministre reconnaît qu'en matière de lecture publique « *tout reste à faire*²¹ ». On apprécie alors le retentissement d'une décision prise à ce niveau sur les politiques publiques de lecture. Un groupe de travail interministériel sur la lecture publique est réuni. Un rapport est produit²². Une chartiste qui vient de la BN, Alice Garrigoux, est nommée chef du service de la lecture publique à la DBLP. Elle s'appuie sur le concept de « lecture publique » tel qu'il a été construit par les bibliothécaires à partir de la notion de service public, dans une belle continuité d'Eugène Morel à Michel Bouvy.

L'objectif est de mettre en œuvre une véritable politique de la lecture qui repose sur la bibliothèque. Comme l'école, la bibliothèque doit être laïque, publique, gratuite, ouverte aux élites comme aux lecteurs populaires. S'appuyant sur le référentiel de la profession, Alice Garrigoux formule officiellement le paradigme de leur discours : la réalisation d'une véritable politique de lecture publique suppose que « *les responsables politiques et administratifs ainsi que l'opinion publique, reconnaissent l'utilité des bibliothèques pour tous les citoyens, de tout âge et de toute catégorie professionnelle*²³ ». Son rapport sur *La lecture publique en France* en 1972 se présente comme un beau plaidoyer qui reprend l'histoire des bibliothèques et fait le point : 762 bibliothèques municipales sont dénombrées, celles-ci commencent à s'informatiser, s'ouvrent au multimédia, offrent des animations. On compte 60 bibliobus urbains (contre 5 en 1960), 61 bibliothèques centrales de prêt.

²⁰ Cf. note 5.

²¹ Interview au *Figaro littéraire* de septembre 1966 : « *En la matière, tout reste à faire et je compte développer l'action de l'État.* »

²² *Rapport sur la lecture publique en France*, rapport du Groupe d'études interministériel, La Documentation française, 1968, (coll. « Notes et études documentaires », n° 3459).

²³ Alice Garrigoux, *La lecture publique en France*, La Documentation française (coll. « Notes et études documentaires », n° 3948, 15 décembre 1972).

La Direction de la lecture publique s'emploie à établir des statistiques qui nourrissent les argumentaires de la profession. L'accroissement du nombre de bibliobus et de bibliothèques centrales de prêt s'accompagne d'une augmentation du nombre de lecteurs. Pour les bibliothécaires et leurs administrateurs, Alice Garrigoux en tête, il n'y a pas de doute, le problème français n'est pas un problème de lecture mais un problème d'offre de lecture. Si l'on donne les moyens aux bibliothécaires, si des bibliothèques départementales de prêt sont créées et couvrent l'ensemble du territoire, si chaque bibliothèque est dirigée par un professionnel dûment formé, le public s'emparera sans réserve de l'offre. Il faut donc que l'État soutienne les revendications des bibliothécaires... CQFD.

Ce discours est répété sans relâche depuis les années 1920 Il est au cœur des « systèmes de croyances » de la profession. En somme, le développement et la satisfaction de la demande ne dépendraient que de la volonté politique à tous niveaux. Plus les offres seront multipliées et plus leurs effets seront merveilleux. De fait, entre 1967 et 1975, en raison notamment de « l'effet Pompidou », l'offre passe effectivement un palier important. Des évolutions qualitatives significatives préparent le changement quantitatif de 1980 et 2000. Du côté des bibliothécaires, on se félicite des progrès accomplis en les mettant au crédit de la mobilisation professionnelle et en rendant hommage aux communes, comme en a témoigné Jacqueline Gascuel, responsable de l'Association des bibliothécaires français (ABF). « *Pour tous ceux qui, depuis des années, militent en faveur d'une nouvelle conception de la bibliothèque, le pas qui a été franchi est décisif [...] Des modèles enfin existent dont l'impact sur le public est spectaculaire*²⁴. »

Il est vrai que seules trois bibliothèques municipales significatives (Pau, Reims, Toulouse) ont été construites dans l'entre-deux-guerres, une quinzaine à la Libération, tandis que 178 opérations sont réalisées entre 1968 et 1976²⁵. Le Plan s'intéresse à la lecture. Les commissions préparatoires retiennent des objectifs prioritaires pour 1975²⁶: action déterminée auprès des enfants, multiplication des points de desserte, orientation du lecteur et animation autour du livre, équipements intégrés et éducation permanente, en région parisienne et dans les villes nouvelles.

La grande lutte des bibliothécaires semble porter ses fruits, leur action a entraîné une première prise de conscience de l'opinion et des pouvoirs

²⁴ *Bulletin de l'ABF*, n° 90, 1976, p. 9-18, cité dans les *Discours sur la lecture*, op. cit., p. 159.

²⁵ Citée par Anne-Marie Chartier et Jean Hébrard.

²⁶ Rapport du VI^e plan, Éducation nationale, « Bibliothèques et lecture publique », *Bibliographie de la France*, juillet 1971.

publics. Une politique de lecture publique se dessine. Ces premiers succès sont-ils cependant confirmés ultérieurement ?

► De la Direction des bibliothèques et de la lecture publique à la Direction du livre

En 1975, le changement de nom de la direction dont dépendent les bibliothèques témoigne d'évolutions appréciables dans le champ de forces du livre et de la lecture. En fait, on peut interpréter ce changement d'appellation comme étant la traduction d'une évolution du référentiel global, en faveur des éditeurs et, d'une certaine manière, au détriment des bibliothécaires.

La nouvelle direction, nommée « Direction du livre » est une petite administration qui ne compte que trente-quatre personnes. Les bibliothécaires sont étroitement associés à une politique de la lecture publique proclamée comme une nécessité. La direction du département correspondant est traditionnellement confiée à un conservateur en chef des bibliothèques et son administration est composée exclusivement de bibliothécaires²⁷. Toutefois, à côté du secteur de la lecture et des bibliothèques (le domaine classique de la lecture publique hérité de la DBLP), la DL comporte désormais un fort secteur du livre (la lecture privée, cogérée par des administrateurs avec les groupes professionnels du livre, singulièrement les éditeurs, notamment dans le cadre du Centre national du livre). Le secteur du livre et les secteurs de la lecture s'ignorent assez largement et représentent des univers sensiblement différents.

²⁷ Au sein de la DBLP, ils occupaient des positions de force. C'est ce que met nettement en évidence la recherche de Marine de Lassalle. À la Direction du livre, l'affaire semble différente même si un déséquilibre entre le livre et la lecture existait déjà au sein de la DBLP (1967-1976). Les deux secteurs ne s'interpénétraient guère. Cette dichotomie a perduré; Jean-Sébastien Dupuit s'est employé à rapprocher administration du livre et administration de la lecture (1993-2002). Traditionnellement, le secteur du livre était constitué de fonctionnaires classiques de l'administration centrale. Ils répondaient assez globalement à la définition que donne Max Weber (dans *Économie et société*, Plon, 1971) des agents de l'État, substituables les uns aux autres, « *n'obéissant qu'aux devoirs objectifs de [leur] fonction* », adoptant « *la distance nécessaire* » pour gérer impartialement les affaires de l'État. Tandis que l'autre domaine, celui de la lecture et des bibliothèques a été longtemps investi quasi exclusivement par les bibliothécaires qui, porteurs des intérêts de la profession, y ont développé leur action. Leur activité résultait d'une autre logique qui reposait bien plus sur l'éthique de la conviction. Leur absence de « capital administratif » a pu les fragiliser au sein d'une administration où ils apparaissent comme bibliothécaires avant d'être fonctionnaires, c'est-à-dire porteurs des intérêts d'un corps avant tout.

► Le poids du SNE dans la création de la Direction du livre

Le Syndicat national de l'édition (SNE) assume la représentation des intérêts des éditeurs de publications de toute nature. Il entend défendre la création et la recherche par la liberté de publication et le droit d'auteur²⁸. L'unité de cette organisation et l'absence d'autres représentants du corps contrastent avec la segmentation qui existe chez les bibliothécaires ou avec la fragmentation qui caractérise la représentation de la profession de libraire. Cette unité confère au SNE une position forte dans les discussions avec le Ministère. Dès les années 1960, le syndicat se fait entendre et appelle l'État à prendre en compte et à soutenir la dimension économique de l'offre de lecture. Lors de la préparation du VI^e Plan, un groupe de travail spécifique à l'édition est mis en place au sein de la commission Industrie. Le rapport du comité de l'édition (p. 99) regrette « *la dispersion des responsabilités, l'absence de tutelle véritable vis-à-vis de l'édition, la dilution des compétences entre huit et neuf ministères et de nombreux organismes publics* » ou parapublics, pour conclure « *qu'il n'y a jamais eu en France de véritable politique du livre* ».

La création d'une Direction de la lecture publique au sein de l'Éducation nationale ne résoudrait nullement les problèmes de la lecture. Il conviendrait de rationaliser l'intervention de l'État, d'établir une politique de cogestion, de mieux coordonner les actions des divers secteurs en charge du livre.

Les éditeurs savent bien que, depuis Malraux, le ministère des Affaires culturelles revendique le rattachement du secteur livre et lecture et convoite la BN. Alliés à l'administration de la culture, ils plaident pour la séparation d'avec l'Éducation nationale qui, de son côté, refuse de lâcher les bibliothèques. En tout cas, pendant dix ans, Étienne Dennery, directeur de la DBLP, s'y oppose, jusqu'à son départ à la retraite (1975). C'est précisément en 1975 que paraît le « Rapport Granet » qui donne raison aux éditeurs. La pression constante qu'ils ont exercée vient finalement à bout des réticences et résistances. En octobre 1975, la Direction du livre est créée pour l'essentiel à leur demande. « *La lecture s'efface devant le livre* », commente Daniel Linderberg²⁹. On peut aussi penser que c'est la lecture publique qui s'efface devant une nouvelle politique publique de soutien à l'offre de livres, ou encore interpréter ce changement comme

28 Plaquette de présentation de l'édition française. *L'édition 1993-1994*, p. 76.

29 Daniel Linderberg, « Les bibliothèques dans les politiques éducatives et culturelles », in Martine Poulain (dir.), *Histoire des bibliothèques françaises, tome IV*, Promodis – Éditions du Cercle de la librairie, 1992, p. 253-272.

Bernard Pingaud qui perçoit non seulement l'affirmation de la politique du livre mais aussi la naissance d'une politique de la lecture : « *Cette décision signifiait beaucoup plus qu'une simple réforme administrative. Elle voulait dire que la lecture aux yeux des pouvoirs publics était désormais considérée comme un problème à part entière, que l'on admettait que la pratique de lecture une fois acquise n'allait pas de soi, mais qu'elle était étroitement solidaire de l'offre et qu'en conséquence une politique globale du livre et de la lecture était nécessaire*³⁰. »

L'affaire est néanmoins vécue comme une défaite par les bibliothécaires qui se sont fortement mobilisés, qui ont même manifesté en masse. Malgré l'ampleur de leurs protestations, la lecture publique est transférée de l'Éducation vers la Culture. La profession doit se résigner finalement à ce que le mot « bibliothèques » et l'expression « lecture publique », paradigme de leur idéal, disparaissent en même temps du titre de leur nouvelle direction qui ne sera plus que la « Direction du livre ». En revanche, la revendication des éditeurs a été entendue. Mieux, ils parviennent à faire reprendre leur paradigme par le président de la République (Valéry Giscard d'Estaing) qui déclare avec eux : « *Le livre n'est pas un produit comme les autres*³¹. » Avec la DL, l'édition peut compter sur une direction assez largement à la disposition et à l'écoute des besoins du métier.

Pour autant, il serait hasardeux de dire que la politique de la lecture publique laisserait déjà place à une politique publique du livre et de la lecture plus englobante. La politique publique de lecture ne va pas sans régression ni contradictions. Après une première période de développement relatif de la lecture publique, un fort coup de frein est mis par le gouvernement Barre (1976-1981), qui, dans les dernières années du septennat de Giscard d'Estaing, interrompt l'effort de rattrapage. L'opposition politique brocarde la « courbe de Giscard » en matière de bibliothèques. En fait, dès 1974, l'évolution des surfaces subventionnées par l'État pour la construction et l'aménagement des bibliothèques est en baisse spectaculaire ; en 1980, la subvention accordée au CNL est supprimée³².

Il se vérifie encore que l'État français n'a considéré que tardivement que le développement d'un réseau de bibliothèques pouvait ou devait constituer un instrument privilégié d'une politique du livre et de la lecture. Le paradigme de la lecture publique a décidément du mal à s'affirmer malgré

³⁰ Bernard Pingaud, *Rapport à la direction du livre*, mai 1989, p. 2.

³¹ Intervention du 2 août 1976.

³² Mais un dispositif est chargé de financer le CNL par l'impôt sur les photocopieurs et sur la vente de livres en librairie.

la mobilisation constante des bibliothécaires et en dépit des prises de position de quelques grandes personnalités. Anne-Marie Bertrand résume la question : « *La lecture publique n'a longtemps été conçue que comme un appendice peu glorieux de la lecture savante*³³. »

► De l'enchantement à la marginalisation ?

En 1980, à la veille de l'élection présidentielle, le président Valéry Giscard d'Estaing et Raymond Barre confient à Pierre Vandevoorde un rapport sur l'état des bibliothèques en France. Le constat est encore une fois très dur. La comparaison avec les grands modèles européens de lecture publique accentue la prise de conscience des différentes formes de notre « *sous-développement*³⁴ ». Les données comparatives rassemblées par l'Unesco sont accablantes au regard des résultats du Royaume-Uni, de la RFA, de la RDA, des Pays-Bas, de la Suède, du Danemark : « *Avec des fonds 2 fois et demi supérieurs à ceux des bibliothèques françaises, les bibliothèques du Royaume-Uni prêtent sept fois plus par habitant.* »

Au total, le directeur du livre conclut que s'il n'y a pas lieu en 1981 de reprendre exactement la formule de Georges Pompidou (« *Tout reste à faire* »), il reconnaît discrètement que « *beaucoup reste à entreprendre*³⁵ ».

En 1981, avec l'arrivée de François Mitterrand au pouvoir, les bibliothécaires voient leurs revendications entendues. Après des années d'isolement, d'insatisfaction, d'incompréhension, le début du septennat est considéré comme inoubliable. La profession, euphorique, apprécie de vivre une époque inoubliable, « *un moment exceptionnel pour le développement des bibliothèques* », « *un tournant... prodigieux* » selon le mot de Pascal Sanz³⁶. Pour les BCP, l'objectif est de créer 17 BCP en un an ! Et Jean Gattégno, nouveau directeur du livre annonce : « *Nous souhaitons pouvoir construire 1 500 000 m² de bibliothèques municipales dans les prochaines années, tripler le nombre de leurs livres, quadrupler leurs effectifs*³⁷. »

La Bibliothèque nationale a rejoint la Culture et la Direction du livre a encore changé de nom. Elle s'appelle désormais « Direction du livre et de la lecture », afin de signifier clairement la volonté de développer une politique publique qui conjugue le souci du livre et celui de la lecture en aidant tous les acteurs d'une « chaîne » qui doit mieux unir créateurs,

33 Anne-Marie Bertrand, in *Dictionnaire des politiques culturelles*, op. cit.

34 *Les bibliothèques en France*, Rapport au Premier ministre, Droz, 1982, p. 35.

35 Op. cit., p. 37.

36 Cité par Marine de Lasalle.

37 *Le Monde*, 26 mars 1982.

producteurs, conservateurs, diffuseurs, lecteurs, dans le droit fil du rapport Pingaud³⁸. Les deux grands principes qui structurent les discours des bibliothécaires « *Des bibliothèques partout et pour tous* » et « *Tous les livres pour tous les publics* » sont mis en œuvre avec une grande résolution par le nouveau gouvernement. Au niveau local, ils sont repris assez unanimement par la classe politique et par les forces vives de la société. Tout le monde ou presque se déclare désormais pour la lecture qui est devenue une cause nationale prioritaire et l'objet d'un très large consensus discursif³⁹.

► Le doute

Tandis que les lieux de lecture publique se multiplient spectaculairement, les responsables s'interrogent. Ils se demandent assez vite s'il ne faut pas mener la bataille de la lecture dans la bibliothèque et aussi « hors de la bibliothèque » car on comprend que la structure peut aussi produire de l'exclusion en raison de modes de fonctionnement, qui se révèlent fonctionnels, mais qui fidélisent surtout les publics que la bibliothèque a traditionnellement eu tendance à élire, ceux des élites et ceux des couches moyennes.

Le directeur du livre et de la lecture, Jean Gattégno, soutient, lors de diverses conférences, qu'il ne faudrait pas que la lecture soit « *confisquée* » par les bibliothécaires. Isabelle Jan, chargée de mission, confirme cette politique. Elle ouvre et explore, avec Hélène Mathieu, de nouvelles perspectives: il faudrait aller chercher les lecteurs là où ils sont et non attendre qu'ils viennent dans les bibliothèques. Ainsi naît le concept de « *nouveaux territoires de lecture* ».

Puisque l'objectif majeur est de « *gagner de nouveaux publics*⁴⁰ » à la lecture, le Ministère entend rapprocher le livre des lieux d'habitat et de travail du public potentiel; il se propose de multiplier sa présence au plus près des lieux de vie des publics attendus (marché, rue, services publics, transports en commun); il souhaite investir les lieux les plus

38 Premier rapport (provisoire) de la commission du livre et de la lecture: *55 propositions pour le livre*, 1^{er} octobre 1981. Rapport final dit rapport Pingaud, *Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture*, Bernard Pingaud, président; Jean-Claude Barreau, rapporteur, Ministère de la Culture, Rapports au ministre de la Culture, Dalloz, 1982.

En 1989, Bernard Pingaud, *Le droit de lire: pour une politique coordonnée du développement de la lecture*, mai 1989, 95 p. Rapport à la Direction du livre et de la lecture.

39 Cf. Max Butlen, Thèse de doctorat en sciences de l'éducation, « L'offre publique de lecture. Évolution des politiques en France; concurrence et complémentarités entre les acteurs de 1980 à 2000 », Université Paris V, directeur de recherche, Éric Plaisance, à paraître à l'INRP.

40 Dossier de presse ministère de la Culture, janvier 1984, document DLL, p. 15.

fermés (hôpitaux, casernes, prisons), les lieux les plus délaissés (zones rurales, quartiers d'habitat social, îlots urbains sensibles), les lieux les plus oubliés (PMI, crèches, centres de loisirs, foyers de jeunes travailleurs, de migrants, d'handicapés, de personnes âgées). Il entend s'efforcer de favoriser l'ouverture sur l'extérieur des écoles et des entreprises, il prétend encourager les rencontres des écrivains et des publics.

Un tel programme dans ses grandes lignes appelle des collaborations renforcées non seulement avec l'ensemble des forces sociales soucieuses du développement de la lecture mais aussi avec les collectivités territoriales, les ministères. La mise sur agendas politiques de la question de la lecture par plus de dix ministères en témoigne largement. Les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de la Justice, de la Jeunesse et des Sports, de la Santé, du Travail, de l'Agriculture, des Affaires sociales, de la Solidarité nationale, de la Ville... entrent résolument dans le champ de l'offre de lecture. Tous s'emploient à développer des actions complémentaires, mais qui tendent à s'autonomiser fréquemment de l'action de la Culture. Une telle politique entraîne l'intervention de nouveaux services et nouveaux agents sur le terrain... comme dans les bureaux ministériels. La complémentarité souhaitée de toutes ces politiques publiques de lecture s'accompagne naturellement de nouvelles concurrences entre acteurs ou institutions.

Devant le développement des bibliothèques de ce que l'on appellera le « tiers réseau », nombre de bibliothécaires signalent que ce développement doit se faire à partir de l'institution que représente la bibliothèque municipale. Pour eux, c'est dans la bibliothèque publique qu'est la solution aux problèmes de la lecture publique et de la lecture en général, et non ailleurs. D'autres constats provoquent le début d'un sentiment de dépossession. Lorsque, en 1984, la France sidérée apprend le scandale de l'illettrisme avec la médiatisation énorme du rapport *Des illettrés en France*⁴¹, le directeur du livre et de la lecture revendique un rôle majeur dans la conduite et la prise en charge du problème; les bibliothèques estiment qu'il leur revient de devenir les lieux ressources pour les illettrés. Nouvelle déception. C'est au Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme (qui relève du ministère des Affaires sociales) et à ses centres de ressources contre l'illettrisme qu'est confiée la responsabilité de l'action. Le syndicat des bibliothèques de la Fédération de l'Éducation nationale conteste⁴² et revendique une plus large utilisation des bibliothécaires en

41 Rapport déposé sur le bureau du Premier ministre par Véronique Espérandieu, Antoine Lion, Jean-Pierre Bénichou.

42 *Bulletin du syndicat national des bibliothèques (FEN)*, n° 79, 1984, cité par Marine de Lassalle.

se demandant s'il était vraiment légitime de multiplier les responsables. D'une manière plus générale, considérant l'ouverture de nouveaux chantiers et de nouveaux maîtres d'œuvre en toutes directions, des bibliothécaires proclament leur doute sur l'évolution des équipements et particulièrement sur l'opportunité de créer des petites bibliothèques de rue, d'hôpital, voire d'entreprise. C'est Michel Bouvy qui exprime le mieux les réticences du corps face à la dépossession de la profession : « *Il vaudrait mieux que les fonds consacrés par les comités d'entreprise à des achats de livres parfois déshonorants aillent à la bibliothèque publique de l'endroit* ⁴³. »

Il se confirme qu'une partie de la profession a du mal à concevoir qu'une politique de lecture puisse se dérouler hors de l'axe de la lecture publique.

► Fin des certitudes

À la fin du xx^e siècle, la croyance sur laquelle s'est élaboré le discours des bibliothécaires est gravement remise en cause. Elle reposait sur des principes proclamés et (croyait-on) validés depuis un siècle. La profession, aveuglée par la confiance au pouvoir magique des lieux de lecture, des objets à lire et des compétences professionnelles des bibliothécaires, ne doutait pas du pouvoir quasi miraculeux de l'offre.

On réalise, non sans trouble, que le référentiel professionnel reposait non sur une analyse théorique mais sur une croyance dont les universitaires ont mis au jour la faiblesse. Le problème de la lecture ne se réduit pas à un problème d'insuffisance de la politique de lecture publique. Le développement de la lecture n'est pas totalement corrélé au développement de l'offre et pas davantage au nombre de mètres carrés construits, de rayonnages garnis, d'agents mis en poste. L'illusion est très fortement ébranlée par la montée d'une culture de l'évaluation, par les enquêtes sociologiques et statistiques qui conduisent à repenser la manière d'atteindre l'objectif de démocratisation de la lecture.

Les résultats des enquêtes sur les pratiques culturelles des Français montrent le caractère indispensable des politiques d'offre mais aussi les limites du prosélytisme culturel et les limites de l'expansion de l'offre de lecture publique. La lecture de livres en France est une pratique répandue, mais son développement est lent et inégal malgré l'élévation géné-

⁴³ *Ibid.*, Michel Bouvy, conservateur de la bibliothèque municipale classée de Cambrai, fonctionnaire d'État, devient président de la section des bibliothèques éducatives et la transforme en 1966 en section des bibliothèques publiques; il crée le bulletin *Lecture et bibliothèque*. C'est autour de lui que s'élabore le projet de « bibliothèques de secteurs ».

rale du niveau d'instruction. Les Français, pris dans leur ensemble, lisent indiscutablement plus, mais chaque lecteur lit, en moyenne, moins de livres que ne lisaient, en moyenne, ceux qui (moins nombreux) lisaient autrefois.

Par ailleurs, les pratiques sociales de la lecture ont évolué et se sont déplacées vers d'autres objets dans une perspective plus utilitariste et plus consumériste. L'augmentation des faibles lecteurs de livres, la diminution sensible des forts lecteurs et la baisse de la lecture affectent surtout les jeunes, élèves et étudiants. Voilà qui interroge les fonctionnements de l'école et de la bibliothèque qui pourtant s'emploient à les accueillir toujours plus. Des enquêtes qualitatives⁴⁴ signalent des difficultés d'impact des bibliothèques sur les lecteurs précaires. Joëlle Bahloul se demande même « *si la politique du ministère de la Culture en faveur de l'accroissement du réseau des bibliothèques publiques peut réellement encourager la lecture chez les faibles lecteurs*⁴⁵ ». Il y a perte relative de crédit pour ceux qui se sont laissés enfermer dans un système de représentations fondé sur la toute puissance de l'offre publique. Chacun comprend de mieux en mieux que la politique publique de la lecture ne saurait s'épuiser dans la politique de la lecture publique.

► Les effets de la décentralisation

Dans un contexte de décentralisation, la DLL, traditionnellement composée de bibliothécaires, se restructure avec proportionnellement moins de bibliothécaires et plus de professionnels de l'administration et/ou de représentants d'autres professionnels du livre et de la lecture. Simultanément, la direction des bibliothèques au sein de la direction du livre et de la lecture perd une part de son autorité et, selon certains, un peu de sa raison d'être. Après la grande période de revendication, de création et d'innovation, avec la décentralisation, ce service entre dans une période de routinisation et de réduction de sa sphère. L'effacement progressif de la lecture publique des pages prioritaires de l'agenda du ministère de la Culture est annoncé, tandis que les bibliothécaires vont certainement rentrer dans le rang sans faire de vagues pour faire tourner leurs « petites boutiques » selon l'expression de l'une d'entre elles⁴⁶.

44 Cf. les enquêtes de Nicole Robine, *Les jeunes travailleurs et la lecture*, La Documentation française, 1984; Joëlle Bahloul, *Lectures précaires, étude sociologique des faibles lecteurs*, Bpi – Centre Georges-Pompidou, 1987.

45 Joëlle Bahloul, *Lectures précaires*, op. cit., p. 43.

46 Citée par Marine de Lassalle, entretien, op. cit.

La décentralisation se met concrètement en place à partir de 1986⁴⁷, ce qui conduit l'État à imaginer un dispositif de compensation (la dotation globale de décentralisation, 150 millions d'euros par an) qui permet l'achèvement des BDP, la construction de nouvelles bibliothèques dans les villes petites et moyennes, le financement de gros projets (douze BMVR).

Cependant le processus de décentralisation contribue à éloigner relativement les bibliothécaires des sphères de décision nationale, en matière de politique publique de lecture. Sur le terrain, le contexte général est à l'amélioration de la qualité du service, mais la décentralisation peut aussi provoquer une certaine dispersion, des difficultés financières, voire des reculs, en cas d'absence de volonté de politique publique locale ou en raison de l'infortune des communes.

► **Fin d'une époque ?**

Au total, alors que les revendications sectorielles des bibliothécaires ont été prises en compte, on peut s'interroger sur la situation de la profession, sur son aptitude à rassembler et sur sa capacité à demeurer au centre des décisions politiques. C'est ce que fait résolument Marine de Lasalle qui développe un argumentaire qu'il convient de présenter avant de l'interroger.

Les bibliothécaires se seraient révélés incapables d'utiliser le succès de leur modèle et de leur discours pour asseoir leur prétention à la reconnaissance externe de leurs compétences par les pouvoirs publics. Ils échoueraient dans leur tentative de promouvoir la lecture publique comme solution aux problèmes de la lecture ; ils ne parviendraient pas à convaincre les élus et les décideurs de leur capacité à résoudre le problème social qu'ils ont construit. Le corps n'aurait su ni résister ni maintenir ou élargir ses positions. Cette incapacité s'expliquerait autant par la montée en puissance d'autres acteurs sur le territoire de la lecture (et à la DLL) que par des facteurs internes au sein d'une profession segmentée en de trop nombreuses catégories. Ils manqueraient de distance dans la gestion des affaires de l'État.

Cette faiblesse politique de la profession se doublerait d'une fragilité comparable dans l'espace social. En témoigneraient les représentations communes à l'égard du métier, si souvent archaïques, contrairement à celles qui dominent dans les pays anglo-saxons. L'intériorisation de cette

⁴⁷ Lois du 2 mars 1982 relatives aux droits et libertés des communes, des départements, des régions et lois des 7 et 22 juillet 1983 relatives à la répartition des charges et des compétences entre ces collectivités et l'État.

position dévaluée s'associerait à une relative dépossession et à la marginalisation du groupe dans les sphères culturelles et politiques. De tels phénomènes largement décrits par Marine de Lasalle ont pu ou peuvent se rencontrer, mais une telle position de thèse mérite d'être reconsidérée. L'évaluation, très dépréciative, des résultats de l'action, efface toute une série de contributions majeures de la profession dans le développement des politiques de lecture et fait passer au second plan les acquis professionnels.

Il ne nous paraît pas secondaire que les bibliothécaires aient été les premiers penseurs et les principaux promoteurs des politiques publiques de la lecture en France. Il n'est pas négligeable que leur discours ait fini par être repris de manière consensuelle à tel point que la carte des bibliothèques en a été métamorphosée. La composante du corps la plus innovante a tant œuvré pour effacer les représentations archaïques et gagner en qualification et en légitimité, qu'une reconnaissance a pu avoir lieu. C'est aussi pour cela que le discours a été plébiscité et que les bibliothécaires ont pu occuper des positions clefs à la DBLP, à la DL, à la DLL.

L'amélioration quantitative du réseau des bibliothèques qui en résulte n'est pas une victoire mineure ; la qualité de ce réseau s'est révélée appréciable, avec quantité de réalisations admirables, ouvertes à tous. Les bibliothèques ne sont-elles pas les équipements culturels les plus appréciés et les plus fréquentés par les Français ? Enfin, les bibliothécaires sont parvenus à faire prévaloir leur modèle et leur paradigme, non seulement dans la sphère politique mais aussi dans le monde éducatif. Les bibliothécaires du secteur jeunesse ont fortement influencé les pratiques pédagogiques en ce qui concerne l'offre de lecture, à tel point qu'ils ont pu contribuer à une révision des démarches de formation des lecteurs, à un élargissement des corpus, à une ouverture vers des pratiques de lecture extensive, à la création des bibliothèques scolaires et finalement, même si cette orientation contrarie quelque peu leur volonté initiale, à une rescolarisation du livre et de la lecture⁴⁸. Le ministère de l'Éducation nationale et les enseignants ont reçu les critiques de leurs partenaires et s'y sont montrés sensibles, ce qui n'est pas rien, tout en signifiant qu'ils n'évolueront décidément qu'à leur rythme et à leur manière.

En fait, pour les bibliothécaires comme pour beaucoup d'acteurs initiaux de l'offre, un déplacement des champs de mobilisation et d'action s'est opéré. Porteurs de revendications, faiseurs d'opinion, médiateurs dominants parfois, ils ont été conduits à se concentrer sur les instruments

48 Cf. Max Butlen, « Lire à l'école, lire en bibliothèque », *BBF*, 2004, n° 1.

de travail qu'ils ont tant revendiqués. Ils espèrent désormais (et on attend d'eux) des résultats supérieurs à ceux qu'ils ont déjà obtenus. Passer au minimum la barre des 20 % d'inscrits représente un premier défi à relever compte tenu de la difficulté récurrente de la France à rejoindre le peloton de tête des pays européens en matière de lecture publique, compte tenu aussi d'une stagnation préoccupante du nombre des inscrits depuis 1997. Affronter ces défis peut provoquer un surinvestissement professionnel et aussi quelques tendances au repliement techniciste sur l'outil de travail, notamment informatique, d'autant que les technologies de l'information et de la documentation demandent une mobilisation considérable des personnels pour maîtriser les évolutions de la société de l'information et pour répondre à des demandes croissantes, de plus en plus hétérogènes.

Pourtant, dans ce paysage culturel et professionnel profondément modifié, force est de rejoindre Marine de Lasalle pour constater que la mise en œuvre des solutions proposées par la lecture publique ne suffit plus à résoudre les problèmes sociaux de la lecture. Le paradoxe vient de ce que le référentiel professionnel qui a provoqué l'enrôlement de nombreux nouveaux partenaires n'est plus assez ample pour que les nouveaux acteurs le reconnaissent comme leur. En somme et en termes de politique publique, les bibliothécaires ne sont pas parvenus à transformer leur référentiel sectoriel en référentiel global apte à guider les politiques de lecture. Était-ce d'ailleurs possible? Est-ce souhaitable? Une politique publique de la lecture univoque qui ne se centrerait que sur les bibliothèques publiques s'avérerait fort aléatoire. La variété des problèmes de la lecture, le nombre et la diversité des décideurs et des opérateurs, tout invite à croiser les compétences comme les réponses. Il n'apparaît guère rationnel de conduire les politiques de lecture à partir d'un seul secteur même si l'on reconnaît volontiers l'importance décisive de ce dernier dans la diffusion du livre et l'extension des pratiques culturelles.

Les bibliothécaires ne sont plus isolés; par là même, leur champ d'action a été limité par l'arrivée en nombre d'acteurs complémentaires et concurrents sur le marché de la lecture. Le « professionnisme⁴⁹ » des bibliothécaires se heurte à celui de ces autres partenaires dont l'activité est également de plus en plus professionnalisée. Ainsi, les éditeurs, très à l'offensive ces quarante dernières années, s'imposent de plus en plus comme les médiateurs dominants, aptes à façonner la demande en structurant

49 Distinctions établies par Raymond Bourdoncle, *Revue française de pédagogie*, n° 94, janvier-février-mars 1991. « Le professionnisme renvoie aux obsessions et aux excès du combat pour la gloire professionnelle collective [...] aux stratégies collectives de transformation de l'activité en profession. »

l'économie du livre et le marché de l'offre. Les écrivains sont parvenus à nouer des alliances qui leur permettent de conquérir une reconnaissance nouvelle. Les universitaires dominent scientifiquement les discours en matière de lecture et ils les valident...

Face à ces réalités nouvelles, plutôt que d'« impuissance publique » et d'échec relatif de la politique de la lecture publique en France, il apparaît donc plus exact de constater une mutation dans les représentations. La politique de la lecture publique française impulsée initialement par les bibliothécaires a laissé place à des politiques de la lecture diversifiées, adossées à de nombreux dispositifs, à d'autres modes d'action, d'autres groupes au sein desquels les bibliothécaires continuent à jouer une place essentielle mais qui n'est pas (ou plus) celle d'un « médiateur dominant ».

Le paradigme de la lecture publique comme solution globale, universelle à la crise de la lecture n'a pas pu s'imposer durablement, moins en raison de l'impéritie de ceux qui l'ont conçu, qu'à cause des limites historiques d'une conception de la lecture publique qui appelait elle-même son propre dépassement. L'évolution de l'offre a révélé qu'une politique publique d'offre de lecture ne saurait se réduire à une politique de la lecture publique « bibliocentrée⁵⁰ ». Quels que fussent ses vertus et ses effets, la lecture publique ne pouvait régler elle seule ni l'ensemble de la problématique de l'offre publique de lecture ni celle de la formation des lecteurs. Au lieu d'un échec, nous percevons donc plutôt une meilleure prise de conscience du rôle de chacun, une centration accrue sur l'essentiel du métier, une prise de conscience et une recherche accrue de professionnalisation⁵¹. Celle-ci paraît d'autant plus indispensable que les politiques publiques ont accordé aux bibliothécaires des satisfactions appréciables.

Au cours des décennies 1980 et 1990⁵², les collections des bibliothèques municipales passent de 45 à 95 millions de livres et de 800 000 disques à plus de 5 millions... Le personnel détenteur de diplôme professionnel passe de 2 000 à 6 000 dans les mêmes bibliothèques municipales. Les questions de formation, de gestion et d'animation des équipements deviennent évidemment centrales dans l'ensemble du secteur. On estime à 30 000 le nombre des personnels travaillant dans l'ensemble des

50 Cf. Max Butlen, « Les acteurs des politiques de lecture pour la jeunesse, complémentaires et concurrents ? », *Revue des livres pour enfants*, n° 217.

51 Sur ces évolutions, voir : Anne-Marie Bertrand, « Les BM dans les années 80. Un développement spectaculaire mais inachevé », *BBF*, 1992 ; Marine de Lassalle, « Les paradoxes du succès d'une politique de lecture publique », *BBF*, 1997, n° 4. François Rouet, *La grande mutation des bibliothèques municipales. Modernisation et nouveaux modèles*, Ministère de la Culture, DEP, 1998.

52 Cf. Anne-Marie Bertrand, *Les bibliothèques*, Éd. La Découverte, 1998.

bibliothèques. Tous ces professionnels ont la responsabilité de faire fonctionner les équipements modernes que la reconnaissance du référentiel sectoriel a permis d'obtenir. La bibliothèque publique est désormais bien mieux armée pour mieux offrir à lire. Son offre est désormais complétée par celle de ses partenaires, en premier lieu ceux de l'Éducation nationale. Même si l'existence des BCD reste précaire, la révision profonde des objectifs de formation et des programmes de l'école s'est accompagnée de l'introduction de nombreux livres autres que les traditionnels manuels : littérature de jeunesse, presse, livres documentaires, supports modernes d'accès à la culture de l'écrit. Dans les collèges et les lycées, l'existence de 12 000 bibliothécaires documentalistes permet d'envisager le développement de véritables politiques documentaires.

► **Vers un développement accru des politiques publiques locales**

Les politiques publiques de la lecture ne sauraient se concevoir sans engagement de l'État mais ni leur élaboration, ni leur gestion ne peuvent relever d'une responsabilité exclusivement étatique. Dans un contexte où les acteurs se multiplient et voient leurs pouvoirs accrus en liaison avec la décentralisation et la déconcentration, la notion de réseaux de politiques publiques se substitue de plus en plus à celle de politique publique centrale, unique, globale.

Une politique de lecture a bien existé en France et c'est le résultat d'un combat opiniâtre. Elle s'est d'abord confondue avec une politique de développement de la lecture publique. Cette première étape a favorisé une mobilisation générale des acteurs bien au-delà du corps des bibliothécaires et le passage d'une politique centrale à une multiplicité, voire à un éclatement des politiques de lecture, publiques ou non. La grande question devient celle des synergies et de la cohérence entre les unes et les autres. La DLL est à l'épreuve face à ce défi. Le rôle de l'État, de ses représentants, de ses institutions a sensiblement évolué. Hier acteur direct, omniprésent, offrant services et subventions, il lui faut aujourd'hui remplir aussi d'autres fonctions : animer le monde des bibliothèques, faciliter les synergies, veiller à l'égalité d'accès à la lecture sur l'ensemble du territoire, impulser, coordonner et arbitrer alors même qu'on assiste à un émiettement des légitimités, alors que l'inspection générale et la Direction du livre et de la lecture ont perdu du pouvoir du fait de la déconcentration.

Paradoxalement, au moment où la question de la généralisation de l'offre de lecture est passée du stade du désir d'une minorité active à celui de la revendication de tous, alors que l'encadrement étatique, politique, administratif, budgétaire s'est considérablement amélioré et structuré, que le professionnalisme s'est développé et généralisé et que les résultats globaux de l'offre s'améliorent, le pilotage des politiques de lecture est devenu de plus en plus délicat. N'a-t-il pas d'ailleurs atteint certaines limites ? Ne convient-il pas d'en reconsidérer en tout cas les modalités et objectifs ?

L'État a plutôt bien rempli le rôle d'incitation qui lui revenait. Il a pesé autant que possible sur la demande en s'employant à la structurer. Il a encouragé le développement d'innombrables initiatives et projets locaux, dans les communes, les écoles, les entreprises et sur de nouveaux territoires longtemps négligés. Tout cela est fort louable et doit être poursuivi et consolidé mais, au total, l'expansion des politiques d'offre n'est-elle pas empêchée par une distance persistante entre les offreurs et les publics qui leur résistent ? Nous aurions tendance à penser qu'il serait probablement aléatoire de tenter d'espérer de nouveaux progrès d'un renforcement du pilotage central. Nous faisons au contraire l'hypothèse que les nouvelles avancées seront désormais réalisées par une déconcentration et une décentralisation réelles du pouvoir d'offrir à lire, c'est-à-dire par une prise en main des politiques d'offre au niveau local, au plus près des besoins et des demandes et donc aussi... des bibliothèques.