

...la proposition de loi relative aux

BIBLIOTHÈQUES ET AU DÉVELOPPEMENT DE LA LECTURE PUBLIQUE

Réunie le 2 juin 2021, sous la présidence de **Laurent Lafon** (UC – Val-de-Marne), la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné le rapport de **Sylvie Robert** (SER - Ille-et-Vilaine), auteure et rapporteure de la proposition de loi n° 339 (2020-2021) relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique.

1. UN ÉQUIPEMENT PUBLIC ESSENTIEL À LA DÉMOCRATIE ET À LA CITOYENNETÉ

A. « DES TEMPLES DE LA CULTURE »

Le rapport « *Sur l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques* » de Sylvie Robert et Colette Mélot, rendu public en juillet 2020¹, a souligné le rôle crucial des bibliothèques dans la construction de l'idéal républicain, plaçant en exergue une citation de Julien Green « *Une bibliothèque, c'est le carrefour de tous les rêves de l'humanité.* »

Les bibliothèques constituent aujourd'hui le premier équipement culturel public tant en nombre, avec **16 500 établissements** que par l'importance et la diversité des publics qu'elles accueillent, environ **12 millions d'usagers**. Elles ont connu ces dernières années des évolutions profondes, soulignées par les auteurs du rapport : « *De "temples de la culture" réservés aux seuls initiés, les bibliothèques deviennent progressivement les foyers d'un champ culturel réinventé, plus ouvert et inclusif* ».

Cette extension du champ des bibliothèques, devenues, pour reprendre l'expression d'Erik Orsenna et Noël Corbin, un « tiers lieu² », constitue un fait marquant pour ces établissements, qui ont su trouver une place nouvelle dans les collectivités.

Le rapport « Orsenna-Corbin »

Erik Orsenna et Noël Corbin se sont vus confier par la ministre de la culture, par lettre en date du 31 juillet 2017, le rôle « d'ambassadeurs de bonne volonté » sur les bibliothèques et les médiathèques. Le rapport « *Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain* » a été remis au Président de la République le 20 février 2018. Il constitue un moment charnière dans la prise en compte de l'évolution des bibliothèques, avec le rapport de l'auteure de la présente proposition de loi « *L'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques*³ », remis au ministre de la culture et de la communication en août 2015.

Rédigé par un Académicien, il constitue plus une réflexion, un « carnet de voyage » nourri des déplacements et de rencontres, qu'un document administratif opérationnel.

Le rapport part du constat que les bibliothèques sont « *des lieux du livre, mais aussi, et tellement, des lieux du vivre* ».

¹ Rapport d'information n° 581 (2019-2020) de Mmes Colette Mélot et Sylvie Robert, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, déposé le 1^{er} juillet 2020 <https://www.senat.fr/rap/r19-581/r19-5811.pdf>

² « Voyage au pays des bibliothèques. Lire aujourd'hui, lire demain », rapport remis au ministre de la culture par Erik Orsenna et Noël Corbin <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Voyage-au-pays-des-bibliotheques.-Lire-aujourd-hui-lire-demain>

³ Rapport de Sylvie Robert sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques : <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Rapport-de-Sylvie-Robert-senatrice-d-Ille-et-Vilaine-sur-l-adaptation-et-l-extension-des-horaires-d-ouverture-des-bibliotheques-publiques>

40 % des Français fréquenteraient une bibliothèque au moins une fois par an. Les auteurs du rapport mettent ce surcroît de fréquentation moins sur l'attrait pour les ouvrages que sur une diversification de leurs activités : accès Wifi, café, lectures publiques etc. Ce constat d'une diversification se retrouve dans le fait que 50 % des personnes n'empruntent pas de livres, et interroge sur l'attention exclusive portée aux collections.

Les auteurs souhaitent transformer les bibliothèques en « *troisième lieu* », entre le travail et la maison. **Cette expression matérialise une ambition qui modifie fondamentalement la bibliothèque, lieu appelé à devenir protéiforme et multiservices, d'échanges, de sociabilité, où la place du livre serait constante, mais moins centrale.**

B. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE COMPLEXE

L'architecture institutionnelle des bibliothèques, plus précisément, de ce qui relève de la « lecture publique », revêt une **grande complexité**, avec trois acteurs décentralisés concernés.

Les communes sont ainsi responsables de la création et de la gestion des bibliothèques, en application de la clause de compétence générale dans le domaine culturel. De leur côté, **les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** peuvent choisir d'endosser cette fonction au titre de la compétence optionnelle « équipements culturels ». Enfin, les **départements** gèrent les anciennes bibliothèques départementales de prêt (BDP), dont le rôle s'inscrit plus dans la coordination, mais sans que la loi ne précise s'il s'agit d'une compétence obligatoire ou optionnelle.

À la différence des autres domaines patrimoniaux, **les bibliothèques n'ont jamais fait l'objet d'une loi-cadre**. Jusqu'en 2017, les dispositions relatives à ces établissements ne traitaient que d'aspects administratifs et de rattachement.

L'ordonnance n° 2017-650 du 27 avril 2017 a permis de clarifier et de donner une cohérence au cadre institutionnel des bibliothèques. Prise en application de l'article 95 de la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), elle a refondu entièrement le livre III dédié du code du patrimoine.

Son titre I^{er} (articles L. 310-1 et L. 310-2) traite des dispositions communes, alors que les titres II (articles L. 320-1 et L. 320-2) et III (article L. 330-1) sont respectivement consacrés aux bibliothèques municipales et intercommunales et aux bibliothèques départementales.

Ce livre ne comporte cependant que **cinq articles**, soit par exemple douze fois moins que le livre II dédié aux archives.

Si cette comparaison chiffrée n'est en elle-même pas significative, elle met en lumière le caractère très ramassé des dispositions relatives aux bibliothèques. Ainsi, alors que les archives et les musées bénéficient d'une **définition**, respectivement aux articles L. 211-1 et L. 410-1 qui ouvrent les livres II et IV du code du patrimoine qui leur sont consacrés, tel n'est pas le cas des bibliothèques. Le premier article du livre III indique simplement que « *Les bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements sont organisées et financées par la collectivité ou le groupement dont elles relèvent* ».

2. LA CONSÉCRATION LÉGISLATIVE DES BIBLIOTHÈQUES

A. UNE LOI AUX OBJECTIFS AMBITIEUX

L'objet de la présente proposition de loi est donc de donner **enfin** un cadre législatif **précis** et **ambitieux** aux bibliothèques, bâti autour de trois grands principes :

- la **liberté d'accès** aux bibliothèques des communes et de leurs groupements ;
- la **gratuité d'accès** à ces institutions, ce qui complète et conforte la liberté d'accès, et permet de garantir une égale accessibilité à tous ;
- enfin, le **pluralisme des collections**, afin de maintenir la vocation universaliste des bibliothèques.

La conjugaison de ces trois objectifs s'inscrit pleinement dans le respect de la **libre administration des collectivités**, un principe que l'auteur de la proposition de loi tient à rappeler.

B. UN CADRE LÉGISLATIF ADAPTÉ

1. Missions des bibliothèques

Les articles **1^{er} à 8** de la présente proposition de loi insèrent huit articles dans le code du patrimoine, destinés à poser le rôle et les missions des bibliothèques des collectivités territoriales et de leurs groupements.

a) Missions et principes

L'article 1^{er} définit de manière explicite ces missions, communes à toutes les bibliothèques des collectivités et de leurs groupements, autour de trois grandes thématiques : la conservation et la communication des collections, la mise en place de services autour de leurs missions et l'activité patrimoniale. Cet article inscrit également les activités des bibliothèques dans le respect des grands principes républicains de **pluralisme, d'égalité d'accès** et de **neutralité**.

Ils sont complétés par les articles 2 et 3 qui établissent la liberté et la gratuité d'accès aux bibliothèques **municipales** et **intercommunales**.

Enfin, l'article 5 reprend le principe de pluralisme et de diversité pour l'appliquer aux collections des bibliothèques des **collectivités et de leurs groupements**, dont la définition est renvoyée par l'article 4 à un décret en Conseil d'État.

b) Organisations

En application de la liberté d'administration des collectivités, l'auteur de la proposition de loi n'a pas souhaité formuler des obligations, mais plutôt tracer un cadre respectueux des compétences locales.

Ainsi, l'article 7 charge les bibliothèques d'établir les **orientations générales** de leur politique documentaire, orientations que l'**assemblée délibérante** serait incitée à débattre.

De même, **l'article 8** prévoit que les agents travaillant dans les bibliothèques disposent des qualifications nécessaires à l'exercice de ces missions, sans pour autant tracer un cadre contraignant.

2. Le cas particulier des bibliothèques départementales ?

L'article 9 de la proposition de loi définit les missions des bibliothèques **départementales**, en les confortant dans leur rôle d'assistance et de soutien aux bibliothèques des collectivités et de leurs groupements. La question de l'inscription de ces établissements dans les compétences obligatoires des départements n'est pas abordée, mais devra nécessairement être étudiée dans un cadre législatif plus adapté.

3. Diverses mesures d'adaptation

Les articles 10 à 12 proposent différentes adaptations, en particulier une extension à d'autres types de groupements de communes de l'éligibilité au concours particulier « bibliothèques » de la dotation de décentralisation (article 10), l'obligation pour une intercommunalité qui exerce la compétence « lecture publique » d'élaborer un schéma de développement (article 11), enfin, la possibilité de céder à titre gratuit à certains organismes sans but lucratif les fonds des bibliothèques devenus sans emploi (article 12).

L'article 13 assure la recevabilité financière de la proposition de loi.

3. LES APPORTS DE LA COMMISSION : CONFORTER UNE INITIATIVE ESSENTIELLE

L'inspiration qui a porté la proposition de loi a reçu le plein soutien de la commission de la culture.

Les améliorations adoptées ont essentiellement été de **précision**, pour mieux cerner le droit applicable.

Ainsi la commission a adopté des amendements **aux articles 4, 6 et 7** afin de préciser que les dispositions s'étendaient aux bibliothèques des **collectivités et de leurs groupements**.

La commission a adopté un amendement à l'article 1^{er} qui donne une meilleure définition des missions **patrimoniales** des bibliothèques.

Enfin, la commission a adopté deux amendements permettant de prendre en compte autant de cas particuliers qui témoignent de la richesse et de la diversité des modèles de bibliothèques :

➤ à l'article 5, un amendement prend en compte les bibliothèques municipales **spécialisées** ;

➤ à l'article 9, un amendement permet aux bibliothèques départementales **recevant du public** de continuer à le faire, sans que cela ne constitue une obligation.



EN SÉANCE

Lors de sa séance publique le 9 juin 2021, le Sénat a adopté à l'**unanimité** la proposition de loi. Le Sénat a adopté en séance publique deux amendements de MM. Mandelli et Retailleau, qui précisent les conditions de vote de l'Assemblée délibérante aux articles 7 et 9. Un amendement du gouvernement de suppression du gage de l'article 13 a également été adopté.



LA SUITE DE LA NAVETTE

La commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale a examiné le rapport de Florence Provendier lors de sa réunion du 22 septembre. Le texte a été adopté, également à l'unanimité, lors de la séance publique du 6 octobre 2021.

L'Assemblée nationale a enrichi le texte et conforté ses orientations. Elle a ainsi complété les missions des bibliothèques en mentionnant notamment les droits culturels, la promotion du patrimoine linguistique et la facilitation de l'accès des établissements aux handicapés.

Elle a par ailleurs inséré un nouvel article 9A qui interdit aux départements de faire cesser l'activité de leurs bibliothèques départementales, reprenant une position défendue par la rapporteure du Sénat. Elle a également ouvert à l'article 12 la possibilité de vendre les ouvrages reçus des bibliothèques pour mener des actions de bienfaisance.

Compte tenu de la parfaite convergence de vues entre les deux assemblées, le Sénat a choisi de recourir à la procédure de **législation en commission** (LEC) pour en achever rapidement l'examen, et rendre possible sa promulgation avant la fin de l'année 2021.

Lors de la réunion du mardi 23 novembre 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a ainsi adopté en deuxième lecture la proposition de loi à l'**unanimité** et **sans modification**, sur le rapport de Sylvie Robert.



Laurent Lafon
Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Sylvie Robert
Auteure
et Rapporteur
Sénatrice d'Ille-et-Vilaine
(Socialiste, Écologiste et
Républicain)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-339.html>