

L'évaluation du décret réalisée par le laboratoire Spiral et le centre de recherche Cléo de l'ULg [septembre 2014 – novembre 2015]

Comme précisé dans l'introduction, cette deuxième partie constitue une synthèse du rapport d'évaluation du laboratoire Spiral. Les explications développées dans les encadrés émanent du Service de la Lecture publique.

Méthodologie

La première démarche de prise d'information a été réalisée à travers une vingtaine d'entretiens exploratoires qui se sont déroulés en septembre et octobre 2014. Des acteurs issus d'horizons divers ont été rencontrés, l'objectif étant de comprendre les mécanismes et les éléments clés de la mise en œuvre du décret dans le contexte local.

La recherche s'est ensuite décomposée en trois approches de terrain :

- 1) une *enquête en ligne via le logiciel Mesydel* a été envoyée à l'ensemble des bibliothèques reconnues par la Fédération Wallonie-Bruxelles, que cela soit dans le cadre de la législation actuelle ou de la précédente. La démarche misait sur une prise d'information la plus large possible et a fait l'objet de deux rapports successifs. L'enquête était anonyme.

Quelques explications du SLP :

Le questionnaire a été travaillé avec l'Administration. Dans le cadre du premier tour de ce questionnaire, huit modules de questions sont ressortis de ce travail : informations générales, les pratiques, la gestion de l'opérateur, les usagers, les collaborations et partenariats, la mutualisation, l'évaluation et autres. Le premier tour du Mesydel, dont le but était d'identifier parmi toutes les réponses les éléments de consensus et de divergences, a été lancé en décembre 2014. Cent

onze bibliothécaires y ont répondu (représentant 108 opérateurs), ce qui a permis de dégager les thèmes du second tour du Mesydel, à nouveau divisé en huit modules : les données profils (informations relatives au répondant), le résumé du premier tour, les relations entre la bibliothèque et son public, les missions du bibliothécaire, le plan de développement de la lecture, l'évaluation du plan, les partenariats et la légitimité de la bibliothèque dans le secteur culturel, ainsi que les usages de la bibliothèque.

- 2) La deuxième démarche a consisté à *étudier en profondeur le cas de huit opérateurs locaux* afin de comprendre les mécanismes et les éléments clés de la mise en œuvre du décret au niveau local. Pour chaque étude de cas, la rencontre a eu lieu avec le bibliothécaire-dirigeant, un partenaire et, dans la mesure du possible, un bibliothécaire de terrain ; le plan quinquennal de développement a aussi été analysé ainsi que, le cas échéant, le rapport général d'exécution et la nouvelle demande de reconnaissance. De plus, dans certains cas, les chercheurs ont pris part à des activités organisées par la bibliothèque.

Quelques explications du SLP :

Le cahier des charges prévoyait l'étude des huit dossiers de demande de renouvellement de reconnaissance qui devaient être rentrés début 2015 par les opérateurs reconnus au 1^{er} janvier 2011. Ces huit cas n'ont finalement pu être ceux qui étaient préconisés en raison du fait que, pour des raisons budgétaires, la remise des rapports généraux d'exécution et des nouvelles demandes de reconnaissances des bibliothèques reconnues en 2011 a été postposée d'une année⁵. Il a, par conséquent, été décidé,

d'un commun accord entre les représentants de l'Administration et le laboratoire Spiral, d'étudier les quatre cas de 2011 qui ont malgré tout rentré leur dossier (soit les opérateurs directs – bibliothèques locales de Berchem-Sainte-Agathe, La Bruyère, La Louvière et Mouscron) ainsi que quatre autres cas choisis pour leur complémentarité avec les précédents en vue d'une bonne représentation de l'ensemble du secteur. Ces quatre cas choisis sont les opérateurs directs – bibliothèques locales de Hotton, Ixelles, Jodoigne-Incourt et Seraing.

- 3) Enfin, *cinq focus groups ont été organisés* avec des opérateurs d'appui (le 16 décembre 2014), des opérateurs locaux reconnus en catégorie 1 (le 23 avril 2015), en catégorie 2 (le 5 mai), en catégories 3 et 4 (le 8 mai) et un dernier avec des Inspecteurs (le 28 mai).

Ces méthodes diversifiées ont permis de rassembler des informations particulièrement nuancées, parce qu'à chaque moment les thèmes étaient abordés dans des mises en situation différentes : les propos rassemblés dans les *focus groups* (discussions entre pairs) formulent des prises de position plus nuancées que les assertions parfois tranchées retrouvées dans l'enquête en ligne ; les études de cas ont permis de rassembler des informations très contextualisées, mettant en évidence des éléments concrets des interactions avec des partenaires (associations ou centres culturels), le Conseil de développement de la lecture (CDL) ou les responsables politiques, ainsi que des problèmes de gestion de personnel.

L'évaluation a été menée afin de fournir au Service de la Lecture publique des connaissances objectivées sur les changements de pratiques et de paradigmes de travail des opérateurs depuis l'adoption du décret de 2009. Elle a été menée dans le respect d'une démarche de recherche qualitative, dans laquelle « la compréhension des logiques sociales s'élabore progressivement, où le questionnement évolue et la problématique "bouge" au fur et à mesure de la progression de l'enquête, où le chercheur suit des "pistes" plutôt qu'il ne s'enferme dans une quête de confirmations, falsifications ou vérifications » [OLMIEV DE SARDAN, 2008, p. 77].

Ainsi, au fur et à mesure de l'évaluation, les questions et interrogations ont évolué. Les chercheurs, tout en faisant des allers et retours incessants entre le terrain/les données et les questions de départ, ont été amenés à reformuler les problématiques ; des dimensions nouvelles sont apparues. Ils ont mis en évidence des processus, des logiques, des stratégies, des représentations propres au sujet d'étude. Les informations issues des différentes méthodologies évoquées ci-dessus ont été recoupées, mises en débat et nourries par les réunions et discussions avec le groupe de suivi et l'instance d'évaluation.

Quelques explications du SLP :

L'ensemble du travail a été suivi par une *Instance d'évaluation* composée de représentants des opérateurs de Lecture publique, du Conseil des bibliothèques publiques, du Cabinet de la ministre de la Culture, ainsi que de différents secteurs culturel, socioculturel, de la Cocof, de l'Union des villes et communes de Wallonie et de l'enseignement. Cette instance s'est réunie les 3 novembre 2014, 23 février, 23 juin et 12 octobre 2015⁶.

La structure du rapport est le fruit du processus de recherche, résultat d'un travail d'équipe : les neuf chapitres thématiques repris ci-après ont été construits sur la base de dimensions qui paraissent particulièrement pertinentes afin de « traduire » les réalités du terrain.

Résultats

Si le nouveau décret propose des ruptures par rapport au cadre antérieur de soutien à la Lecture publique, son approbation a reçu un large soutien des opérateurs. Le présent travail se concentre sur les premières années de mise en œuvre du décret et les effets de son appropriation par les opérateurs, tout en tenant compte de la phase préparatoire au décret qui a débuté avec le financement de projets pluriannuels dès 2008⁷.

Pour plus de clarté, les éléments repris **en gras** dans cette section sont les constats qui ressortent du travail d'évaluation ; les éléments repris **en bleu** sont les recommandations faites par l'équipe d'évaluation.

[6] La composition de l'Instance d'évaluation est la suivante (par ordre alphabétique) : Nicolas Borguet (Cabinet de Mme la Ministre de la Culture), Delphine Carlier (bibliothèques de Rixensart), Luc Carton (Service général d'Inspection de la Culture), Jean-Michel Defawe (FIBBC), Françoise Dury (APBD), Nicolas Fanuel (bibliothèque de Marchin – Modave), Jean-François Füeg (Service de la Lecture publique), Martine Garsou (Service général des Lettres et du Livre), Françoise Gosselin (conseillère pédagogique), Michel Guérin (Observatoire des politiques culturelles), Nathalie Henriot (Service général d'Inspection de la Culture), Marc Lavallé (bibliothèque itinérante de la province de Luxembourg), Janine Le Docte (Cocof), Véronique Leroy (Service de la Lecture publique), Céline Martin (Centre d'action laïque – Liège), Patrick Michel (Collectif alpha), Cécile Paul (CESEP), Carine Remmery (Conseil des bibliothèques publiques), Tania Sidiras (Union des villes et communes de Wallonie), Sylvie Smoos (Union des villes et communes de Wallonie), Pascale Vanderpere (opérateur d'appui de la province de Hainaut) et Myriam Wezel (Service de l'Évaluation des politiques publiques).

[7] Cf. l'explication relative aux projets pluriannuels de développement de la lecture infra, p. 11 et 12.

[5] Articles 37 et 38 du décret-programme du 18 décembre 2014 portant diverses mesures relatives aux fonds budgétaires figurant au budget général des dépenses de la Communauté française, aux dotations et subventions à certains organismes sous contrat de gestion, l'enseignement obligatoire et de promotion sociale, aux infrastructures, à l'Enfance, à la Culture, à la Jeunesse, aux conditions d'octroi de l'équivalence des diplômes et certificats d'études étrangers, à l'Académie de Recherche et d'Enseignement supérieur, au financement de l'enseignement supérieur universitaire et non universitaire et à la Recherche (Moniteur n° 36 du 5 février 2015, p. 10646).

1 LES MISSIONS DES « BIBLIOTHÉCAIRES »

1.1 LE MÉTIER

Les bibliothécaires sont d'abord des professionnels de la gestion des collections et catalogues et de la mise à disposition des livres. Professionnels de terrain, en contact permanent avec les citoyens, ils disposent d'une certaine forme d'autonomie et d'un pouvoir discrétionnaire rendant possible l'exécution du travail parce qu'ils sont capables de faire face aux différentes situations. **Ils se reconnaissent comme membres d'un groupe professionnel, avec une identité et une conception partagée de leur métier.**

L'approche stratégique proposée dans le décret est symptomatique d'une transformation managériale de l'administration publique, orientée vers une réalisation ciblée d'objectifs à travers une démarche d'évaluation continue, de recherche, d'amélioration de performance. **Les missions des opérateurs sont de plus en plus diversifiées**, le décret encourage les bibliothécaires à développer de nouvelles pratiques.

1.2 LA DIVERSIFICATION DES PRATIQUES

Les missions du bibliothécaire redéfinies par le décret peuvent être synthétisées comme suit : **faire des animations** (et plus uniquement du prêt de livres) ; **travailler en partenariat** ; **développer des activités hors les murs** ; **diversifier le public** (travailler avec le public éloigné de la lecture) ; **adapter ses activités aux particularités du territoire local** ; **rentrer dans une logique de projet** (développer un plan sur cinq ans, identifier des objectifs et les évaluer) ; **développer une logique de réseau** (un seul opérateur reconnu) **et pratiquer la mutualisation des ressources** (notamment via le catalogue collectif et le prêt inter).

Ces nouvelles missions sont appréciées par les professionnels.

Cependant :

- le fait que le livre en tant que tel n'apparaisse plus dans la législation est critiqué par certains, d'autant plus que l'objectif du décret est de sensibiliser les publics à la lecture (et non à la

bibliothèque en tant que telle). **Le prêt de livre reste l'activité « principale » du bibliothécaire ; le fait qu'il n'apparaisse pas dans le décret pourrait fragiliser certaines bibliothèques dans leur relation avec le PO.** Il n'empêche que le plan de développement est un bon levier pour parer à ce risque, car il est élaboré dans le cadre défini à l'annexe 4A de l'arrêté d'exécution qui laisse une place aux livres et aux collections ;

- **la diminution du prêt peut constituer dans certains cas un véritable problème d'ordre financier**, notamment pour les bibliothèques dont le PO est une ASBL et dont le prêt et les cotisations constituent une part non négligeable des recettes. Les bibliothèques communales, elles, « reversent » à la commune le « fruit » du prêt ;
- **centré sur la transition et la gestion du changement, le plan ne permet pas de mettre en évidence la partie des ressources et du temps de travail qui est consacrée aux activités dites traditionnelles**, qui constituent la plus grande partie du travail de l'équipe ;
- le décret entraîne aussi une **augmentation conséquente des activités et animations** proposées en lien avec les priorités du plan, **qui peuvent supplanter l'activité de prêt** ;
- **certain bibliothécaires craignent que les activités nouvelles n'entraînent une moindre attention aux attentes du public traditionnel** de la bibliothèque.

1.3 LA NOUVELLE TERMINOLOGIE

Les termes utilisés dans le décret, notamment celui « d'opérateur » à la place de bibliothécaire et le mot « permanent » pour signifier le bibliothécaire, **ont contribué à un sentiment de manque de reconnaissance** de la profession de « bibliothécaire » qui peut mener à des questions en termes d'identité professionnelle.

1.4 LES RESSOURCES FACE AUX NOUVELLES MISSIONS

- a) **La logique formelle d'une approche stratégique « diagnostic – objectifs – actions – évaluation » semble être acquise**, surtout pour les projets les plus importants.

Les avantages d'une telle démarche sont très appréciés.

Cependant :

- elle est aussi dénoncée comme chronophage. **Les opérateurs dénoncent la charge administrative supplémentaire liée à la rédaction du plan et aux processus d'évaluation, et les ressources utilisées pour les animations.** Ces charges éloignent le bibliothécaire de sa mission initiale et, malgré les ressources humaines supplémentaires que le décret octroie, beaucoup évoquent ce point ;
- **peu de bibliothèques sont équipées de bureaux**, ce qui peut rendre difficile la rédaction des rapports et des évaluations ;
- **les exigences nouvelles** de la gestion par projet **et le surcroît de tâches administratives engendrent souvent une réorganisation de l'équipe.**

b) **Le travail en partenariat, reconnu comme une avancée du décret, nécessite aussi des compétences nouvelles :**

- au-delà de la maîtrise de la gestion des collections, il faut **disposer d'animateurs capables de développer des activités avec des publics diversifiés** ;
- l'ouverture du décret qui permet **l'entrée dans la bibliothèque de profils différents est, en général, perçue positivement.** Certaines bibliothèques ont pu ainsi embaucher des professionnels de l'animation et/ou des personnes en charge des animations hors les murs parfois dès la mise en place d'un projet pluriannuel de développement de la lecture (PPDL). Cette ouverture **a, en général, contribué à faciliter les partenariats** ;
- **les équipes rassemblent dès lors plus souvent des compétences hybrides.** Comment impulser une nouvelle dynamique au sein des équipes hybrides où tous les membres ne sont pas convaincus du bien-fondé du changement de paradigme ?

Quelques précisions du SLP :

Ce que dit la législation concernant le **personnel réputé qualifié** (permettant par son emploi de justifier d'une subvention d'intervention dans la rémunération des permanents) :

Article 8 de l'arrêté : « Pour être réputé personnel qualifié en application de l'article 12, alinéa 2, 3°, du décret et bénéficier d'une subvention telle que prévue à l'article 18, 1°, du décret, le personnel doit :

1° soit être porteur d'un des grades suivants :

- a) master ou licencié en sciences et technologies de l'information et de la communication ;
- b) bachelier bibliothécaire-documentaliste ou gradué bibliothécaire-documentaliste ;
- c) bibliothécaire breveté, spécifique à l'enseignement supérieur social de promotion sociale de type court ;
- d) correspondant à un titre étranger reconnu par le Gouvernement de la Communauté française comme équivalent aux grades repris au 1°, a), b), c) ;

2° soit avoir été titulaire d'une fonction d'animateur subventionné dans le cadre du décret du 24 octobre 2008 déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française ;

3° soit être sélectionné par un jury composé au minimum de représentants du ou des pouvoirs organisateurs de l'opérateur du Service public de la Lecture et d'un membre de l'Inspection à condition d'être porteur au minimum d'un titre utile de l'enseignement supérieur de type court ou de pouvoir justifier d'une expérience professionnelle rémunérée utile d'au moins cinq ans ;

4° soit être porteur, au minimum, d'un grade de bachelier en informatique ou de gradué de l'enseignement supérieur de type court en informatique. »

Charge administrative, approches transversales, nouveaux métiers... Pour gérer ces changements au sein de l'organisation, **les responsables des bibliothèques demandent davantage de soutien de formation pour développer des techniques de gestion** adaptées aux nouvelles activités. ■

2 LES CATÉGORIES DE RECONNAISSANCE

2.1 CONTEXTE

Chaque opérateur est reconnu dans une catégorie numérotée de 1 à 4 et qui conditionne ses obligations ainsi qu'une partie des subventions accordées par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il s'agit des subventions de fonctionnement et d'activités ; le montant de la subvention « permanent » est, lui, lié à la taille de la population servie. Les conditions requises pour intégrer les catégories de reconnaissance figurent dans l'annexe 4A de l'arrêté d'exécution. Elles sont d'ordre technique (nombre d'heures d'ouverture, proportion d'ouvrages de fiction, possibilité d'avoir un accès à Internet, etc.), mais elles sont aussi qualitatives lorsqu'elles concernent les activités menées par la bibliothèque (activités proposées à des usagers individuels ou collectifs, production d'écrit, travail avec des partenaires, etc.). La catégorie 1 est celle qui exige le moins d'obligations de la part de l'opérateur et, en conséquence, celle qui accorde les plus petites subventions. *A fortiori*, la catégorie 4 est la plus exigeante et offre plus de subsides.

2.2 CATÉGORIE DEMANDÉE – CATÉGORIE OBTENUE

En introduisant un dossier de reconnaissance, les opérateurs formulent le choix de la catégorie dans laquelle ils souhaitent être reconnus. Au sein des opérateurs locaux, ce choix est réalisé soit par le pouvoir organisateur, soit par l'équipe de la bibliothèque :

- pour les responsables politiques de la commune, la catégorie demandée est souvent vue comme une opportunité financière, puisque le montant de la subvention de fonctionnement et d'activités varie en fonction de la catégorie obtenue. Dans un petit nombre de cas, son augmentation sert à réduire la part communale dans le financement de la bibliothèque, mais la majorité des bibliothèques ont vu leurs moyens augmenter grâce aux subventions plus importantes. De manière subsidiaire, certaines villes demandent une catégorie élevée, car elles disposaient d'une bibliothèque de catégorie élevée dans le décret de 1978 ;
- les bibliothécaires pensent plus aux exigences de l'annexe 4A comme premier critère du choix de la catégorie : certains choisissent la sécurité

et demandent une catégorie qu'ils sont sûrs d'obtenir, tandis que d'autres choisissent une catégorie plus élevée pour évoluer (tous ne partent pas du même niveau). Une série de bibliothécaires a aussi choisi une catégorie plus faible pour commencer « en douceur » et prendre le temps de s'adapter aux nouvelles exigences grâce à une période de transition de cinq ans.

Il peut donc y avoir un écart entre les ambitions du pouvoir politique local et celles de ses bibliothécaires. C'est alors le politique qui a le dernier mot ; ce qui oblige le bibliothécaire à répondre à des exigences élevées par opportunité financière.

Dans la très grande majorité des cas, le Service de la Lecture publique, l'Inspection et le Conseil des bibliothèques publiques sont d'accord sur le choix de la catégorie sans concertation préalable. Cela peut faire l'objet d'un débat (le plus souvent entre le SLP et l'Inspection), mais **il est rare que la catégorie demandée par l'opérateur ne soit pas accordée.** Pourtant, les critères de choix de la catégorie ne sont pas toujours clairs. En effet, **il n'existe pas de grille objective d'analyse pour les critères qualitatifs.** Des questions peuvent notamment se poser concernant la charnière, le passage entre deux catégories.

2.3 ÉVOLUTION DANS LES CATÉGORIES

Faut-il considérer ce système comme un système évolutif ? L'objectif de tous les opérateurs est-il d'atteindre la catégorie 4 ? Un certain nombre de bibliothèques voient, en effet, le système des catégories comme un système évolutif. Ainsi, des bibliothécaires ont demandé une catégorie faible pour obtenir par après une catégorie plus élevée. Bien que cela ait été réfuté par le SLP et ne soit pas prévu par la législation, d'autres ont eu l'information qu'il fallait commencer par une catégorie basse. Parfois aussi, c'est la dynamique impulsée par le décret qui pousse à monter en catégorie supérieure. **De manière générale, on peut dire que les bibliothèques ambitionnent de monter en catégorie lorsque les moyens le permettent.**

Une partie des bibliothécaires pense que le système des catégorisations est mal fait. Cette remarque provient surtout des bibliothèques de catégorie élevée.

2.4 SUBVENTIONNEMENT

La subvention en jeu dans le choix de la catégorie est la subvention de fonctionnement et d'activités qui :

- pour les bibliothèques locales, dépend à la fois de la catégorie de reconnaissance et de la population du territoire desservi ;
- pour les bibliothèques itinérantes et spéciales, dépend uniquement de la catégorie de reconnaissance et n'est pas complètement croissante (il n'existe aucune différence de subvention entre les catégories 1 et 2 des itinérantes et 2 et 3 des spéciales, alors que les exigences sont plus élevées).

La subvention d'intervention dans la rémunération des permanents est, quant à elle, uniquement tributaire d'un critère de population (et, dans le cas des itinérantes, de la surface du territoire couvert). **Cette manière de subventionner peut poser un problème en termes d'adéquation entre les moyens financiers alloués par la Fédération Wallonie-Bruxelles et les obligations des opérateurs, puisque les exigences ne varient pas en fonction de la population desservie tandis que le subside varie.** Par ailleurs, l'enquête en ligne a révélé que **les bibliothèques avec de petites équipes (souvent les bibliothèques rurales) ont tendance à se situer dans des catégories plus basses, tandis que les bibliothèques des villes, qui ont souvent de plus grandes équipes, demandent des catégories plus élevées.** Il existe cependant des exceptions, car les bibliothèques urbaines n'utilisent pas encore toutes certains outils comme le catalogue collectif, faute de moyens financiers.

Le problème n'est pas la ruralité, mais les petites équipes. On peut, en effet, établir un lien entre la taille de l'équipe et le niveau de catégorie. De plus, le subventionnement du personnel dépend du nombre d'habitants du territoire. Il existe donc une **inégalité entre les opérateurs : les grandes villes ont de grandes équipes subventionnées qu'elles peuvent par ailleurs étoffer. Cela leur permet d'obtenir des catégories élevées.** Les petites communes rurales ont de petites équipes qui peuvent difficilement répondre aux exigences d'une catégorie 3 ou 4. Dans ces cas-là, la commune n'a pas toujours les moyens d'étoffer son personnel sur fonds propres.

Cette inégalité est renforcée par le subventionnement des bibliothèques encyclopédiques qui sont un héritage de l'ancien décret en vue d'assurer la reconversion des anciennes bibliothèques principales. Dans la pratique, la subvention accordée aux bibliothèques encyclopédiques a permis aux anciennes principales de conserver leur personnel, tandis que d'autres bibliothèques ont pu acquérir ce statut (qui est lié à des missions supplémentaires). Or les bibliothèques principales étaient, à l'origine, les bibliothèques des chefs-lieux d'arrondissement, soit des grandes villes. *L'inégalité est donc renforcée par le fait qu'une grande ville peut théoriquement recevoir une double subvention en personnel, ce qui accorde des moyens humains pour obtenir une catégorie élevée qui permet, en conséquence, de recevoir un subside de fonctionnement plus élevé.* Les bibliothèques rurales ne disposent pas de ce levier via la bibliothèque encyclopédique. Pour étoffer leur personnel, les communes engagent dans un premier temps sur fonds propres ou utilisaient une subvention pour un projet pluriannuel de développement de la lecture dans l'optique de financer ultérieurement cet emploi grâce à la subvention de fonctionnement. Les bibliothèques qui ont effectué ce type d'engagement subissent donc les économies de la Fédération Wallonie-Bruxelles. **Il existe une demande de la part de nombreux acteurs de modifier ce système de subventionnement.**

Quelques explications du SLP :

Les **bibliothèques dites « encyclopédiques »** sont des bibliothèques locales qui reçoivent des subventions supplémentaires au titre d'intervention dans la rémunération des permanents, car elles offrent et assurent la conservation d'une collection encyclopédique (c'est-à-dire représentant toutes les classes de la CDU ou de la classification Dewey) disponible pour les opérateurs directs et les usagers du Service public de la Lecture d'un territoire plus large que le leur. Ce sont les opérateurs d'appui qui font la proposition d'une répartition entre les opérateurs directs locaux candidats d'un nombre de subventions « permanent » prédéterminé par le décret. Cf. article 18, 1^o, du décret du 30 avril 2009.

Les **projets pluriannuels de développement de la lecture** sont des appels à projets lancés en 2008, 2009 et 2010 en vue de permettre aux

bibliothèques souhaitant développer un projet particulier ou une partie de leur plan de développement de la lecture de bénéficier pendant trois ans d'un subventionnement supplémentaire allant de minimum 10 000 € à maximum 20 000 € par an. En tout, 79 bibliothèques ont bénéficié de ce système.

2.5 OBLIGATIONS LIÉES AUX CATÉGORIES

Les exigences des catégories sont un problème soulevé par de nombreux acteurs car :

- elles sont identiques, quels que soient la taille ou le milieu de la bibliothèque. Cette remarque vaut essentiellement pour les critères techniques imposés aux bibliothèques ;
- ainsi, quelle que soit la catégorie, le nombre exigé d'heures d'ouverture est considéré comme trop élevé au regard de la taille des équipes et du nombre d'implantations : l'obligation concerne l'implantation principale de la bibliothèque, ce qui engendre une dynamique de centralisation et de fermeture des petites antennes. Cette obligation enferme alors le bibliothécaire dans ses murs ;
- une autre obligation qui limite les bibliothèques dans le choix de leur catégorie est l'utilisation de certains outils techniques : le catalogue collectif est obligatoire à partir de la catégorie 2, Eurêkoi en catégorie 3 et le RFID en catégorie 4. Le catalogue collectif fait l'objet d'une autre section dans ce rapport. Eurêkoi est critiqué en raison du coût de son abonnement et des ressources humaines qu'il ponctionne. Le point de vue sur le RFID est mitigé : c'est un investissement très onéreux qui est utile pour certains, mais laisse à désirer pour d'autres.

Quelques explications du SLP :

Le *catalogue collectif* est une exigence à respecter par tout opérateur direct souhaitant être reconnu en catégorie 2 ou plus : « participation au catalogue collectif de l'opérateur d'appui ou à un catalogue collectif parrainé par l'opérateur d'appui » (annexe 4A de l'arrêté du 19 juillet 2011). Comme prévu à l'article 4, § 2, de l'arrêté, « des frais liés à l'organisation du catalogue collectif des collections [peuvent] être répartis entre l'opérateur d'appui

et les opérateurs directs. Ils pourront être facturés aux opérateurs directs [...] à la suite d'une répartition de ces frais, établie de commun accord entre l'opérateur d'appui et l'opérateur direct. Toutes les subventions obtenues relativement à l'organisation du catalogue collectif seront déduites du montant total de ces frais, avant répartition ».

Eurêkoi est la solution proposée par la Fédération Wallonie-Bruxelles aux opérateurs reconnus en catégories 3 et 4 afin de leur permettre de répondre à l'exigence reprise à l'annexe 4A de « participation à un service de réponses en ligne ». Ce service coûte actuellement aux opérateurs qui y participent 1 000 € HTVA par an pour les bibliothèques de villes de + de 50 000 habitants et 700 € HTVA pour les autres. Il est prévu de le rendre gratuit, mais les participants se sont mis d'accord pour continuer à payer 400 € annuels pour en faire la promotion. En termes de charge de travail, des discussions entre participants et le SLP ont abouti au constat que certains opérateurs étaient trop sollicités et d'autres pas assez. Le groupe de travail lié à Eurêkoi cherche donc une solution permettant une meilleure allocation (répartition) des questions.

Le *RFID* est une exigence de l'annexe 4A pour les opérateurs directs reconnus en catégorie 4. Leurs « documents et cartes d'usagers [doivent être] entièrement équipés de puces RFID ». Par ailleurs, les bibliothèques locales et spéciales doivent disposer de « bornes de prêt (et de retour) automatisées ». Le coût de cet équipement dépend du fournisseur sélectionné.

2.6 LE CAS DES BIBLIOTHÈQUES ITINÉRANTES

Il s'agit d'une catégorie particulière d'opérateurs du Réseau public de la Lecture : **elles sont un service de proximité [d'où le terme « opérateur direct »],** mais présentent de nombreuses spécificités par rapport aux opérateurs directs « classiques » que sont les bibliothèques locales. **Bien que leurs missions soient celles d'un opérateur direct, dans la pratique, elles soutiennent aussi celles de l'opérateur d'appui, souvent de manière logistique.** Cela fait dire à un grand nombre de personnes que *les bibliothèques itinérantes devraient être reconnues comme des opérateurs d'appui.*



© Vincent Algrain

La bibliothèque itinérante dessert un vaste territoire de l'échelle d'une province, le même que celui de l'opérateur d'appui. Par conséquent, **une partie du plan de développement des deux opérateurs est commune, notamment le diagnostic du territoire.** Le côté institutionnel porte aussi à confusion : **la plupart du temps, bibliothèque itinérante et opérateur d'appui ont le même pouvoir organisateur.** Sous l'ancienne législation, il existait déjà une distinction entre la bibliothèque centrale et la bibliothèque itinérante, mais elle n'était pas aussi flagrante que la distinction entre opérateur d'appui et opérateur direct. La différence majeure était en fait le caractère mobile de l'itinérante et le service direct aux usagers. Les provinces avaient donc organisé un service de lecture publique avec une bibliothèque centrale et une bibliothèque itinérante comme les deux branches d'un même service.

En effet, ces nombreuses interactions tiennent à l'infrastructure et aux moyens dont dispose chacune des deux entités. Ainsi, la bibliothèque itinérante concentre les véhicules du Service de la Lecture publique provincial. C'est donc elle qui réalise effec-

tivement la mission de prêt interbibliothèques. **Souvent, la distinction se fait sur papier ; dans les faits, les personnels des deux opérateurs travaillent en parfaite collaboration.**

D'autres missions de l'opérateur d'appui incombent à la bibliothèque itinérante en raison de sa mobilité : la collecte et le transport des ouvrages élagués des opérateurs directs destinés à la Réserve centrale ainsi que le transport des périodiques entre les opérateurs d'appui. Toutefois, ces missions ne sont pas fréquentes et nécessitent seulement l'emploi du chauffeur. La charge administrative et de coordination incombe à l'opérateur d'appui. **Certains estiment que la bibliothèque itinérante est un outil aux mains de l'opérateur d'appui.**

Les *subventions de fonctionnement des bibliothèques itinérantes* sont « une goutte d'eau » dans leur budget. En outre, la différence de subventionnement entre les catégories est minime, voire nulle, si bien que **les opérateurs directs itinérants ne se sentent pas incités financièrement à changer de catégorie.** ■

3 LE PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT : PROCESSUS OU PRODUIT ?

3.1 LOGIQUE DE PROJET

La logique de projet s'est répandue dans de nombreuses politiques publiques au point de devenir le référentiel d'action, soit « un ensemble de normes, valeurs, images, relations de causalité par rapport auxquelles les acteurs s'orientent et qui donnent sens à une politique publique »⁸, de ce début de XXI^e siècle. À tous les niveaux de pouvoir, les politiques sont guidées et structurées autour de plans. Les gestionnaires de programmes sont invités à réaliser un état des lieux de leurs pratiques avant de définir un objectif stratégique, tout en précisant les moyens d'action et les ressources nécessaires pour l'atteindre.

Cette façon d'opérer par projet imprègne aussi les politiques sectorielles, que ce soit au niveau régional ou local. Les communes sont soumises à toute une série de plans. Différents secteurs de l'action locale sont entrés dans cette logique : plan de cohésion sociale (PCS), plan de sécurité et de prévention, plan communal de développement rural (PCDR), plan d'ancrage, etc. Les politiques culturelles ne sont pas exemptes de cette logique de projet et de gestion stratégique transversale : les acteurs engagés dans l'éducation permanente et les centres culturels sont priés de remettre des projets d'action pluriannuelle sous peine de perdre leur reconnaissance et, donc, leurs subsides.

3.2 LE PLAN QUINQUENNAL DE DÉVELOPPEMENT

Le secteur de la lecture publique ne fait pas exception à la règle. Le décret du 30 avril 2009 change fondamentalement la gestion des bibliothèques : d'organismes de prêt, elles deviennent initiatrices de projets visant le développement de la lecture. Leur mode de fonctionnement passe donc d'une gestion opérationnelle de prêt de livres et de conservation à une logique proactive de création de projets.

→ Pour rédiger son plan quinquennal de développement, l'opérateur doit s'inscrire dans une

logique de projet, ce qui est vu positivement par la grande majorité des acteurs rencontrés. La mise en projet incite les bibliothécaires à plus de réflexivité par rapport à leurs actions ; ils doivent les penser en fonction du diagnostic du territoire, des objectifs établis et les évaluer.

→ Lorsque cela est possible, l'implication de l'équipe dans les orientations futures de la bibliothèque est également très appréciée.

→ Pour de nombreux bibliothécaires, les activités existaient déjà avant le décret, mais de manière ponctuelle et non structurée ; planifier les activités sur une durée de cinq ans est complètement nouveau. La plupart des répondants au Mesydel estiment que cette nouveauté est positive : alors qu'auparavant, les animations et les collaborations étaient des initiatives ponctuelles, la logique de projet au travers des plans quinquennaux formalise et structure ces pratiques dans un document qui devient la feuille de route du bibliothécaire. De là découle une autre manière de travailler : il faut penser en termes de vision à moyen terme avec le constat d'une situation de départ, des objectifs et l'évaluation du projet. Il n'est plus question de penser au jour le jour.

Les plans demandés par les décrets de la Fédération Wallonie-Bruxelles aux opérateurs sont semblables pour tous les secteurs culturels : d'une durée limitée de cinq ans, ils comportent un diagnostic, une analyse du contexte du territoire sur lequel opère l'organisme, une liste des objectifs établis en fonction des priorités, des publics ciblés et des moyens disponibles, les partenariats envisagés et le processus d'évaluation du plan.

Enfin, il convient de souligner que de nombreux opérateurs (79) ont rentré des projets pluriannuels de développement de la lecture qui ont été l'occasion d'expérimenter les nouvelles pratiques encouragées pour le décret de 2009, notamment en s'inscrivant dans une démarche stratégique.

3.3 LE DIAGNOSTIC INITIAL

Les plans des bibliothèques doivent s'inscrire dans leur environnement culturel et social en prenant appui sur un diagnostic des pratiques et



© Philippe Herbet

des politiques de lecture sur le territoire couvert, ce qui impose à l'opérateur de formaliser la connaissance qu'il a de son territoire. L'opérateur le rédige souvent seul, quitte à s'inspirer des diagnostics posés, par exemple, dans le cadre d'un plan de cohésion sociale ou d'un plan communal de développement rural. Il peut aussi organiser des processus de consultation en demandant l'avis d'acteurs internes ou externes, voire du Conseil de développement de la lecture⁹ ou réaliser une enquête auprès de partenaires.

L'analyse de territoire est considérée comme importante, mais compliquée :

→ le guide de construction d'un plan de développement de la lecture propose une manière de procéder à cette analyse de territoire en plusieurs étapes : identifier le territoire pertinent, décrire ce territoire, synthétiser les données. Si identifier le territoire ne pose pas de problème particulier étant donné que les bibliothèques ont souvent une zone d'action communale ou pluricommunale, récolter les

[8] D. Kübler et J. Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Presses universitaires de Grenoble, 2009, p. 220.

[9] Le Conseil de développement de la lecture fait l'objet d'un point spécifique *infra* (le point 7) ; ses rôle et composition sont précisés à l'article 12, alinéa 2, du décret du 30 avril 2009 ainsi qu'à l'article 13, alinéa 3, de l'arrêté du 19 juillet 2011.



© Etienne Bernard

[10] Extrait du Mesydel.

[11] Le Conseil des bibliothèques publiques prend en considération : la pertinence du plan vis-à-vis des besoins des publics ciblés sur le territoire ; la clarté et la précision des objectifs et des résultats escomptés sur le développement des pratiques de lecture des différents publics ; la cohérence interne du plan, en ligne avec les objectifs et les principes du décret et de l'éducation permanente ; la cohérence externe, avec les politiques socioculturelles du territoire ; la faisabilité du plan au vu des ressources disponibles ; l'effectivité et la qualité des partenariats ; la qualité des stratégies de visibilité et de marketing de la bibliothèque. Les informations présentées dans le dossier de demande de reconnaissance permettent d'aborder ces différentes dimensions.

données pertinentes est plus problématique. Il s'agit d'un travail important de recherche auprès de différents organismes ;

→ **lorsque les informations sont récoltées, les bibliothécaires ont du mal à identifier celles qui seront pertinentes pour la suite** : quelles données chercher et utiliser dans leur analyse ? Quelles données mobiliser pour définir les priorités du plan ? Est-il utile de connaître la superficie du territoire d'action ? De savoir que la population de telle commune représente 0,5 % du territoire ? De savoir qu'il y a une gare dans telle autre ? **Les analyses de territoire sont donc de qualité très inégale** : certains plans résument l'essentiel des données recueillies qui sont utiles pour concevoir les priorités et objectifs, d'autres présentent des analyses de territoire très longues démontrant une certaine difficulté à identifier les données pertinentes pour l'analyse ;

→ **les opérateurs peuvent compter sur les formations du Service de la Lecture publique ainsi que sur la brochure « Construction d'un plan de développement de la lecture local, outil bibliothèque »** qui détaille le processus à suivre

pour établir le diagnostic du territoire. **Malgré ces outils, certains opérateurs soulignent qu'ils ne disposent pas des compétences nécessaires pour cette analyse**, et on a pu observer plusieurs cas où les opérateurs font appel à des services de soutien payants pour établir le diagnostic et pour rédiger le plan ;

→ c'est pourquoi **certains proposent de faire travailler les opérateurs culturels ensemble pour lire le territoire local**, ce qui permettrait aussi de renforcer les partenariats locaux (voy. infra).

3.4 UN OUTIL DE GESTION STRATÉGIQUE

Le plan révèle une mise en projet, mais il doit aussi accompagner un processus de gestion du changement. **On peut prendre en considération le plan comme produit ou la rédaction du plan comme processus de mise en projet.** La logique de projet n'était pas nouvelle pour les bibliothèques qui avaient obtenu des subventions pour la mise en place de projets pluriannuels de développement de la lecture et suivi les formations du Service de la

Lecture publique dans le domaine. Souvent, l'élaboration du premier plan a été un processus (trop) rapide pour les premiers postulants, mais **le second plan quinquennal a pu être rédigé sur la base d'un diagnostic plus complet de l'environnement, en intégrant les leçons tirées de l'évaluation du premier plan**, et, dans plusieurs cas, de façon participative.

Seulement quatre bibliothèques ont rendu une demande de renouvellement du plan quinquennal de développement. Dans la plupart des cas, le nouveau plan s'inscrit dans la continuité du précédent, mais le style rédactionnel peut différer parce que **les opérateurs ont retenu certains enseignements du premier plan, dont la difficulté de gérer des activités présentées de façon trop précise** : le plan doit proposer une vision d'ensemble de la logique d'action de la bibliothèque en matière de développement de la lecture.

Beaucoup de bibliothécaires considèrent que le plan est un guide, pas un carcan. Il ne doit pas empêcher de saisir des opportunités, mais

impose de raccrocher les activités aux objectifs choisis initialement. Ils considèrent que le plan « doit être suffisamment large que pour nous permettre de pouvoir réagir aux besoins du moment. D'autre part, rien n'empêche d'ajuster son plan en cours de réalisation. Il est toujours possible de mener des actions en dehors du plan de développement »¹⁰.

3.5 PROCÉDURE D'APPROBATION DU PLAN

Le plan passe par un processus formel d'approbation par le Collège et/ou le Conseil communal avant d'être envoyé au Service de la Lecture publique qui le transmet officiellement à l'Inspection et au Conseil des bibliothèques publiques dès que le dossier est déclaré recevable. L'avis de l'Inspecteur en charge du dossier est transmis au Conseil des bibliothèques publiques qui réalise sa propre analyse du dossier¹¹ (avec visite de terrain). Les deux avis sont réceptionnés par le Service de la Lecture publique puis transmis, avec sa proposition, au ministre compétent. ■