

Evaluation du dispositif des contrats territoire-lecture (CTL)

La présente note fait état de l'évaluation du dispositif des contrats territoire lecture (CTL) échus en 2014 ou en cours au 1^{er} janvier 2015, après enquête lancée auprès des DRAC de janvier à avril 2015. Elle en dresse un bilan quantitatif (1) et qualitatif (2) et présente les perspectives du dispositif (3).

Les contrats territoire-lecture ont été mis en place en 2010 dans le cadre des « 14 propositions pour le développement de la lecture ». Le dispositif, particulièrement destiné aux territoires ayant peu accès aux offres des bibliothèques, poursuivait **deux objectifs principaux** :

1). Les contrats devaient être un **outil de rationalisation territoriale** des politiques de lecture publique, en incitant les collectivités à travailler dans le cadre intercommunal, promu par l'État comme échelon pertinent pour l'organisation des réseaux.

2). Ils devaient créer des **dynamiques de développement dans les territoires prioritaires**, en favorisant les coopérations entre l'ensemble des acteurs susceptibles d'intervenir dans le champ de la lecture publique, qu'il s'agisse des professionnels de ce secteur, bibliothèques ou associations, ou d'acteurs issus d'autres horizons de l'intervention publique, éducation nationale, jeunesse et sport, parentalité et petite enfance.

Un objectif secondaire consistait à promouvoir la méthodologie du « **projet culturel de bibliothèque** », à l'occasion de nouvelles constructions ou grosses restructurations, en incitant les responsables à tester les propositions du projet avant même sa réalisation.

Les données exploitées proviennent à la fois d'une enquête auprès des conseillers livre et lecture et du suivi des données budgétaires relatives à l'analyse de la consommation des crédits des DRAC *via* Chorus /Arpège. Un modèle de fiche a été élaboré, afin de faciliter le travail de restitution des conseillers pour le livre, en recensant et identifiant les informations utiles à l'enquête. En outre, les DRAC ont été invitées à fournir les conventions signées avec leurs annexes financières. Le délai imparti pour le retour a été de huit semaines.

Au total, et à l'issue de la collecte d'informations, toutes les DRAC ont transmis des fiches d'évaluation. On compte au total 80 fiches, dont 7 sont en dehors du périmètre de l'évaluation dans la mesure où elles concernent des CTL échus en 2013 ou avant. Elles sont utiles pour documenter le dispositif mais n'ont pas été incluses dans les chiffreages afin d'assurer la cohérence de ce bilan. Sur les 73 CTL analysés, 3 sont également des CLEA.

1. Bilan quantitatif

Sur la base des conférences de l'automne 2014, 75 CTL étaient envisagés pour 2015, auxquels il faut ajouter une quinzaine d'autres contrats types ; contrat local d'éducation artistique, convention de développement culturel.

Or, l'analyse des retours des DRAC en mars 2015, fait ressortir que 37 contrats sont échus au 31 décembre 2014 et que seuls 46 seraient toujours en cours en 2015.

Pourtant, la programmation des crédits consacrés aux CTL diffusée au moment des conférences de gestion en année N correspond, peu ou prou, à la consommation finale en N+1. **Ainsi, le montant des crédits consacrés en 2014 aux CTL a été de 1,191M€**. La prévision des DRAC était de 1,295M€, soit un écart de 0,1M €.

Cette **distorsion entre le nombre de contrats actifs et les projections budgétaires** peut s'expliquer par le fait qu'une nouvelle vague de contrats doit être signée en 2015. Toutefois, on a pu constater également que plusieurs contrats échus étaient prolongés tacitement, sans procédure formelle d'avenant ni d'évaluation. La raison en est souvent que les parties souhaitent pérenniser les recrutements, ou que les dynamiques créées dans les zones fragiles pourraient s'éteindre, si les

contrats prenaient fin.

L'absence de mobilité des crédits constitue cependant un point de vigilance : elle empêche en effet leur redéploiement vers des territoires qui pourraient être davantage prioritaires. L'analyse géographique menée *infra* montre que les territoires non couverts sont potentiellement nombreux.

Dans tous les cas, la décision de prolonger un contrat devrait être explicite, faire l'objet de discussions politiques et refléter des choix stratégiques. La réforme du dispositif des conservateurs d'État mis à disposition des communes, désormais contractuel, montre tout l'intérêt de ménager une phase d'évaluation à l'échéance et de renégociation des objectifs.

Pour 2014, les crédits affectés aux CTL représentent **10 % de l'ensemble des crédits déconcentrés du programme 334**, action 1 (livre et lecture), et 30% de la part de ces mêmes enveloppes spécifiquement affectées aux dépenses et actions des bibliothèques, intégrant lecture publique, patrimoine et numérique.

Toutefois, les écarts sont importants, puisque, selon les régions, le financement des CTL varie de 3% et 37 % du total des crédits déconcentrés du programme 334, action 1¹.

On peut estimer que **le coût moyen d'un CTL pour l'État est d'environ 17.211€ par an**². La tendance montre que les CTL qui mobilisent le plus de crédits sont ceux qui mettent en place des actions sur des territoires étendus, en incluant le coût d'un coordinateur, dont le financement est assuré par le dispositif.

Ces chiffres peuvent paraître faibles. Ils doivent être éclairés néanmoins par deux remarques.

Tout d'abord, l'efficacité du dispositif ne vient pas forcément des sommes mises en jeu, mais du **rôle d'impulsion et d'expertise que l'Etat peut seul être en mesure de jouer**, dans bien des cas. Un exemple intéressant de ce constat pourrait être fait avec la future grande bibliothèque de Caen. Il s'agit actuellement du plus gros chantier de construction de bibliothèque en région. Elle a fait l'objet de la conception très élaborée d'un grand architecte, Rem Koolhaas mais la réflexion qui aurait dû éclairer son rôle sur le territoire de l'agglomération et au-delà reste très embryonnaire ; or, cette réflexion est déterminante au moment où la grande région se construit, alors que les atouts culturels de Caen, avec son université et des institutions comme l'Imec, sont évidents. L'Etat aurait pu aider à structurer une telle réflexion, puisque la collectivité n'y est pas parvenu, et un CTL aurait permis de tester des propositions. On voit bien que dans un cas comme celui-ci, le montant des financements est moins déterminant que la capacité à fédérer et que la qualité de l'ingénierie disponible.

Ensuite, il faut rappeler que **les crédits alloués aux CTL à la création du dispositif étaient faibles**, et le sont restés.

Les 73 contrats identifiés sont financés **majoritairement sur les crédits du programme 334**. Seuls 5,5 % des contrats bénéficient d'apports du programme 224. Ce chiffre, faible, n'est pas une surprise. Il avait été explicitement demandé aux DRAC de mettre un terme au financement des CTL sur ce programme.

Afin de pouvoir mesurer l'effet levier des CTL et de l'apport de l'État sur les territoires, **il serait intéressant de pouvoir disposer également des crédits investis par les collectivités partenaires. Les données recueillies ne permettent pas de consolider ces chiffres**. On peut penser, au regard des quelques informations collectées, qu'1 euro de l'État crée 1 euro de dépense des collectivités.

De ce fait, un CTL mobiliserait, en moyenne, de 30 à 40.000 euros par an ou **100 à 120.000 euros sur toute sa durée**.

1 Pour certaines régions, les crédits affectés à des dépenses incompressibles (IMEC, CIBD) ont été sortis du budget global.

2 Voir tableau financier

2. Bilan qualitatif et stratégique

L'évaluation fait apparaître que les signataires poursuivent différentes stratégies et finalités. Cette variété n'est pas étonnante. L'administration centrale avait proposé de cadrer la conclusion des CTL par un document méthodologique, sous forme de circulaire signée par la ministre. Néanmoins, le document soumis au cabinet à cet effet n'a jamais été signé. Les DRAC se sont appuyés principalement sur les éléments fournis par l'administration centrale, notamment lors des réunions trimestrielles des conseillers au ministère.

2.1. Les DRAC portent un jugement positif sur les CTL

Il n'est pas inutile de synthétiser les appréciations fournies par les DRAC lors des remontées d'information. Le dispositif, particulièrement adapté à la conduite des politiques culturelles en région, essentiellement partenariales, est jugé positivement.

- Les CTL permettent de **structurer des réseaux** de lecture publique, notamment dans les zones rurales. L'affirmation de la compétence de lecture publiques des EPCI permet, en effet, de moderniser l'action des bibliothèques déjà existantes, de rationaliser la gestion des réseaux, et d'appuyer la construction de nouveaux équipements. À ce titre, les CTL s'articulent fréquemment avec la DGD dans les territoires démunis d'expertise métier : là où la DGD participera au financement des infrastructures, le CTL soutiendra l'étude préalable et le recrutement d'un poste de coordinateur le cas échéant.
- Il s'agit d'un **outil souple** qui permet de formaliser des partenariats sur une grande variété de programme d'actions : il peut s'agir aussi bien de la modernisation générale d'un établissement ou d'un réseau que la montée en compétence des bibliothèques d'un territoire sur des points plus spécifiques (publics empêchés, EAC). Il permet également de s'adapter à des contextes territoriaux et politiques très variables et peut faire l'objet de stratégies différenciées selon les régions. Par exemple, les CTL Pays de la Loire ont pour caractéristique d'impliquer la librairie et la vie littéraire en général dans le champ de la lecture publique.
- Ils constituent un **levier pour une montée en puissance d'une collectivité sur la lecture publique**. La signature de l'État est un argument de poids, parfois déterminant, permettant aux professionnels de convaincre les élus de soutenir leurs projets. Ce constat vaut pour la durée du CTL mais aussi pour la pérennisation des actions engagées. Des CTL d'action culturelle bien conçus peuvent, en effet, permettre de former les professionnels, de nouer des partenariats, de convaincre la collectivité de financer davantage le fonctionnement de la lecture publique, permettant une poursuite des projets d'action culturelle après l'extinction du soutien de l'État. De même, si un CTL démontre l'intérêt de recruter un professionnel des bibliothèques, le poste pourra être pérennisé par la collectivité (plusieurs exemples, en Auvergne, Limousin).
- Les CLL soulignent que le **manque de visibilité budgétaire** constitue un frein à la signature de nouveaux contrats.

2.2. Typologie des CTL.

Les CTL constituent un dispositif souple, qui peut concerner des projets très variés. On peut cependant dresser une typologie des principales formules :

- Des **CTL de mise en réseau** : généralement contractualisés avec un EPCI, ils peuvent être parfois départementaux. Ils portent souvent sur des territoires ruraux, dont l'équipement est vieillissant ou inexistant, qui manque de personnel qualifié. Ils peuvent s'appuyer sur un

projet proposé par les bibliothécaires, restructurer l'action de lecture publique de façon plus globale, ou accompagner la construction d'un nouvel équipement. La plupart des CTL de Basse-Normandie sont sur ce modèle.

- Des **CTL dédiés au numérique** : ils sont souvent départementaux et visent à accompagner les BDP dans la mise en place de portails de ressources numériques et la formation des bibliothécaires de leur réseau. C'est par exemple le cas des CTL passés avec les BDP de Franche-comté ou de Midi-Pyrénées
- Des **CTL dédiés à l'éducation artistique et culturelle** : il est difficile de distinguer ces contrats des CTL ayant une forte composante jeunesse sans entrer pour autant dans le cadre strict de l'éducation artistique et culturelle ; les opérations « Première Page » pourraient, par exemple, rentrer dans ce cadre, même si aucune DRAC n'en a décidé ainsi. Sur ces CTL, l'apport de l'État (notamment le programme 224) finance le plus souvent des projets d'action culturelle (résidence d'auteur, festivals...). On remarque quelques réussites notables dans ce domaine : Chevilly-Larue, conseil général de la Creuse. Au total, 44 CTL ont une dimension jeunesse plus ou moins importante.
- D'autres CTL s'attachant à **projet très spécifiques** : handicap (Ille-et-Vilaine), accès à l'écrit des publics éloignés du livre (Mulhouse), projets autour du patrimoine local (Fonds basque en Aquitaine, collecte orale à Gevrey-Chambertin en Bourgogne).
- Quelques CTL **contractualisés avec de grandes villes ou agglomérations** (Marseille, Lille Métropole, Toulouse...) sur des programmes plus généraux.

Les CTL peuvent cumuler plusieurs types d'actions : un projet de mise en réseau peut, par exemple, s'appuyer sur des actions dédiées à la petite enfance à l'échelle d'une intercommunalité. Des CTL numériques peuvent intégrer des services destinés aux publics en situation de handicap. Se pose alors la question de l'articulation entre ces différentes actions.

2.3 Une priorité donnée aux espaces ruraux, mais une couverture inégale.

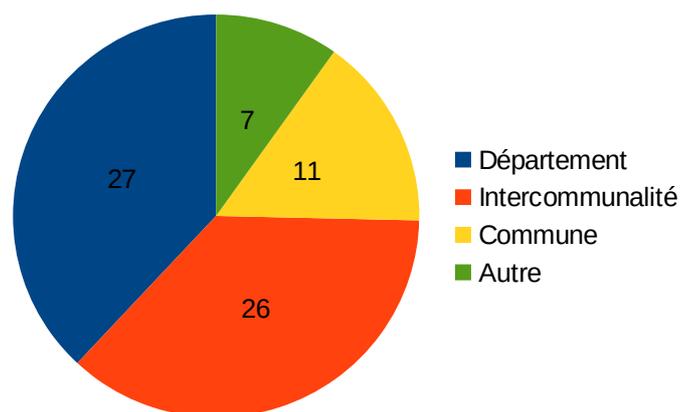
Selon les conseillers livre et lecture, plusieurs facteurs entrent en compte dans le choix d'un territoire :

- son caractère prioritaire (zone blanche, quartier défavorisé...),
- la qualité du projet porté par les professionnels des bibliothèques,
- l'engagement de la collectivité.

Les chiffres présentés ici correspondent aux 73 CTL évalués pour l'année 2014.

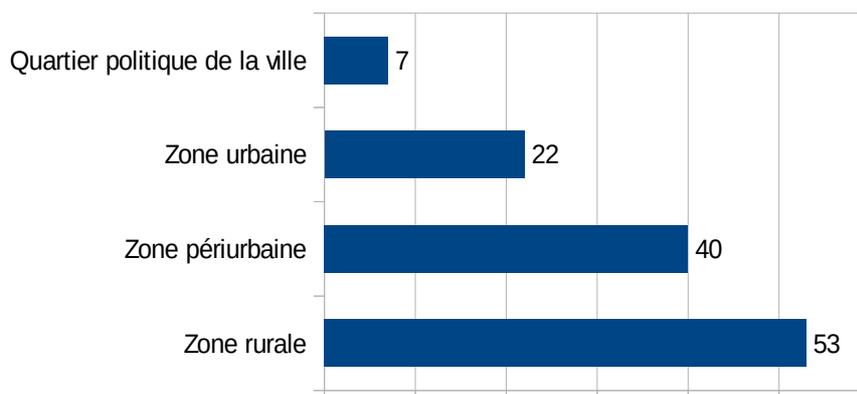
a). Un dispositif favorisant le niveau supra-communal.

Les collectivités ayant fait l'objet d'une contractualisation se répartissent ainsi (la mention « Autre » inclut des contrats signés avec plusieurs types de collectivité – département et commune, par exemple – ou d'autres types de structures).



On peut en déduire que l'orientation des contrats correspond aux intentions poursuivies par la réforme, puisque **le niveau strictement communal est très minoritaire**.

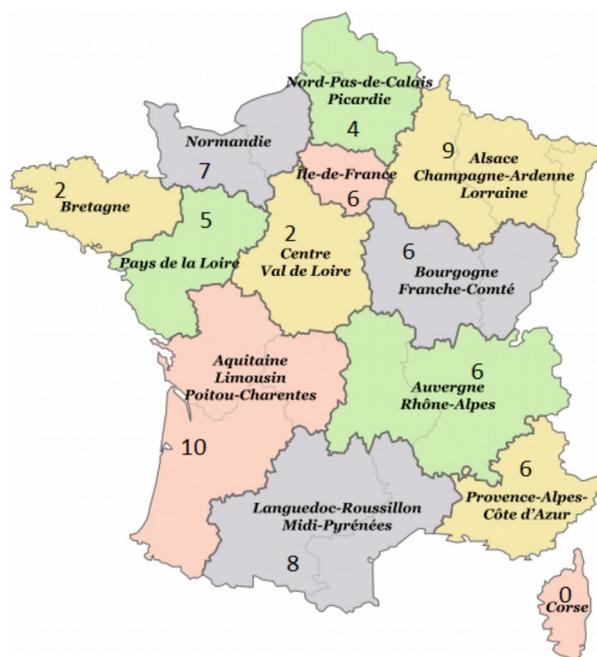
b). Les CTL concernent surtout les territoires périurbains et ruraux.



NB : un seul CTL peut concerner plusieurs types de territoire, ces chiffres sont donc non cumulatifs

c). Une répartition géographique inégale, sans que les territoires prioritaires soient forcément choisis.

Bien que chaque région, hors outre-mer, soit dotée d'au moins un contrat, **l'engagement des DRAC dans cette politique est inégal**. Hors outre-mer et Corse, la moyenne s'établit à 3,4 contrats par région. La carte ci-après donne, pour chacune des futures grandes régions, le nombre de contrats actifs.



Le tableau suivant éclaire cette répartition par des indicateurs classiques de population et de richesse.

<i>Anciennes Régions</i>	<i>Total CTL par grande région</i>	<i>Population</i>	<i>Potentiel fiscal/hab</i>	<i>Nbre d'habitants par CTL</i>
La Réunion	2	781.962	54,89 (13)	390.981 (1)
Bourgogne Franche comté	2 4	2.779.461	104,66 (6)	463.243 (2)
Basse Normandie Haute Normandie	5 2	3.267.848	114,28 (4)	466.835 (3)
Alsace Champagne Lorraine	3 2 4	4.285.127	144,27 (2)	476.125 (4)
Aquitaine Poitou Limousin	4 2 4	5.574.821	92,76 (10)	557.482 (5)
Languedoc Midi Pyrénées	1 7	5.310.966	88,78 (12)	663.870 (6)
Pays de la Loire	5	3.450.413	96,35 (8)	690.082 (7)
PACA	6	4.815.232	107,51 (5)	802.538 (8)
Auvergne Rhône alpes	3 3	7.357.284	117,35 (3)	1.226.214 (9)
Centre	2	2.519.567	102,98 (7)	1.259.783 (10)
Nord Pas de Calais Picardie	2 2	5.912.999	95,86 (9)	1.478.249 (11)
Bretagne	2	3.094.534	89,43 (11)	1.547.267 (12)
Ile de France	6	11.532.398	158,22 (1)	1.922.066 (13)

* Les chiffres entre parenthèses dans les colonnes 4 et 5 indiquent le rang de classement de la région pour la variable considérée.

3. Perspectives pour les futures générations de contrats.

Le cabinet de la ministre a souhaité inscrire les CTL au nombre des dispositifs qu'il entend mobiliser dans le cadre de la réponse gouvernementale aux attentats du mois de janvier 2015. À ce titre, la proposition a été faite, pour la discussion budgétaire au titre de 2016, de doubler les crédits affectés aux contrats.

Les remontées des DRAC font état de perspectives différenciées selon les territoires. On note dans certaines régions une orientation pour 2015-2016 du dispositif vers des actions EAC, parfois en raison du dégel du programme 224 (Auvergne). Il peut s'agir de territoires dont le contrat est renouvelé, ou de nouveaux territoires identifiés comme fragiles (Franche-Comté). D'autres DRAC souhaiteraient continuer l'effort de mise en réseau et de structuration des politiques des collectivités, notamment au niveau intercommunal.

Ces perspectives appellent les commentaires suivants.

3.1. *La pratique des CTL par les DRAC doit davantage s'appuyer sur l'analyse stratégique.*

L'évaluation fait apparaître plusieurs pistes pour rendre le dispositif plus efficient.

Si l'engagement de la collectivité constitue un élément crucial de la réussite d'un CTL, il est également important que la signature d'un contrat s'appuie sur l'**identification des territoires prioritaires et de leurs besoins**.

Compte tenu du volume modeste de crédits mobilisés dans les CTL, il est important de veiller à la cohérence du projet afin d'éviter une dispersion des efforts de l'État et de la collectivité. C'est pourquoi il est recommandé d'éviter de multiplier les activités au sein d'un même contrat, et de les resserrer autour d'une ou deux thématiques structurantes. Il est par ailleurs important que les projets soutenus jouent un rôle de réelle structuration des activités de l'établissement plutôt que d'accompagner l'activité récurrente d'une bibliothèque, notamment dans le cas des contrats dédiés à l'action culturelle.

Enfin, on a déjà signalé les problèmes soulevés par l'arrivée d'un contrat à échéance. Un éventuel renouvellement devrait s'appuyer sur l'évaluation du contrat achevé et sur une réflexion stratégique sur le rôle du nouveau contrat. Une trop grande pérennisation risquerait en effet de nuire au redéploiement des crédits sur d'autres territoires. Dans cette perspective, il est crucial de **renforcer et de systématiser la pratique de l'évaluation**.

Au regard de ces constats, il serait nécessaire que la politique des contrats territoire lecture fasse l'objet, *ex ante*, d'un **diagnostic stratégique territorial par les directions régionales**. La perspective de tripler le nombre des contrats sur les territoires prioritaires rend l'importance de cette analyse encore plus évidente.

A cet égard, les DRAC pourraient s'appuyer utilement sur **les schémas départementaux d'organisation de la lecture publique** dont de nombreux départements se sont dotés pour orienter l'action des BDP³.

3.2. *L'orientation des CTL vers l'éducation artistique et culturelle.*

L'éducation artistique et culturelle était dès l'origine un axe bien identifié pour les CTL et elle figurait au nombre des activités prioritaires listées par le projet de circulaire susmentionné.

Cette orientation partait du constat, plus intuitif que réellement démontré lors de la mise en place des CTL, que l'éducation artistique et culturelle était largement pratiquée par les bibliothèques, mais qu'elle était intégrée à l'activité récurrente et très peu contractualisée.

Ce constat a, depuis lors, été précisément objectivé par l'enquête menée par la DGMIC (SLL) sur la

³ Les bibliothèques départementales de prêt. Indispensables autrement, rapport de l'inspection générale des bibliothèques, novembre 2013.

pratique de l'éducation artistique et culturelles dans les bibliothèques territoriales⁴. L'étude montre bien que l'EAC est une composante généralisée des activités menées par les bibliothèques, car plus de 90 % d'entre elles conduisent des actions relevant peu ou prou de l'EAC. La relation avec l'éducation nationale est également très générale, puisque 75 % des bibliothèques portent des projets initiés par des enseignants. Toutefois, moins de 10 % des bibliothèques inscrivent leurs partenariats dans des conventions et **les CTL ne sont pas encore apparus comme un cadre utile de ce point de vue** (les CTL ne représenteraient que 5 % des contrats conclus par les collectivités au titre de l'EAC).

La réponse à la crise sociale et culturelle qui s'est manifestée par les attentats de 2015 ne peut que renforcer cet axe, la bibliothèque apparaissant comme un lieu naturel du pluralisme et de la libre expression des idées et des cultures.

Deux politiques devraient, à cet égard, faire du CTL un cadre intéressant pour leur mise en œuvre. Il s'agit, d'une part, des actions en direction de la petite enfance et de la famille à travers l'opération « Premières Pages » et, d'autre part, de la réforme des rythmes scolaires.

Les CTL peuvent très bien accueillir le dispositif « **Premières Pages** », non de façon pérenne, mais dans sa phase de démarrage, pour accompagner les départements et les BDP intéressés mais hésitants. Le contrat agrège facilement les apports d'acteurs extérieurs au monde de la culture, comme les services, associations et professionnels de la politique familiale et de la parentalité, partenaires de l'opération. Les BDP ont d'ailleurs souligné tout l'intérêt de Premières Pages pour être intégrées de façon légitime aux politiques et plans mis en place par les conseils généraux en matière de politique familiale. Des actions de formation des agents des PMI ou des assistantes maternelles à la lecture publique pourraient, par exemple, y figurer.

La réforme des **rythmes scolaires** issues de la loi Peillon, constitue un enjeu important pour les bibliothèques, fortement sollicitées par les communes. Toutefois, jusqu'à aujourd'hui, celles-ci ont porté un regard très mitigé sur ce dossier. La raison en est que les exécutifs locaux les ont mobilisées dans des conditions, malheureusement, rarement favorables à la conduite d'actions pertinentes : absence d'élaboration des projets, moyens constants, pas de réflexion sur la politique d'ouverture, absence de coopération interservice. Là encore, le CTL pourrait être un cadre permettant aux multiples acteurs de cette réforme, enseignants, bibliothécaires, professionnels de l'éducation populaire, de discuter sous la responsabilité des élus, des conditions dans lesquelles les bibliothèques peuvent en être les relais utiles.

On ne peut, enfin, ne pas réfléchir à l'**articulation des CTL avec d'autres dispositifs conventionnels** existant et, notamment, à la tentation manifestée par certaines DRAC d'inscrire les CTL comme un élément des conventions de développement culturel. Il peut être intéressant pour une DRAC, d'un point de vue politique, de faire une convention globale avec une collectivité, une telle exigence ne devrait pas s'opposer à la conclusion de contrats plus sectoriels là où ils paraissent suffisants, ou là où les collectivités refuseraient de s'engager sur tous les fronts, sauf à risquer de perdre en lisibilité sur la politique du livre et de la lecture.

4 MCC, DGMIC, *Enquête sur l'éducation artistique et culturelle en bibliothèque*, janvier 2015. En ligne : <http://www.culturecommunication.gouv.fr/Media/Politiquesministerielles/EAC/Files/Rapport-final-de-laconsultation>