

“Bibliothèques publiques”. Administration des établissements, accessibilité des collections, propriété des ouvrages

Introduction

Les « bibliothèques publiques » sont à la fois un service public de l'État central, c'est-à-dire un ensemble de compétences administratives, et une multitude d'entités relevant de régimes administratifs différents. Elles ont été constituées en une catégorie de l'action administrative sous la Convention thermidorienne mais la diversité des dépositaires de collections littéraires publiques a donné lieu à des modes d'organisation et à des pratiques très différentes. Les valeurs attachées à la possession d'une bibliothèque et les usages diffèrent également selon que le dépositaire est un établissement public ou un organe politique ou administratif. Si tous lui reconnaissent une valeur symbolique, la possession d'une bibliothèque représente, pour les organes de l'État, un gage d'efficacité par les connaissances spécialisées qu'elle contient. Enfin, pour l'administration de l'Instruction publique, la tutelle sur certains dépositaires confère à la fonction instrumentale de la bibliothèque un sens particulier : elle est à la fois l'expression d'un savoir bibliothécaire acquis et la source d'un savoir administratif produit, portant sur les établissements comme sur leurs collections.

Certains savoirs et savoir-faire bibliothécaires ont déjà été intégrés à l'action administrative au cours des périodes révolutionnaire et impériale, notamment par le biais de l'institutionnalisation de la formation des bibliothèques publiques. Un grand nombre de textes normatifs ont été produits, dès la Constituante, pour organiser la gestion de ces collections d'une façon centralisée et aussi homogène que possible. Cet héritage n'est codifié qu'à partir des années 1880, d'abord par le *Recueil* de législation, rédigé en 1883 par Ulysse Robert, inspecteur général des bibliothèques, puis, en 1885, par le *Traité de l'administration des bibliothèques publiques* de Gabriel Richou, archiviste-paléographe et conservateur de la bibliothèque de la Cour de cassation. Ces deux compilations sont présentées par leurs auteurs comme des instruments de travail pour les professionnels des bibliothèques. L'objectif consiste, par la diffusion d'un corpus restreint et simplifié de la législation en vigueur, à en assurer une exécution générale et uniforme. La perspective adoptée est celle d'une économie administrative : non seulement le bibliothécaire doit être « administrateur en même temps que bibliographe »¹ mais les règles de fonctionnement et d'organisation des établissements relèvent pleinement du droit administratif. Le *Traité* de G. Richou a d'ailleurs été rédigé pour le *Répertoire de droit administratif* de Léon Bequet.

Le droit de l'administration sur les établissements peut être considéré comme le corrélat de l'inscription des « bibliothèques publiques » dans les attributions d'un service administratif ; en revanche, le droit de ce service sur les collections est une construction. C'est la forme aboutie d'une dynamique administrative qui tend à légitimer son action par la production de nouveaux savoirs. Autrement dit, l'intervention de l'administration dans la gestion des collections ne se justifie que par les instruments qu'elle permet d'élaborer, soit pour son propre compte comme expression d'une bonne administration, soit pour l'intérêt général si les savoirs produits sont mis au service d'une politique publique qui dépasse le champ des bibliothèques. Avant de présenter trois modalités de mobilisation, par les services administratifs, du savoir émané des bibliothèques, on précisera l'évolution de la notion de « bibliothèques publiques », entre la 1^e et la 5^e édition du *Dictionnaire* de M. Block.

¹ U. Robert, *Recueil...*, introduction, p. 2.

1. La « bibliothèque publique », entre accessibilité au public et propriété de l'État

Le terme de « bibliothèque » n'est défini que dans la 5^e édition : « Le mot Bibliothèque désigne à la fois les collections de livres et de manuscrits et les locaux ou les meubles dans lesquels ces livres et ces manuscrits sont rassemblés. Certaines bibliothèques renferment également des estampes, des monnaies et des médailles. Les bibliothèques peuvent aussi contenir un nombre plus ou moins considérable de documents d'archives. Mais, à la différence des dépôts d'archives, les bibliothèques ne délivrent pas d'expéditions authentiques des documents »². Les bibliothèques se caractérisent ainsi par la nature des fonds, par un espace et par une fonction spécifiques. En revanche, il n'est pas question du statut institutionnel des établissements. L'expression de « bibliothèques publiques », recouvre en effet des réalités très diverses entre la 1^e et la 5^e édition du *Dictionnaire*. Elle n'est d'ailleurs jamais explicitement définie et seule la structuration des articles permet de retrouver les implicites théoriques qui fondent la spécificité des « bibliothèques publiques ».

La distinction entre les bibliothèques de l'État et celles des autorités locales est une constante. Mais public n'est pas synonyme de national et il faut opérer un changement d'échelle et de point de vue, déplacer la question des établissements aux collections. En tant que service public, la destination des collections, c'est-à-dire de l'usage, conditionne l'accessibilité ; en tant que propriété publique, le mode d'acquisition des ouvrages définit la personne morale propriétaire. La première approche domine depuis la 1^e jusqu'à la 4^e édition du *Dictionnaire* : parmi les bibliothèques appartenant à l'État, sont distinguées celles qui sont « ouvertes au public » de celles qui ne le sont pas (1^e et 2^e éd.), puis celles qui sont « destinées au public » des autres (3^e et 4^e éd.). Les grandes bibliothèques parisiennes, ouvertes et destinées au public, sont indubitablement des bibliothèques publiques. *A contrario*, celles formées dans les ministères, les grands corps de l'État, les établissements d'enseignement et les administrations, sont réservées à leur usage particulier ; elles n'entrent donc pas dans la catégorie des bibliothèques publiques. Entre ces deux extrêmes se trouve le cas intermédiaire des établissements rattachés à un service de l'administration centrale, qui ne portent pas la dénomination de bibliothèque mais en possèdent une, qui est ouverte au public sans lui être essentiellement destiné. Tel est le cas, par exemple, du Muséum d'histoire naturelle et du Conservatoire des arts et métiers.

Depuis l'arrêté des consuls du 6 pluviôse an XI, la gestion des bibliothèques des écoles centrales des départements relève des municipalités mais, comme le rappelle A. Grün dans la 3^e édition du *Dictionnaire*, « les manuscrits et livres anciens provenant des établissements supprimés à la Révolution, sont restés la propriété de l'État ; les villes n'en sont que dépositaires »³. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, c'est donc l'origine, c'est-à-dire le mode d'acquisition, qui détermine la personne morale propriétaire des ouvrages. La rupture apparaît dans la 5^e édition, dans laquelle est intégré un chapitre supplémentaire, destiné à préciser le rapport propriétaire aux collections conservées dans les bibliothèques publiques. La question est posée en ces termes : « Les bibliothèques, qu'elles soient la propriété de l'État ou la propriété des communes, font-elles partie du domaine privé ou du domaine public des personnes morales auxquelles elles appartiennent ? Cette question est débattue entre les auteurs de droit administratif ». Certains définissent le domaine public par l'affectation des biens à « l'usage public », d'autres par leur affectation à « l'utilité publique ». La jurisprudence, reprenant l'opinion dominante, « déclare, sans distinction, inaliénables et imprescriptibles les livres et manuscrits de toutes les bibliothèques de l'État, des communes et des établissements publics ».

² Ch. I (« Notions générales et historiques »), 1.

³ 3^e éd., III, 29.

Le principe d'inaliénabilité des livres, manuscrits et autres objets « contenus dans les bibliothèques municipales » avait été posé par un décret du 1^{er} juillet 1897⁴. Son extension à l'ensemble des « collections de l'État » légalise la distinction entre gestion administrative et régime juridique de propriété et délimite un champ d'application homogène. Un droit administratif émerge ainsi en marge du droit de l'État et de celui des municipalités. L'introduction de la notion de « fonds d'État », dans le décret de 1897, définit dans le même temps un régime de propriété et un domaine de compétence administrative. Cette corrélation permet notamment d'imposer un contrôle de l'administration centrale sur ces fonds d'État, par le biais de l'Inspection générale des bibliothèques.

Loin de se réduire à une querelle entre publicistes ou à l'émergence d'un impératif conservatoire à caractère patrimonial, cette définition peut être considérée comme l'aboutissement d'un processus qui, depuis Guizot, vise à normaliser les modes d'intervention de l'administration centrale dans le champ bibliothécaire. Avant d'être constituées en un élément de droit administratif, les collections des bibliothèques publiques sont avant tout un gisement de savoirs ; son exploitation par l'administration de l'Instruction publique repose sur la concordance établie entre la gestion des collections conservées dans les établissements et la production d'une documentation sur ces collections par les services administratifs⁵.

2. Des savoirs bibliothécaires aux savoirs administratifs sur les collections

La formation initiale de collections au sein d'établissements ou organes de l'État pendant la Révolution et l'Empire était directement indexée sur l'organisation administrative ; autrement dit, l'attribution d'une bibliothèque était conçue comme un instrument au service de la restructuration des services, un moyen d'asseoir le nouvel ordre institutionnel. Les collections ont donc été placées, dès l'origine, sous la responsabilité exclusive des autorités administratives de tutelle du depositaire ; il en est résulté une pluralité de modes d'organisation et une impossibilité de les subsumer sous une législation ou une réglementation unique. L'accroissement des collections dépend donc exclusivement des moyens financiers et matériels dont dispose chaque autorité administrative de tutelle. L'articulation entre le savoir contenu dans les bibliothèques et le savoir sur ces bibliothèques s'objective dans trois modes d'intervention de l'administration : une gestion centralisée et uniforme des établissements, l'organisation de la circulation des ouvrages et les entreprises de publication de sources.

Chaque édition du *Dictionnaire* consacre un développement très détaillé à l'organisation de la Bibliothèque royale, nationale ou impériale, tout en réactualisant les notices à mesure des nombreuses dispositions législatives ou réglementaires intervenues entre deux éditions. Sans entrer dans les détails de ces dispositions, on peut noter plusieurs paliers dans les modes d'organisation. Guizot dénonce, en 1839, « une administration collective, isolée et indépendante dans tous ses actes [qui] est en quelque sorte détachée du pouvoir central de l'État »⁶. Si l'ordonnance royale du 14 novembre 1832 « donnait au ministre un moyen d'action sur le conseil d'administration », notamment en lui conférant une voix délibérative, le directeur demeurait « un chef indépendant et irresponsable [qui] ne remplissait pas les conditions de l'autorité dans notre gouvernement ». L'enjeu est double. Il s'agit, d'une part, de fixer le nombre de départements de la bibliothèque, dont dépend la gestion des collections, et, d'autre part, de déterminer les statuts, les

⁴ « Sont et demeurent maintenues les dispositions réglementaires qui, en plaçant les collections de l'État sous la surveillance des municipalités leur en ont permis l'usage et en ont mis la conservation à leur charge. Lesdites collections peuvent être retirées par le Ministère pour cause d'insuffisance de soins ou pour abus dans l'usage de la part des villes. [...] Toute aliénation des livres, mss, chartes, diplômes, médailles, estampes et objets quelconques contenus dans les bibliothèques publiques des villes est et demeure interdite. [...] Pour les fonds d'État, c'est-à-dire les fonds déposés dans les bibliothèques à la suite des lois et décrets de la Révolution ou ajoutés depuis par des concessions ministérielles, il ne peut être opéré d'échanges entre les bibliothèques ».

⁵ Le terme de « documentation » apparaît au XIX^e siècle (Dictionnaire de l'Académie).

⁶ Rapport au Roi du 22 février 1839.

fonctions et les modes de nomination du personnel et, en particulier, du chef de l'établissement ; définitivement érigé en administrateur général à partir de 1858, ce dernier assure « l'unité de direction et la régularité du service ».

Par ailleurs, les collections des bibliothèques publiques doivent refléter les « progrès des sciences et des lettres »⁷ ; or, en raison de leur institutionnalisation, l'État est le seul pourvoyeur à ce « besoin intellectuel ». L'administration de l'Instruction publique dispose, en la matière, d'un levier d'action considérable : un fonds en nature, constitué par le dépôt légal et les souscriptions. La répartition des ouvrages est conditionnée par l'envoi préalable de catalogues et inventaires qui permettent au ministère de dresser des états quantitatifs et qualitatifs des richesses littéraires conservées dans les différents établissements. Cette corrélation est normalisée par l'article 37 de l'ordonnance d'organisation des bibliothèques publiques du 22 février 1839 : « Les catalogues de toutes les bibliothèques publiques appelées à participer aux distributions de livres, pour lesquelles sont et demeurent affectés les ouvrages provenant soit du dépôt légal, soit des souscriptions, devront être adressés au ministère de l'Instruction publique, et y constituer le grand livre des bibliothèques de France, lequel sera tenu à la disposition de tout bibliographe, littérateur ou savant ». Le grand livre des bibliothèques publiques est établi par arrêté ministériel du 25 juillet 1838 au sein du ministère de l'Instruction publique ; l'objectif affiché consiste, par la centralisation des catalogues, à organiser la circulation des ouvrages au sein du réseau d'établissements publics.

Les catalogues sont donc une finalité et un moyen, que le passage par l'administration permet d'articuler : l'intégration d'un savoir sur les collections permet la production d'un outil nouveau, en l'occurrence le grand livre des bibliothèques publiques, destiné tant aux services administratifs qu'au public. Cette corrélation est consolidée par l'institution d'une Inspection générale des bibliothèques publiques, destinée à contrôler la bonne gestion des établissements mais aussi à surveiller la production et le transfert vers l'Inspection des états de situation des établissements dressés dans les bibliothèques. Le même inspecteur transforme ensuite ces données en une documentation normalisée : il est chargé, à partir de 1886, de la rédaction d'un *Annuaire des bibliothèques et des archives*, contenant toutes les informations sur le personnel, les horaires d'ouverture et les catalogues⁸. A cet annuaire administratif s'ajoutent deux *Bulletins* mensuels destinés à tenir les lecteurs au courant des accroissements des collections, l'un consacré aux acquisitions d'ouvrages étrangers, l'autre aux livres reçus par le dépôt légal.

La corrélation entre la connaissance des collections et l'action ministérielle s'exprime également par les grandes entreprises de publication de sources, notamment la *Collection des documents inédits sur l'histoire de France*. Ces publications officielles se multiplient au cours du siècle, trouvent une actualité singulière dans l'après-1870 et culminent à la fin du siècle. Elles convoquent une connaissance précise des pièces et des établissements où sont conservés les documents, c'est-à-dire les savoirs des personnels de bibliothèque et la rédaction des catalogues de manuscrits constitués par l'administration de l'Instruction publique en un « corps de renseignements »⁹ homogène. L'objectif du catalogue général consiste à « garantir, concentrer et mettre en lumière une foule de matériaux dispersés sur tous les points de la France et qui intéressent notre histoire politique et littéraire » ; il constitue à ce titre un « complément indispensable » à la *Collection des documents inédits sur l'histoire de France*¹⁰. La circulaire de décembre 1876, ordonnant la numérotation et le foliotage des manuscrits des bibliothèques publiques, fonde ce travail fastidieux non seulement sur la régularité du classement et la conservation des documents mais aussi, et surtout, sur le fait qu'il facilite les recherches.

Ces trois formes de mobilisation des savoirs par l'administration de l'Instruction publique ne sont pas des innovations et chacune s'inscrit explicitement dans la continuité des principes et

⁷ Toutes éditions, I, 6.

⁸ 3^e éd., II, 1. L'Inspection générale des bibliothèques est unie à celle des archives par décret du 21 mars 1884.

⁹ Rapport au roi, du 3 août 1841.

¹⁰ Ordonnance du 3 août 1841.

des actions mis en œuvre sous la Révolution et le Premier Empire. La législation des premières assemblées nationales occupe d'ailleurs une place importante dans toutes les éditions du *Dictionnaire*. Ces introductions historiques visent d'abord à ancrer l'action administrative dans le temps long des politiques publiques relatives aux bibliothèques et donc à légitimer la nature et l'ampleur de l'intervention des services de l'État central. Elles permettent, le cas échéant, d'établir des comparaisons diachroniques favorables. La 5^e édition introduit ainsi, opportunément, la « grande entreprise de la bibliographie de la France », inaugurée sous la Constituante, pour déplorer son inaboutissement et la dispersion des matériaux ; aux trois lignes laconiques qui lui sont consacrées répondent des colonnes entières, dans lesquelles est détaillé l'avancement des travaux de catalogage et de publication.

Conclusion

Si l'État peut légiférer sur l'organisation des établissements, la normalisation de la gestion des collections relève des compétences et attributions de l'administration de l'Instruction publique. Cette dernière légitime son intervention en construisant plusieurs corrélations qui visent à placer les bibliothèques publiques dans un champ de l'action publique qui les dépasse et leur confère une valeur instrumentale qui ne permet plus de les concevoir comme autonomes et porteuses de finalités propres. Une première corrélation permet de penser ensemble une gestion normalisée des établissements et la question de l'accessibilité des ouvrages au public : la coexistence, dans l'*Annuaire des bibliothèques et des archives*, d'informations pratiques portant à la fois sur le personnel, l'établissement et les collections déplace la question de l'organisation interne de l'établissement du terrain de la norme administrative imposée par une autorité de tutelle vers celui d'un service rendu au public. Une seconde corrélation fait de la connaissance des collections la condition de leur accroissement : l'enrichissement des fonds s'opère donc en fonction de données statistiques établies par les services administratifs, seuls légitimes fixer la nature et l'ampleur des concessions ministérielles et à régler le mode de circulation des ouvrages entre dépositaires publics. Une troisième corrélation relie la conservation de documents à la production de recueils thématiques ; la finalité de la conservation dépasse ainsi le seul cadre institutionnel du réseau de dépositaires et intègre une entreprise d'envergure nationale et d'utilité générale.

L'ampleur et la portée de l'action administrative mais aussi la valeur référentielle des savoirs qu'elle a produits au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle peuvent être considérés comme un palliatif indispensable à l'impossibilité d'élaborer une législation uniforme des bibliothèques publiques. La voie administrative est la seule qui permette d'élaborer un discours incluant les établissements, les collections et les ouvrages, c'est-à-dire de syncrétiser les questions institutionnelles, juridiques et politiques. Le droit administratif, codifié en fin de siècle, répond ainsi à l'impasse de l'héritage révolutionnaire : il perfectionne l'organisation institutionnelle du réseau d'établissements, il objective l'impensé révolutionnaire du statut juridique des collections publiques et prouve, par des publications officielles, l'utilité publique de la conservation des richesses littéraires.