

BDP & FPT : des bibliothèques décentralisées par la fonction... publique

Dominique Lahary

Intervention aux [journées d'étude de l'ADBBDP](#) organisées à Marseille (Bouches-du-Rhône) du 6 au 8 novembre 2006 sous le titre **La décentralisation et les bibliothèques de l'avenir.**

Il a semblé au comité de préparation de ces journées sur les BDP et la décentralisation que celles-ci ne pouvaient se dérouler sans qu'il fût question de la fonction publique territoriale. Nous avons demandé à Jean-Pierre Zanetti de la présenter. Nous tenions à sa présence. Beaucoup d'entre vous, pourtant, ne le connaissent pas. Voici une photo de manifestation qui a été prise aux Invalides le 17 novembre 1990, en pleine bataille des statuts. On peut y voir Jean-Pierre Zanetti avec ses collègues de la CFTC.



Jean-Pierre Zanetti (à gauche) lors de la manifestation du 17 novembre 1990 à Paris (photo DR)

Jean-Pierre Zanetti, qui a été jusqu'à ces derniers mois directeur de la Bibliothèque municipale de Tourcoing, a participé au petit noyau de syndicalistes, qui, heureusement répartis dans les différentes confédérations, ont fait le lien avec l'ABF. J'ai nommé Marie-Hélène Bastianelli et Daniel Mayeur de la CGT, Thierry Giappiconi de FO, Jean-Pierre Zanetti de la CFTC, Elisabeth Rozelot et moi-même de la CFDT.

Membre du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Jean-Pierre Zanetti a continué à informer le milieu associatif. Il n'a malheureusement pu se joindre à nous aujourd'hui et je suis donc sa doublure.

La création de la fonction publique territoriale a été un volet essentiel de la décentralisation, et l'on peut affirmer que la territorialisation des emplois des BDP a fait basculer leur destin. Mais j'anticipe ici un peu sur ma conclusion !

1. L'invention de la fonction publique territoriale

La situation antérieure à la décentralisation

Avant que ne soit créée la fonction publique territoriale (certains ici n'ont peut-être pas connu cet avant), **il n'y avait qu'une seule véritable fonction publique, celle de L'État**. Seule véritable car c'était une fonction publique de la carrière, reposant sur la distinction du grade et de l'emploi qui signifie que lorsque vous êtes titulaire d'un grade et que votre emploi est supprimé, vous conservez la qualité de fonctionnaire et le traitement qui l'accompagne, à charge pour la puissance publique de vous réaffecter dans un poste. Cette fonction publique repose également sur le principe du recrutement par concours, dont le seul équivalent véritable dans le monde fut le concours mandarin de la Chine impériale, de la dynastie des Tang (618-907) à 1911. On peut dire que la loi du 19 octobre 1946 qui a créé la fonction publique d'État en a soustrait les agents au régime du droit commun du travail.

Le statut général du personnel communal, institué par la loi du 28 avril 1952 et formant le livre IV du *Code des communes*, avait un point commun avec la fonction publique : l'agent communal était placé dans une situation statutaire et réglementaire, donc unilatéralement soumis à une puissance publique, et non contractuelle, ce qui suppose en théorie l'égalité en droit des parties. Mais c'était un système d'emploi. Certes la carrière des agents était intercommunale, car ils pouvaient être mutés sans avoir à la reprendre à zéro. Mais il n'y avait pas de distinction du grade et de l'emploi : si celui-ci était supprimé par un conseil municipal, la carrière s'éteignait. Cela arrivait quelquefois.

Les **personnels départementaux** relevaient de statuts adoptés par chaque conseil général, d'après un statut type inspiré de la fonction publique d'État, en application de la circulaire ministérielle du 1er août 1964.

Quant aux **personnels de la Ville de Paris**, ils relevaient, comme l'a confirmé la loi du 31 décembre 1975, de statuts adoptés par le Conseil de Paris, statuts reproduisant, eux aussi, ceux de la fonction publique d'État : « Paris n'est pas en France », dit-on à ce sujet.

La décentralisation

Souvenons-nous. Après le 10 mai 1981, c'est le premier septennat de François Mitterrand, c'est le gouvernement de Pierre Mauroy. Gaston Defferre est ministre de l'Intérieur et de la décentralisation. Il est maître d'œuvre d'une des grandes réformes promises, la seule qui finalement fera date et sera assumée par l'ensemble de l'échiquier politique : la décentralisation. Gaston Defferre dont le nom a été donné à ce bâtiment des Archives et de la Bibliothèque départementales des Bouches-du-Rhône où nous sommes aujourd'hui.

Cette décentralisation, qui remplace le contrôle de légalité a priori de l'Etat sur les actes des collectivités locales par un contrôle a posteriori et qui transforme les régions, auparavant simples établissements publics, en collectivités territoriales de plein exercice, est fondamentale pour les départements. Désormais l'exécutif n'en est plus le préfet, mais le président du conseil général, qui devient, entre autres, le chef des personnels départementaux.

La loi a également transféré aux départements des compétences, qui se traduisent par des transferts de personnels. Ont été transférées à cette époque les DDASS, impressionnants éléphants, et les BCP, modestes souris ¹.

Mais ce qui nous intéresse ici, c'est que ce qu'on appelle aujourd'hui l'acte I de la décentralisation s'est aussi traduite par la naissance de la fonction publique territoriale, la FPT.

Pourquoi une fonction publique territoriale ?

La création d'une fonction publique territoriale a paru au législateur de l'époque comme un élément indispensable de la décentralisation : elle devait garantir l'unité et la cohérence entre les personnels territoriaux. Caractéristique très importante, également, aux yeux du législateur, cette fonction publique devait être jumelle de celle de l'Etat. Dans ce mouvement, Paris n'est toujours pas en France, puisque ses personnels devaient conserver leurs statuts spécifiques.

Le dessein primitif

Le nouveau statut général des fonctionnaires mis en place à partir de 1983 comprend quatre titres :

- Titre I : droits et obligation des fonctionnaires (loi n° 83-654 du 17 juillet 1983)
- Titre II : Fonction publique d'Etat (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984)
- Titre III : Fonction publique territoriale (loi n°84-53 du 26 janvier 1984)
- Titre IV : Fonction publique hospitalière (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986)

La loi du 17 juillet 1983 ² qui énonce les droits et obligations communs à tous les fonctionnaires est importante, il faut la connaître. Texte unique régissant pour la première fois les principes régissant de toutes les fonctions publiques, elle affirme quelques grands principes comme le recrutement par concours et la distinction du grade et de l'emploi, mais aussi la comparabilité et la mobilité entre fonctions publiques. Cette mobilité, dans le dessein primitif, devait s'effectuer par mutation : on pourrait donc parler de jumelles homozygotes.

1 Ce qui rappelle la fameuse plaisanterie suivante : Un éléphant et une souris courent côte à côte dans le désert. La souris se retourne puis dit à son voisin : « *T'as vu tout ce qu'on fait comme poussière ?* »

2 Version consolidée : <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MSEAF.htm>

La loi du 26 janvier 1984 ³ consacre la naissance théorique de la fonction publique territoriale. Théorique, dis-je, car il faudra attendre la publication des différents statuts particuliers pour que cette naissance se traduise dans la situation personnelle des agents.

Puisqu'elle présente l'extraordinaire caractéristique de concerner plusieurs dizaines de milliers de collectivités différentes (communes, départements, régions et leurs établissements publics) tandis que l'Etat n'est qu'un, elle institue des organismes de gestion collective. Mais ceux-ci ne surgissent pas du néant : à l'échelle nationale, le Centre national de formation des personnels territoriaux (CNFPT) succède au Centre de formation du personnel communal tandis que dans chaque département (ou à une échelle interdépartementale en Île-de-France sauf en Seine-et-Marne) les centres de gestions prennent la place des syndicats de communes pour le personnel.

Il faut encore signaler la loi du 12 juillet 1984 ⁴ relative à la formation des agents de la FPT qui institue la formation initiale d'application (FIA). Nous allons découvrir, éberlués, cette étrange logique suivant laquelle on est d'abord recruté, puis formé : « La titularisation ou le cas échéant, la nomination dans la fonction publique territoriale ainsi que l'accès à un nouveau cadre d'emploi, à un nouveau corps, à un nouvel emploi ou à un nouveau grade d'un fonctionnaire titulaire peuvent être subordonnés à l'accomplissement d'une obligation de formation dans les conditions prévues par chaque statut particulier. »

Sans cesse sur le métier...

Produit de l'histoire politique, la FPT allait être modifiée au gré des alternances successives.

La Loi Galland

Souvenons-nous. Après la victoire de la droite aux élections législatives d'avril 1986, c'est la cohabitation. Yves Galland est ministre délégué aux collectivités locales dans le gouvernement de Jacques Chirac.

La loi Galland ⁵[5] du 13 juillet 1987 va modifier la fonction publique territoriale et en corriger le dessein primitif. S'agit-il d'un gauchissement, s'agit-il d'un droitissement ? En tout cas les jumelles ne sont plus homozygotes.

Il n'y a plus dans la territoriale de corps mais des cadres d'emplois... La différence est symbolique mais ce qui est important c'est qu'on ne pourra pas passer d'une fonction publique à l'autre par simple mutation, mais par détachement, éventuellement suivi d'intégration au bout de plusieurs années

3 Version consolidée : <http://www.legifrance.gouv.fr/texteconsolide/MSEAG.htm>.

4 Loi n°84-594 du 12 juillet 1984 (JORF du 13 juillet 1984)

5 Loi n° 87-529 du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

selon le statut particulier du corps ou cadre d'emplois d'accueil.. On peut se défaire quand on veut d'un détaché. C'est là la différence la plus brutale.

La loi Galland abolit pour la fonction publique territoriale les concours de recrutement pour les transformer en concours de réserve : les lauréats ont gagné le droit d'être éventuellement recrutés... si une collectivité les choisit. Il faut donc mouiller sa chemise et convaincre un employeur. C'est l'invention des reçus-collés, lauréat d'un concours mais échouant à être recrutés.

Ce phénomène découle du principe constitutionnel d'autonomie de gestion des collectivités locales. On ne peut forcer un maire ou un président de conseil général à recruter quelqu'un dont il ne veut pas

Le symétrique du reçu-collé est l'embauché-collé : il est recruté parce que l'on veut de lui, même s'il n'a pas le bénéfice du concours et on il arrive qu'on le maintienne en poste même s'il , l'ayant passé, il échoue.

Ces deux positions sont évidemment complémentaires et parfaitement antagonistes : les reçus-collés pestent contre les contractuels qui occupent les postes tandis que ces derniers pestent contre un système qui ne permet pas de les titularisés alors qu'ils satisfont leur employeur.

La Loi Galland a enfin élargi les cas de recrutement des non titulaires pour des raisons de remplacement, de vacance d'emploi ou de besoin saisonnier ou occasionnel.

Les Accords Durafour

Souvenons-nous. Après la seconde élection de François Mitterrand à la Présidence de la République en mai 1988, la dissolution de l'Assemblée amène un retour à une majorité de gauche avec des ministres dits d'ouverture dont Michel Durafour, est ministre de la Fonction publique et des Réformes administratives dans le gouvernement de Michel Rocard.

Il s'attelle à un chantier audacieux : la refonte de la grille générale des Fonctions publiques, chantier redoutable. s'il en est. Il parvient cependant avec les organisations syndicales au *Protocole d'accord du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et des rémunérations des trois fonctions publiques*.

Un des points clé de cet accord, c'est l'invention du CII (prononcez « c-deux-i »), le classement indiciaire intermédiaire, sensé correspondre à un recrutement au niveau bac+2. En 1988, les infirmières avaient menées un puissant mouvement revendicatif. C'est essentiellement pour elles qu'a été créé cet espace indiciaire.

La Loi Hoeffel

Souvenons-nous. En 1993, la droite est victorieuse aux élections législatives. Dans le gouvernement d'Edouard Balladur, c'est Daniel Hoeffel qui ministre délégué chargé de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales. Et la

Loi Hoeffel du 27 décembre 1994 ⁶ vient à nouveau réformer la fonction publique territoriale.

Elle supprime la nécessité du concours pour l'accès aux cadres d'emplois inférieurs, notamment pour les agents du patrimoine.

Elle desserre la formation initiale d'application, ce qui produit l'équation suivante :

$$\mathbf{FIA = FAT + FAT}$$

où FAT = formation avant titularisation et FAE = formation d'adaptation à l'emploi, indispensable pour prétendre à bénéficier d'un avancement de grade.

Enfin cette loi affirme le recrutement après scolarité des administrateurs et conservateurs, ce qui donnera aux conservateurs territoriaux stagiaires de l'Enssib un statut de salarié du CNFPT.

Les autres aménagements

Souvenons-nous. En 1996, c'est la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président Chirac et la victoire de la gauche aux législatives. Le gouvernement Jospin crée les **emplois-jeunes** ⁷ Il s'agissait de contrats de droit privés, assez étranges dans les collectivités locales. Ces emplois devaient répondre à de nouveaux besoins ou explorer des fonctions nouvelles.

Aure innovation les **concours de troisième voie** qui permettent l'accès à certains cadres d'emplois si l'on a exercé pendant 4 ans au moins des activités professionnelles, un mandat politique local ou une responsabilité associative qui correspondent aux missions du cadre d'emploi ⁸.

Quant aux **non-titulaires**, ils sont un peu comme les sans papiers : ils connurent des campagnes successives de régularisation. La dernière campagne s'organisa sur le thème des concours réservés ⁹, pour une période de cinq ans.

Aujourd'hui...

Une loi de réforme de la FPT est en cours d'examen par les Chambres. Elle va probablement entraîner le transfert de tous les concours aux centres départementaux de gestion, sauf en ce qui concerne les cadres d'emplois A+, dont les conservateurs de bibliothèque ¹⁰.

⁶ Loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994 modifiant certaines dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

⁷ Loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relatif au développement d'activités pour l'emploi des jeunes.

⁸ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 dite « loi Sapin » relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁹ Loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 déjà citée.

¹⁰ Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique. Elle contient bien les éléments annoncés dans cette intervention.

2. La filière culturelle territoriale

Les filières territoriales sont au nombre de huit :

- administrative
- technique,
- culturelle,
- sportive,
- sanitaire et sociale,
- animation,
- police municipale,
- sapeurs pompiers.

Elles rassemblent des cadres d'emplois qui ne sont au total qu'une cinquantaine, alors que les corps d'État sont, suivant les sources, au nombre de 1300 ou 1700.

La filière culturelle a été la troisième à être créée, après l'administrative et la technique. Elle a au préalable fait l'objet de négociations avec les organisations syndicales entre 1988 et 1991.

Les bibliothèques ne représentent qu'une partie de cette filière qui comprend, outre les bibliothèques : la documentation, les archives, les musées, l'archéologie et l'enseignement artistique. Mais c'est cette partie qui domine.

Elle domine numériquement puisque les effectifs des bibliothèques sont de loin les plus nombreux. Elle domine aussi structurellement puisque l'État a procédé concomitamment à la réforme de ses propres corps de bibliothèque.

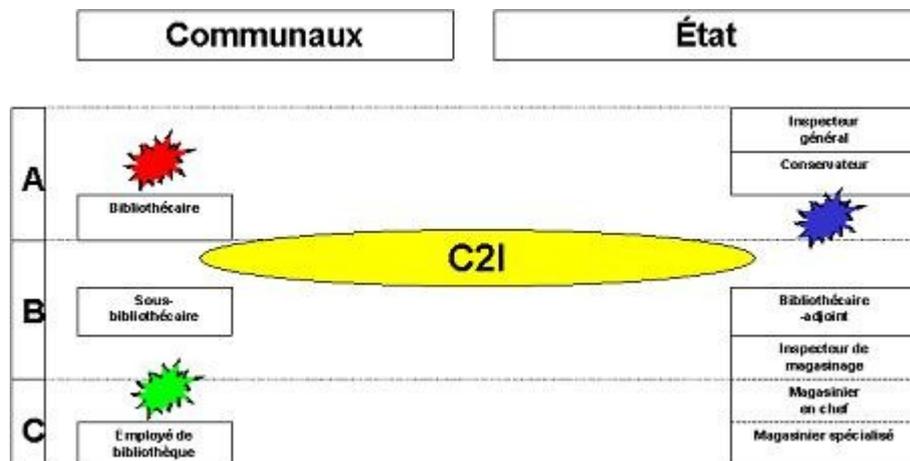
La concomitance de ces deux réformes pouvait apparaître, et c'est ce qu'avec beaucoup j'ai cru à l'époque, comme une bonne idée, qui allait enfin instituer une comparabilité entre fonctions publiques dans notre domaine d'activité. Nous en attendions à la fois une mobilité facilitée et une unité, ou au moins un parallélisme, des formations initiales.

La comparabilité, nous l'avons eue. Mais nous l'avons payée d'un prix que nous n'imaginions certes pas.

Cette filière a été l'objet de deux réformes concomitantes : il s'agissait de traiter à la fois la filière culturelle territoriale et la « filière bibliothèques » de la fonction publique d'État.

De deux vers un : genèse d'une architecture statutaire

Regardons tout d'abord comment se présentaient les architectures respectives des emplois communaux et de la fonction publique d'État.

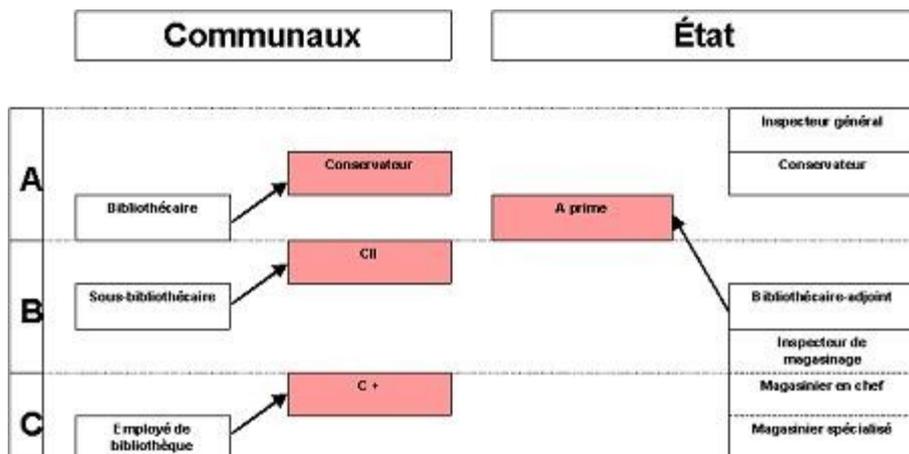


En catégorie A, les corps de conservateur et d'inspecteur général n'avaient aucun équivalent communal tandis que les bibliothécaires communaux, de 2^e ou 1^e catégorie, occupaient un espace inexistant dans la fonction publique d'État.

En catégorie B, les sous-bibliothécaires communaux avaient une carrière dite B-Type strictement semblable à celle des bibliothécaires adjoint de l'État tandis que le nouvel espace indiciaire dit CII créé par les accords Durafour était inoccupé. L'État présentait la particularité d'avoir un corps d'inspecteur de magasinage, accessible pour l'essentiel par voie interne pour les magasiniers spécialisés, et correspondant au premier grade du B-Type.

En catégorie C, les corps de magasinier spécialisé et de magasinier en chef occupaient tout l'espace indiciaire disponible tandis que la fonction communale, avec les employés de bibliothèque, n'offrait qu'une carrière minimale située au plancher de la catégorie. Il n'y avait aucun d'emploi du niveau des adjoints administratifs, qu'on appelait alors des commis.

On voit- bien quels vides ne demandaient qu'à être comblés de part et d'autre, vides qui allaient servir de point de fixation aux attentes des personnels.



Dans les communes, chacun voulait passer du bas en haut de sa propre catégorie : les employés de bibliothèque voulaient tous devenir « C+ », les sous-bibliothécaires « B+ », autrement dit devenir CII, et les bibliothécaires A+, c'est-à-dire conservateurs.

Dans la Fonction publique d'Etat, c'était la catégorie B qui était en attente d'un glissement vers la catégorie A, dans un espace qu'on a alors appelé « A prime » pour le distinguer du corps de conservateur.

Ces attentes étaient de part et d'autres différentes, et même contradictoires. Mais c'était un peu « champagne pour tout le monde ! »

Le champagne, comme chacun sait, il faut le gagner... Il y eut donc mobilisation et manifestations, comme le rassemblement national du 17 novembre 1990 place des Invalides ou le défilé francilien qui quelque temps plus tard parti du Plateau Beaubourg. Qu'a donc donné l'arbitrage dans ce contexte ?

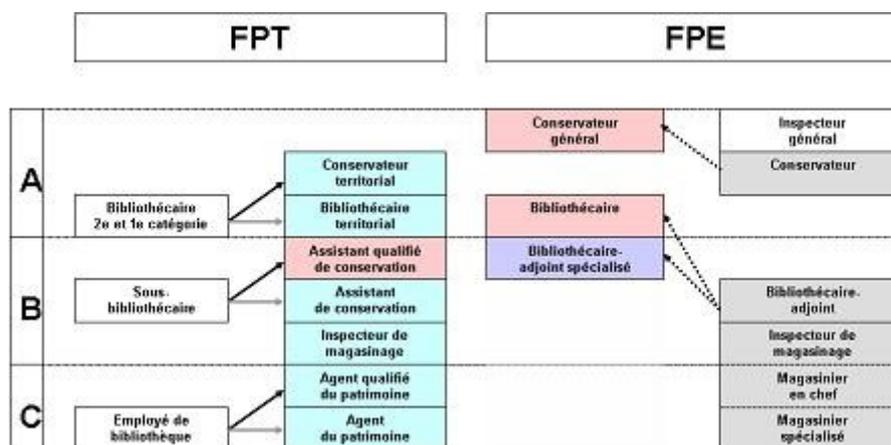


Manifestation en 1991 sur le Plateau Beaubourg (photos Dominique Lahary)

L'arbitrage

Il est remarquable de noter que chacun des ministères avait en quelque sorte épousé la vision des agents relevant de leur tutelle directe ou indirecte, l'Enseignement supérieur penchant pour le « A prime » dans la Fonction publique d'Etat tandis que l'Intérieur et la Culture travaillait sur le C+, le B+ et le A+ pour la Fonction publique territoriale.

On ne pouvait donc échapper à l'arbitrage du Premier Ministre, Michel Rocard. Et dans cette situation compliquée, l'arbitrage fut à la surprise générale extrêmement simple : il consista à empiler, de haut en bas et de gauche à droite, toutes les solutions possibles. Le résultat ? un véritable mille feuilles statutaire dont nous ne sommes toujours pas sortis.



La filière culturelle territoriale a été créée par les décrets du 2 septembre 1991 tandis que la filière bibliothèques de la Fonction publique d'Etat a été réformée par les décrets du 9 janvier 1992.

Le stock et le flux

La gestion de la filière culturelle territoriale posait un double problème : un problème de stock et un problème de flux, selon l'aimable formule d'un haut-fonctionnaire. Le traitement du stock consiste à constituer initialement les sept cadres d'emplois à partir des quatre carrières initiales. Le traitement du flux, lui, consiste à définir les conditions d'accès, par concours externe et interne, à ces cadres d'emplois.

Le stock

La difficulté venait de ce qu'il fallait départager les agents communaux entre C- et C+, entre B- et B+, entre A- et A+, soit trois opérations « un se divise en deux », tandis que dans la Fonction publique d'Etat on allait devoir jouer « un se divise en trois » (entre B-, B+ et A-). L'affaire fut compliquée et douloureuse.

Et pourtant ! La filière culturelle territoriale est la seule, on l'oublie généralement, à s'être traduit à l'occasion de l'intégration des personnels en

place par une amélioration de la situation de la majorité de ces agents. Mais finalement presque tout le monde a été mécontent !

Ce qui est compliqué, c'est que les trois opérations de tri dans la Fonction publique territoriale vont reposer sur des principes différents, suscitant inévitablement des jalousies réciproques :

- En catégorie C, ce fut examen qui permit à la plupart des employés de bibliothèque de devenir agents qualifiés du patrimoine plutôt que de restes simples agents.
- En catégorie B, les sous-bibliothécaires ont été intégrés en CII sur titre. Il leur fallait pour cela détenir déjà un diplôme d'un niveau au moins égal à bac+2. Mais les négociateurs syndicaux avaient obtenu que deux options du CAFB valent un bac+2, ce qui, durant une période transitoire de trois années, valu à ce diplôme assassiné par la réforme une survie artificielle ¹¹.
- Pour les bibliothécaires, ce fut « photo » au 4 septembre 1991, date de parution des décrets statutaires au Journal officiel : ceux qui se jour-là assuraient la direction d'une bibliothèque dans une commune de plus de 20 000 habitants ou étaient adjoint au directeur adjoints dans une commune de plus de 40 000 habitants devinrent « conservateurs par décret » ¹². Ce fut tant pis pour les autres.

Le flux

La création ou le pourvoi de postes de C-, C+, B- et B+ étant de la responsabilité des collectivités territoriales, la décentralisation a connu une curieuse entorse par l'encadrement des conditions d'emploi d'un conservateur. Pour créer ou pourvoir un tel poste autrement qu'au titre de l'intégration initiale dans la Fonction publique territoriale, les 20 000 habitants ne suffisent pas : il faut encore que la bibliothèque compte plus de 30 000 ouvrages et effectue plus de 40 000 prêts par an, ou réunisse deux de ces trois conditions à condition de figurer sur une liste établie par le Préfet de région.

Pour créer un poste de conservateur en chef, il fallait que la bibliothèque possède plus de 70 000 ouvrages. Et l'existence de plusieurs postes de conservateurs ou conservateurs en chef allait être encadrée par un arrêté ministériel, régulièrement mis à jour.

Inutile de vous dire que la plaisanterie selon laquelle il était désormais déconseillé de désherber les collections a fait florès !

11 Voir Dominique Lahary, « CAFB : mort et transfiguration ? », *Note d'information de l'ABF* n°66, 1992, <http://www.lahary.fr/pro/1992/cafb.htm>.

12 C'est le cas de votre serviteur.

Les caractéristiques de la filière culturelle

La filière culturelle présente un certain nombre de caractéristiques qu'il convient de souligner.

En catégorie C, il n'y a pas de quota pour les avancements de grade, ce qui représente un avantage considérable par rapport à la filière administrative ¹³[13]. Quand des agents des deux filières cohabitent au sein d'un même service, la comparaison est cruelle.

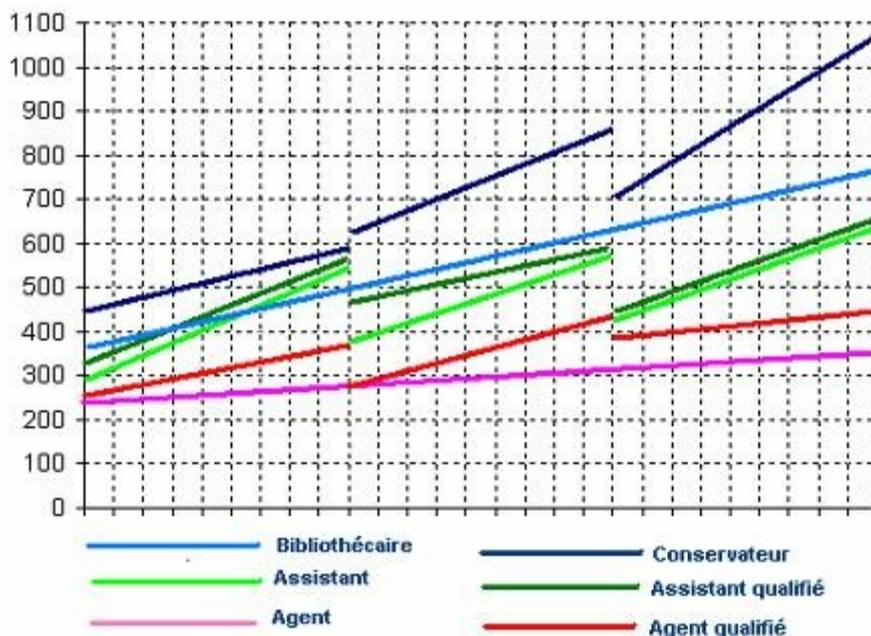
En catégorie B, nous avons à la fois un B type et un CII, ce qui est exceptionnel. Les agents de catégories B des filières technique et sanitaire et sociale sont en CII, tandis que dans ma filière administrative les rédacteurs sont en B-type.

Or les deux carrières de catégorie B de la filière culturelle sont à la fois indiciairement très proches et sont quasiment parallèle, présentant un différentiel constant du 1er échelon du 1er grade au dernier du troisième grade, équivalent à quelque 35 €, ce qui est bien peu.

Ce phénomène constitue un véritable défaut de structure car il est contradictoire avec la logique générale des fonctions publiques, qui veut que d'un grade à un cadre d'emploi à celui qui lui est immédiatement supérieur, les différentiels indiciaires d'un échelon et d'un grade à l'autre vont croissant. Les différences de traitement entre catégories sont faibles en début et important en fin de carrière. Sans ce principe inégalitaire, la nomination dans un cadre d'emplois supérieur n'aurait pas de sens. En effet, sans doute pour épargner aux intéressés une émotion forte due à une augmentation brutale de traitement, on est toujours placé dans le nouveau grade d'emploi dans l'échelon ayant un indice « égal ou immédiatement supérieur à celui qu'on occupait dans son ancien grade. l'opération est indolore ou presque, mais dès le prochain avancement d'échelon, on commença à creuser l'écart avec ses camarades n'ayant pas eu cette promotion.

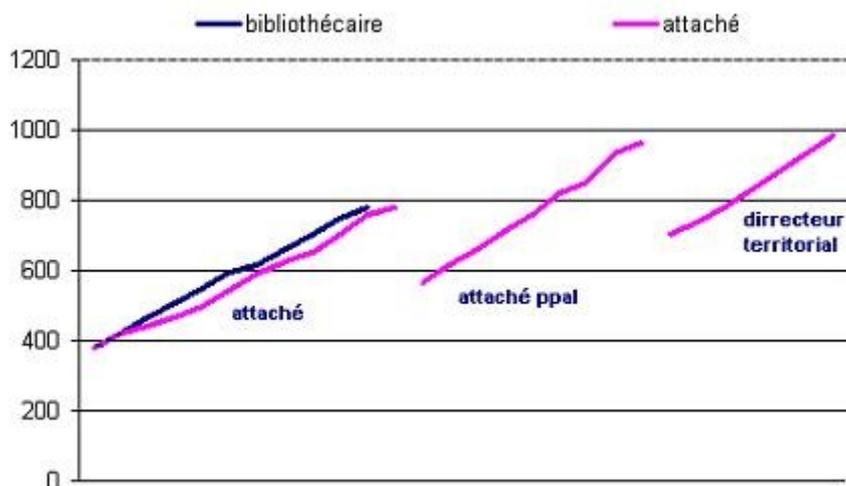
Le parallélisme des carrières des assistants et des assistants qualifiés fait qu'il n'est pas payant, et peu même, par le jeu des conditions d'avancement de grade, être pénalisant de passer d'un cadre d'emplois dans autres, sauf à avoir le temps de parvenir en fin de carrière à l'échelon terminal du grade terminal, auquel cas on profite effectivement des 35 € par mois.

13 Cette situation pourrait évoluer (favorablement ou défavorablement selon les collectivités et cadre d'emploi) car la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique laisse aux collectivités la libre détermination des quotas d'avancement de grade pour tous les cadres d'emplois, après avis du CTP.



Espaces indiciaires de la filière culturelle

En catégorie A, les bibliothécaires et les attachés de conservation plafonnent rapidement tandis que les attachés administratifs peuvent, il est vrai sous certaines conditions de population de la collectivité, monter jusqu'au grade de directeur territorial. Il y a donc, là encore une anomalie.



Espace indiciaire des bibliothécaires et des attachés

Quant aux conservateurs, ils sont très haut perchés dans l'échelle des salaires territoriaux. Ceux de 2e et 1e classe bénéficient d'un espace indiciaire (459-852 bruts) analogue à celui des administrateurs (528-966) ou des ingénieurs (379-966) tandis que les conservateurs en chef (701-HEA) côtoient les DGS des commune de 40 à 80 000 habitants (695-HEA) ou les DGA des communes de

150 à 400 000 habitants (mêmes indices). Cette filière culturelle présente une carrière A' tronquée. Les bibliothécaires et les attachés de conservation plafonnent alors que les attachés peuvent

Les conservateurs, enfin sont haut perchés : leur carrière côtoie celle des cadres dirigeants des collectivités. Les conservateurs en chef ont un espace indiciaire analogue aux directeurs généraux des services des communes de 40 à 80 000 habitants.

Destin des deux filières

L'architecture initiale a déjà connu quelques aménagements.

Dès 1995, on a commencé par supprimer les inspecteurs de magasinages territoriaux où ils n'avaient guère pris place. Ils ont été intégrés dans le cadre d'emploi des assistants de conservation. Cela n'a pas fait de vague vu la faiblesse des effectifs.

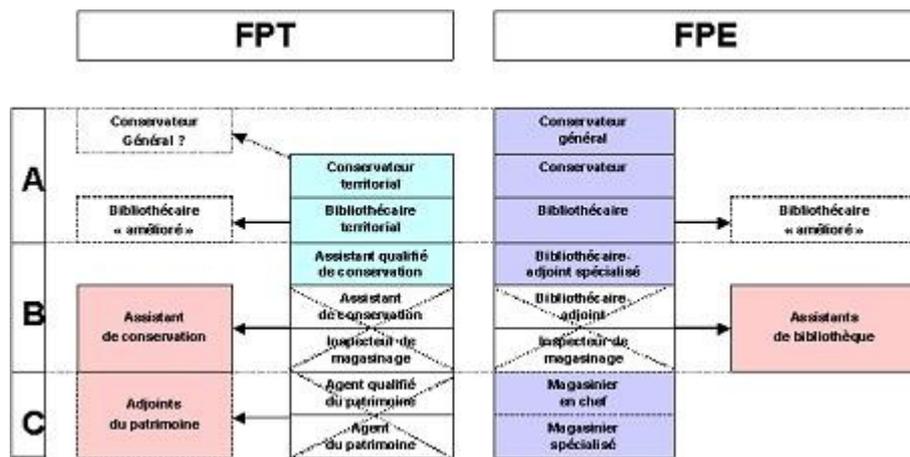
En 2001, la même opération de fusion, qui a abouti à la création du corps des assistants de bibliothèque, a au contraire été l'occasion dans la fonction publique d'Etat de blessures identitaires ¹⁴. N'oublions pas que les bibliothécaires adjoints, rejoints par un corps regardés comme un débouché pour magasiniers, étaient ceux-là même qui étaient les laissés pour compte de l'opération de tri « un se divise en trois ».

La prochaine réforme concerne la fusion des agents du patrimoine et des agents qualifiés dans le cadre d'emploi des adjoints du patrimoine ¹⁵. Ce sont tous les cadres d'emploi de la catégorie C qui vont fusionner en une seule carrière. On pourra entrer sans concours en 2e classe et sur concours en 1e classe.

On agite toujours ici et là l'idée d'une amélioration de la carrière des bibliothécaires, sans que rien de tangible n'apparaisse à l'horizon. Quant à l'absence de cadre d'emploi de conservateurs généraux, qui existent à la Ville de Paris, elle est parfois évoquée.

14 Décret n° 2001-326 du 13 avril 2001 dispositions statutaires applicables au corps des assistants de bibliothèque.

15 C'est chose faite depuis la parution au JORF du 29 décembre 2007 des décrets n° 2006-1687 et n° 2006-1688 sur la carrière et la rémunération des cadres d'emplois de catégorie C et du décret n° 2006-1692 portant statut particulier du nouveau cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine.



Destin des deux filières

On peut noter, dans le cours de l'histoire de la filière territoriale, le succès des assistants qualifiés. Ce n'était pas gagné d'avance. Les assistants qualifiés sont plus nombreux que les assistants. Dans ce domaine, les collectivités ont donc bien joué le jeu.

On assiste, par contre, à un phénomène de raréfaction des conservateurs qui devient inquiétant au vu du nombre de postes mis au concours de conservateurs territoriaux.

3. Les BDP

La territorialisation des BDP : stock, flux et reflux

Près de cinq années séparent le transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements, le 1er janvier 1986, de la création de la filière culturelle par les décrets du 2 septembre 1991. Cinq années durant lesquelles le personnel d'Etat, massivement majoritaire, va demeurer en place tandis que les conseils généraux vont commencer à créer plus largement des postes départementaux plutôt que de susciter indirectement des emplois dans les associations des amis de la BCP.

Dès le 4 septembre 1991, date de parution des décrets statutaires au Journal officiel, va également s'appliquer une logique de stock et de flux, mais dans des termes différents de ceux que nous venons de présenter.

Le stock... et le reflux

La question du stock concernait d'abord le devenir des **personnels de l'État**.

Avec un droit d'option à exercer au 1er janvier 1994, trois choix s'ouvraient :

- la (ré)intégration dans un service de l'État,
- le détachement,
- le maintien de la mise à disposition, pour ceux qui faisaient le choix... de ne pas choisir.

Mais, avec la Loi Hoeffel du 27 décembre 1994, le droit d'option s'est transformé en devoir d'option au 1er janvier 1996. Il n'y a dès lors plus eu de mise à disposition, mais seulement des détachements pour ceux qui ne souhaitaient pas être intégrés dans la Fonction publique territoriale.

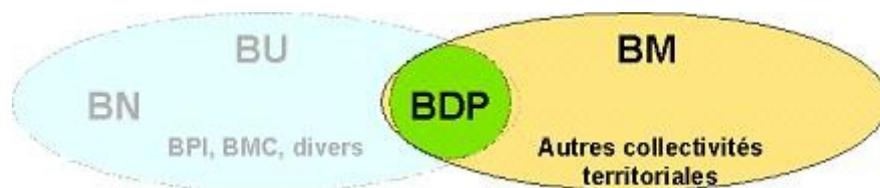
Au cours des années 1990, un certain nombre de fonctionnaires d'État, surtout des conservateurs, ont rejoint des services de l'État. C'est le reflux.

Mais il y fallait également régler le sort des personnels départementaux. Ceux-ci furent intégrés dans la Fonction publique territoriale, selon des règles analogues à celles qui furent appliqués aux agents communaux.

Le flux... et le reflux

Le flux va se révéler d'une tout autre ampleur, au gré des départs puis aussi des créations de postes qui vont se révéler nombreuses. J'entends ici par flux non seulement l'arrivée de nouveaux fonctionnaires territoriaux dans les BDP, mais aussi l'entrée par mutation d'agents des communes.

C'est qu'on va assister à un changement radical de bassin de mobilité. Le personnel d'État des BCP évoluaient dans un univers où dominaient les bibliothèques universitaires et la Bibliothèque nationale, à quoi s'ajoutaient la BPI, postes de conservateurs des bibliothèques municipales classées et divers établissements spécialisés.



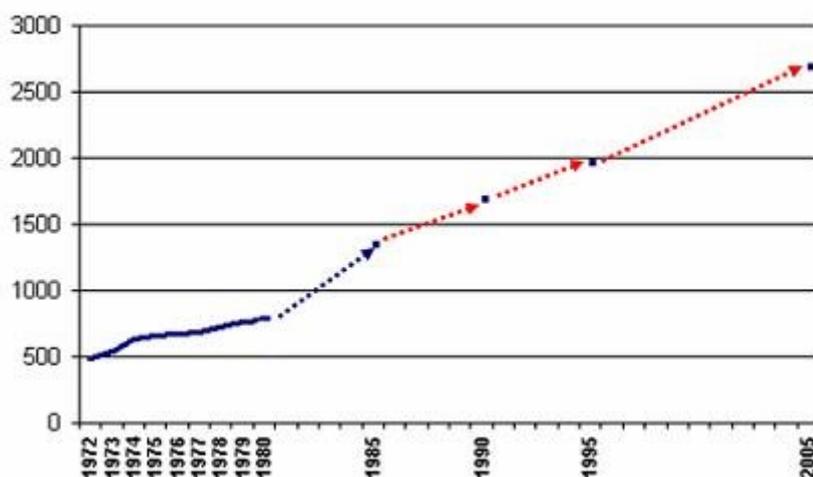
Bassins de mobilité

Dans leur nouveau bassin, les BDP côtoient les bibliothèques municipales et plus généralement l'ensemble des collectivités territoriales, conseil généraux compris. L'élargissement de ce bassin n'a pas été sans conséquences sur les ressources humaines, les identités et valeurs professionnelles, les représentations et les pratiques. Pour l'essentiel, nous avons assisté en quinze ans à une spectaculaire BMisation des BDP.

Dans ce nouveau bassin de mobilité, il y a flux et de reflux car il y a échange permanent de personnel entre le monde des bibliothèques départementales et municipales (ou intercommunales).

Vingt ans après

Qu'en est-il advenu des effectifs des BDP vingt ans après leur décentralisation ? En croisant trois sources ¹⁶, il est possible tracer la courbe de leur évolution entre 1972 et 1995. Elle est spectaculaire. On sera passé d'un peu moins de 1500 emplois en 1985 à plus de 2500 en 2006. cette progression constante avait été précédée d'un bond entre 1982 et 1985 dû pour l'essentiel à l'achèvement de la couverture territoriale par la création des 19 BCP qui manquaient encore.



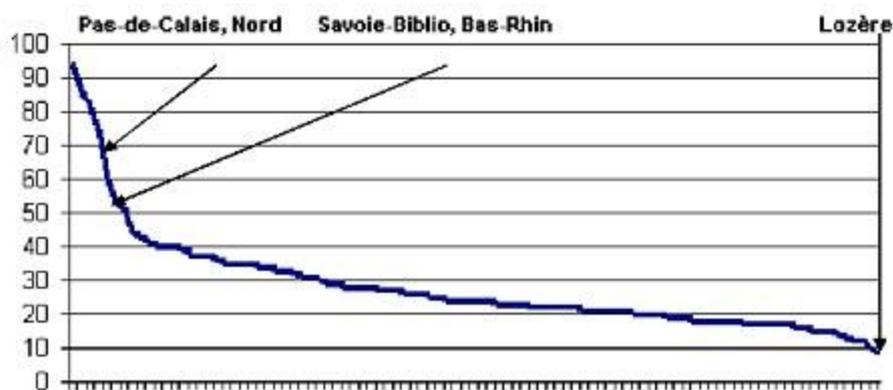
Effectifs des BDP 1972-2005

D'une BDP à l'autre, les effectifs peuvent diverger considérablement. Mis à part le cas très particulier de la Drôme dont la BDP gère directement d'importantes médiathèques ouvertes au public, quelques départements très peuplés ont plus de 80 agents. On observe une concentration des effectifs des BDP entre 20 et 30 agents, qui peuvent descendre à moins de 10 agents.

Une BDP employait, en 1985, en moyenne 15 équivalents temps plein. Ce chiffre est monté en 2006 à environ 28,6 (mais il s'agit, ici, du nombre moyen d'agents et non du nombre moyen d'équivalents temps-plein).

16 Les trois sources sont:

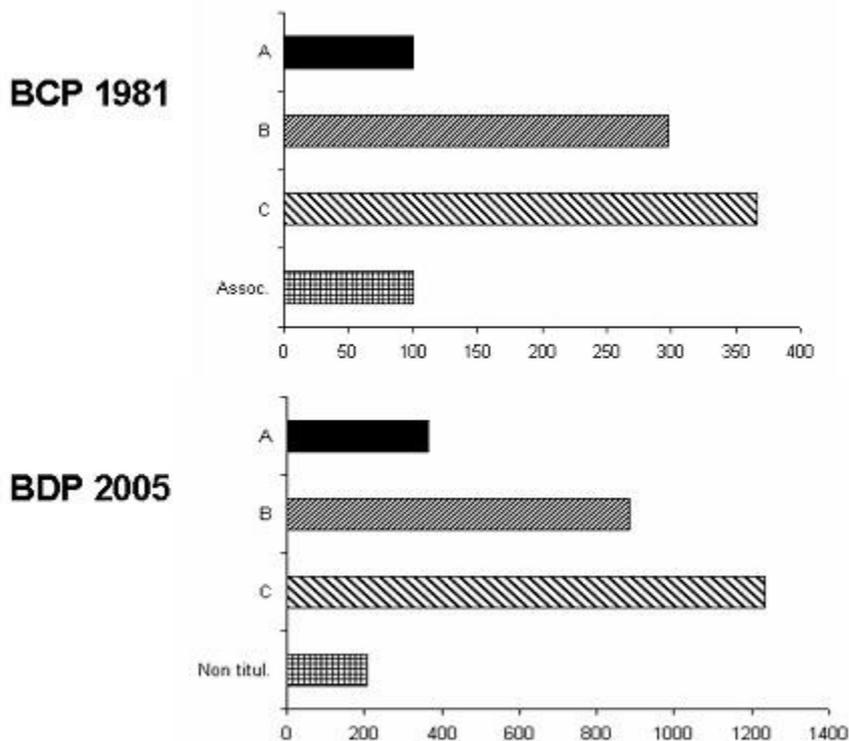
- *Les bibliothèques en France : Rapport au Premier ministre /* établi en juillet 1981 par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevoorde. - Paris^o : Dalloz, 1982.
- Anne-Marie Bertrand, « Les moyens des BDP : Évaluation de 1985 à 1995 » », in *Les missions des BDP*, Journées d'étude de l'ADBBDP, Metz, 13-14 novembre 2001 [inaccessible en 2021].
- Chiffres communiqués à l'auteur par la Direction du Livre et de la lecture en 2006.



Effectifs par BDP

La structure des emplois

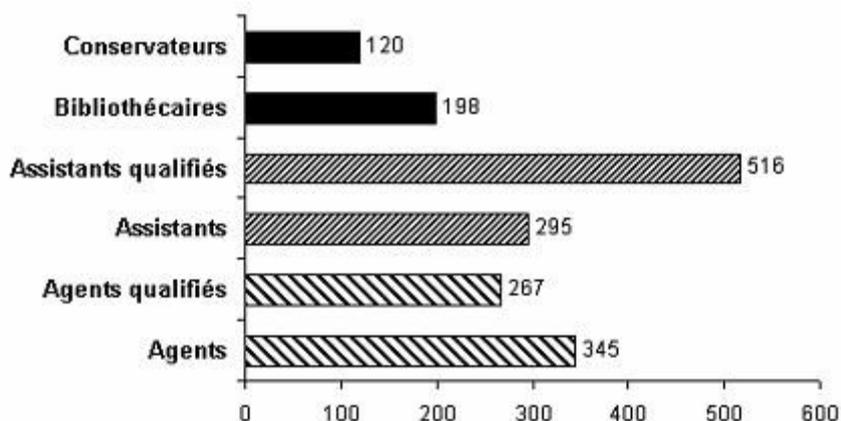
Ce qui frappe dans la répartition entre catégories entre les BCP de 1981 et les BDP de 2005 ¹⁷, c'est l'augmentation en valeur relative de la catégorie C, les nombreuses créations de postes ayant naturellement permis de multiplier en valeur absolue également les agents de catégorie A et B.



Répartition des emplois 1981 et 2005

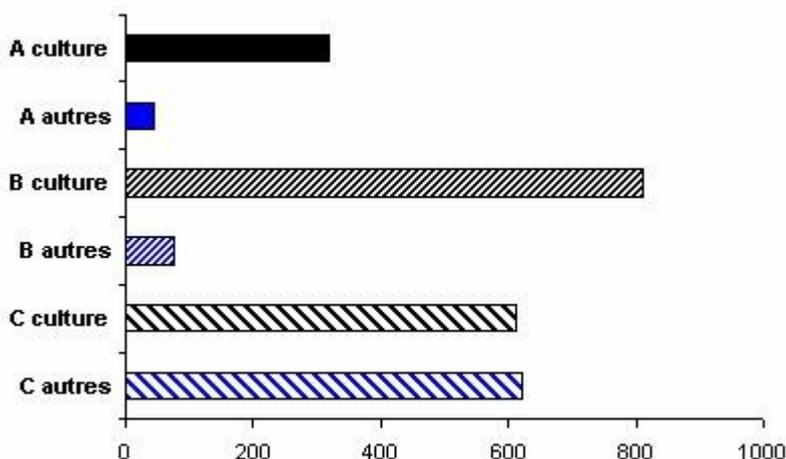
17 1°) *Les bibliothèques en France : Rapport au Premier ministre* / établi en juillet 1981 par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevorde. - Paris° : Dalloz, 1982.
 2°) Chiffres communiqués à l'auteur par la Direction du Livre et de la lecture en 2006.

Dans la filière culturelle, la prédominance des assistants qualifiés saute aux yeux. Ce sont eux qui ont peuplé en masse les BDP ¹⁸.



Répartition des emplois, filière culturelle

Mais si nous prenons en compte les autres filières, nous constatons que les agents de catégorie A et B sont peu nombreux, même s'ils peuvent occuper des fonctions administratives ou de direction essentielles. En revanche, les agents de catégories C, de filière administrative et surtout techniques, sont un peu plus nombreux que leurs collègues de la filière culturelle.

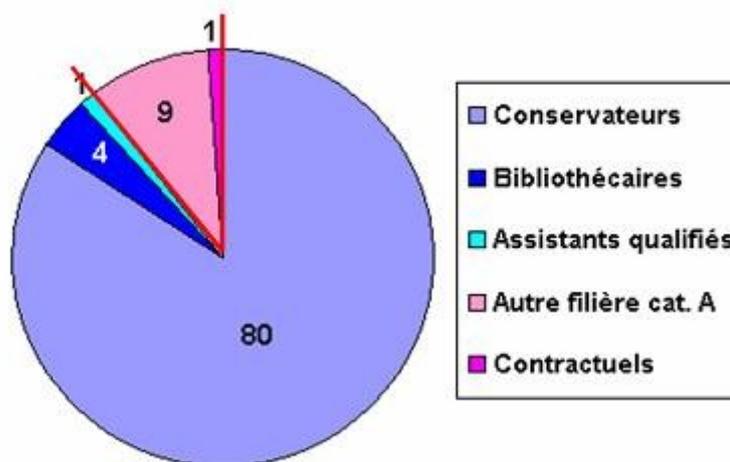


Répartition des emplois, toutes filières

Ces proportions différentes ne sauraient nous abuser, fondamentalement, la territorialisation des BDP porte inéluctablement avec elle la diversification des statuts de leurs personnels. Ce mouvement irréversible concerne aussi les directeurs de BDP.

¹⁸ Pour une pyramide statutaire comparée dans les fonctions publiques territoriale et d'Etat, voir : Dominique Lahary, « Deux fonctions publiques, deux pyramides différentes », in *Bulletin d'informations* de l'ABF n°193, 2001, <http://www.lahary.fr/pro/2001/ABF193-2pyramides.htm>.

Voici leur répartition telle que vient de l'établir Didier Guilbaud:



Statut des directeurs

Voilà un sujet qui va un temps être sensible, et l'est peut-être toujours.

L'ADBDP dans la décentralisation

L'ADBDP a été créée en 1988 pour regrouper les conservateurs d'État en pleine période de décentralisation. La première version des statuts de faisant référence qu'aux directeurs, sans plus de précision. Mais quand apparut le phénomène des directeurs venus d'autres filières, les statuts furent réformés et des recours juridiques engagés contre les conseils généraux concernés.

Les statuts de l'association d'avant 2001 n'admirent alors comme membres que des conservateurs :

« Considérant que les Bibliothèques Centrales de Prêt, créées par l'ordonnance du 2 novembre 1945, sont devenues des services départementaux en vertu de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

Considérant que la direction de ces B.D.P. a été expressément dévolue à des personnes scientifiques du cadre d'État (loi du 22 juillet 1983, article 60, et statut des conservateurs), que cette disposition est maintenue par la loi du 28 novembre 1990.

Considérant que le statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux de bibliothèques précise (article 2, alinéa 6 du décret n°91-841 du 2 septembre 1991), que les conservateurs territoriaux de bibliothèques ont vocation à occuper les emplois de direction.

Considérant que les conservateurs sont responsables de la conception, de la gestion et de l'organisation de ces services départementaux pour le développement de la lecture publique

[...] Article 3

Peuvent adhérer comme membres de l'Association les conservateurs chargés de la direction des Bibliothèques Départementales de Prêt, ainsi que les conservateurs chargés de la direction des bibliothèques des territoires d'outre-mer remplissant des missions similaires. »

Mais les recours juridiques ont finalement été abandonnés et, le 29 mars 2001, l'assemblée générale adopta une modification des statuts de l'association, défendue notamment par Françoise Danset et moi-même :

« Considérant que les Bibliothèques Centrales de Prêt, créées par l'ordonnance du 2 novembre 1945, sont devenues des services départementaux en vertu de la loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

Considérant que le statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux de bibliothèques précise (article 2, alinéa 6 du décret n°91-841 du 2 septembre 1991), que les conservateurs territoriaux de bibliothèques ont vocation à occuper les emplois de direction.

Considérant que les directeurs sont responsables de la conception, de la gestion et de l'organisation de ces services départementaux pour le développement de la lecture publique, de la constitution et de la diffusion des collections.

[...] Article 3

Peuvent adhérer comme membres de l'Association les personnels nommés par leur tutelle à la direction des Bibliothèques Départementales de Prêt et des bibliothèques des territoires d'outre-mer remplissant des missions similaires. »

Une typologie des personnels des BDP

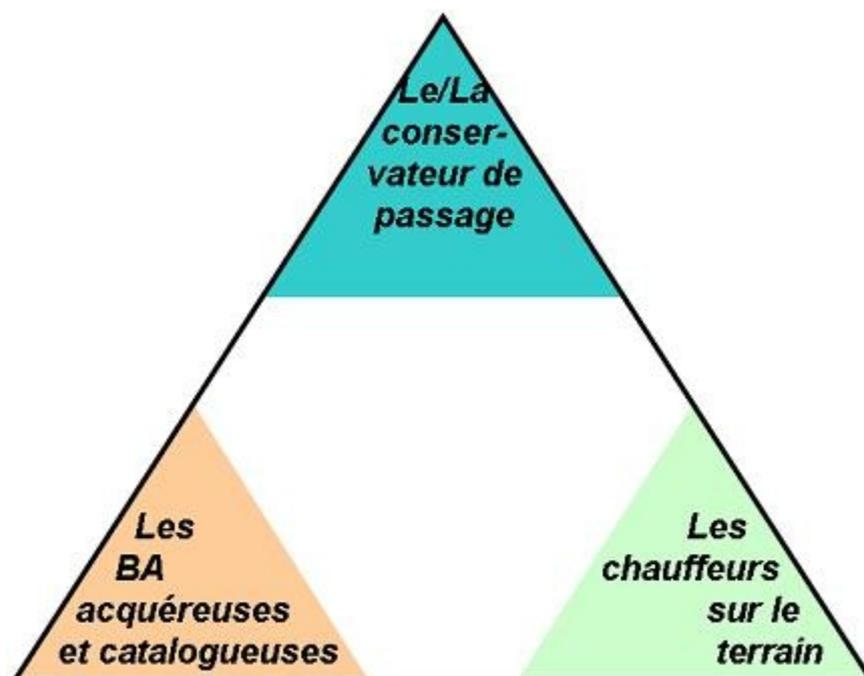
Cette histoire de la constitution des personnels des BDP depuis la décentralisation nous permet de proposer une typologie de ses personnels. On peut distinguer :

- les **aborigènes**, c'est-à-dire ceux qui étaient des personnels d'Etat et qui le sont restés ;
- les **aborigènes assimilés**, qui ont opté pour la fonction publique territoriale ;
- les **immigrants**, venus des communes ;
- les **sabras**, qui n'ont connu que la BDP ;
- les **nouveaux immigrants**, venus de l'Etat par détachement et qui n'ont évidemment pas du tout la même histoire que les aborigènes ;
- les **mutants locaux** enfin, venus d'autres services du conseil général, parfois pour occuper le poste de direction.

Tout ceci a évidemment des répercussions sur les conceptions du métier. Je me suis permis de caricaturer ainsi l'organisation systémique d'une BCP d'avant la décentralisation en dégageant trois groupes distincts et distants, parfois antagonistes, se faisant face en triangle :

- le conservateur, souvent de passage, parce qu'arrivé frais émoulu en sortant de l'ENSB¹⁹ ou de l'Enssib avant de repartir le plus vite possible ;
- les bibliothécaires adjointes, acquéreuses et catalogueuses, centrées sur les documents ;
- les chauffeurs, maîtrisant les contacts sur le terrain grâce aux tournées.

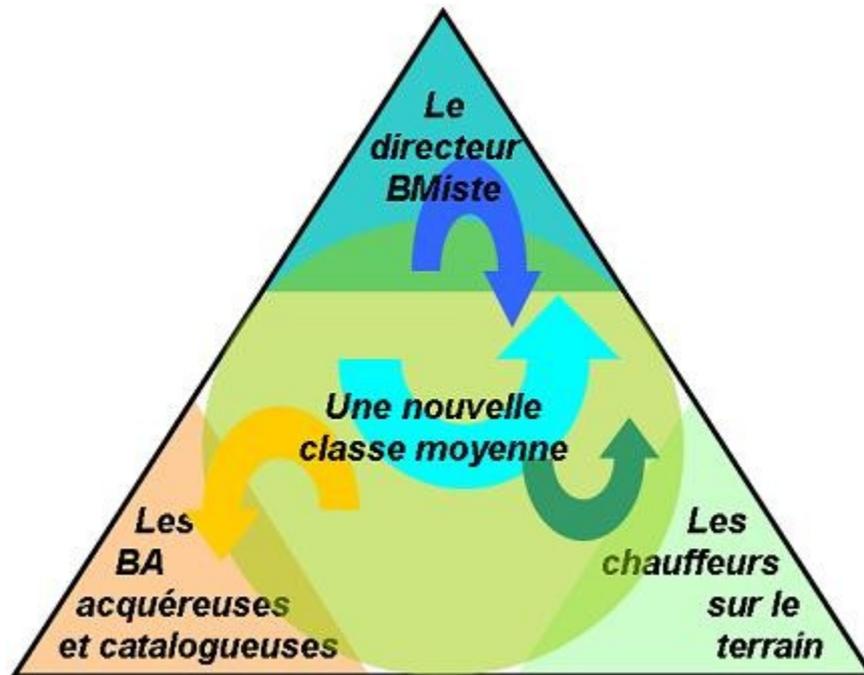
Entre ces trois catégories se menait un jeu de pouvoir. Je doute que le sommet du triangle en ait réellement eu beaucoup, dans bien des cas.



Triangle systémique des BCP

La décentralisation a permis l'émergence d'une nouvelle classe moyenne principalement d'origine BMiste qui a modifié, dans une dynamique nouvelle, les anciens équilibres, tandis qu'aux directions arrivaient en grand nombre d'anciens directeurs de bibliothèques municipales. Cela n'a pas toujours été sans générer des conflits, des incompréhensions, des souffrances. Cette crise de réajustement a pu prendre diverses formes, de la plus douce à la plus violente, et durer plus ou moins longtemps... su toutefois elle est achevée. Elle a eu pour principal aliment le renouvellement des ressources humaines et le changement de leur origine. On peut la nommer, si l'on veut, *reingeenering*.

19 L'École nationale supérieur des bibliothèques (ENSB), créée à Paris en 1964, est devenue l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (Enssib) en 1972.



Triangle systémique des BDP

Les conséquences intellectuelles de la décentralisation des BDP

La nouvelle typologie des personnels entraîne la fin d'une technocratie auto-légitimée et... paisible : c'est que pour le fonctionnaire d'État « en région », comme on dit aujourd'hui, le pouvoir est loin et l'on a tôt fait de considérer sa propre expertise professionnelle ou ses simples habitudes, comme des attributs régaliens que ne viendront scander de Paris que quatre circulaires en trente-trois ans.

Je vous livre à ce sujet, et à titre d'illustration, ce texte de Michel Bouvy, promoteur de la bibliothèque de secteur, que j'ai ailleurs salué ²⁰. Il a apporté bien des idées novatrices mais se situait bien dans un cadre étatiste. Voici ce qu'il écrivait en 1982 ²¹ :

« [...] la demande de culture sous toutes ses formes ne représente nulle part l'exigence de la majorité des habitants ; [...] D'où le danger de la décentralisation dans le domaine culturel. La minorité favorable au développement culturel sera, dans un certain nombre de villes, étouffée et les préoccupations beaucoup plus terre à terre auront le dessus. [...] Nous connaissons bien le phénomène en matière de bibliothèques, où la

20 Dominique Lahary, « La bibliothèque de secteur (1967-1988) : quand s'imaginait un réseau national de lecture publique », *Bibliothèque(s)* n°28, juin 2006, <http://www.lahary.fr/pro/2006/BIBLIothèques28-secteur.htm>

21 Michel Bouvy, « Réflexions en forme de journal », *Médiathèques publiques* n° 61, janvier-mars 1982.

décentralisation, pour les villes, remonte aux calendes et aboutit à la situation déplorable que l'on sait.

Qu'importe. La même situation va être répercutée dans les départements. Que voulez-vous ? C'est la méthode française pour les bibliothèques. Quand quelque chose ne réussit pas, on le généralise. Ainsi a-t-on fait pour les bibliothèques centrales de prêt. A côté de graves défauts, elles avaient cela de bien qu'en tant qu'organismes d'État, elles bénéficiaient d'une certaine indépendance et apportaient un service médiocre peut-être, mais égal en théorie, pour tous les habitants, quelle que soit la région. »

Cet état d'esprit a existé. Nous l'aurions eu peut-être, si nous avons vécu la même histoire.

Mais la décentralisation intègre désormais les BDP dans les différents pilotages territoriaux. Oui, les BDP sont instrumentalisées (pourquoi s'en plaindre, ne sont-elles pas des outils ?) et elles comptent dans les stratégies globales des départements. Du moins, elles peuvent compter : il nous appartient d'y travailler.

La situation est certes moins paisible et le pouvoir est proche. Nous devons répondre à la demande de la collectivité territoriale dont nous faisons partie. Rien de plus démocratique.

Le fait que les BDP appartiennent désormais au même bassin d'emplois que les autres bibliothèques publiques et que les personnels issus des bibliothèques municipale les ont peuplées en masse ne peut pas ne pas avoir eu des conséquences intellectuelles considérables.

La bibliothèque municipale est-elle devenue une sorte de modèle unique et impérieux, un « modèle de ville pour la campagne »²² ? Un aspect est incontestablement positif : il s'agit d'un modèle fort de lecture publique. Il véhicule portant le risque d'une normalisation excessive. Ce risque est d'ailleurs doublé par ce qu'on pourrait appeler le paradoxe de Gattégno :

« D'une certaine façon, on pourrait dire que l'ambition des BCP est de disparaître au profit d'un tissu suffisamment riche, suffisamment nourri de bibliothèques municipales²³[23]. »

Mais d'un autre côté, les BDP en se décentralisant ont comme fait éclore en elle le germe régalien dont elles étaient porteuses. Ne deviennent-elles pas des sortes de « DRAC départementales » de substitution, redoublant ou complétant

22 Dominique Lahary, « Le développement territorial de la lecture publique : éléments de rétrospective », in Les missions des BDP, Journées d'étude de l'ADBDP, Metz, 13-14 novembre 2001, <http://www.lahary.fr/pro/adbdp/lahary-adbdp-2001.pdf>.

23 Résumé de l'intervention de M. Jean Gattégno, directeur du Livre et de la lecture, [au congrès de l'ABF tenu à Reims], *Bulletin d'information [de l'Association des bibliothécaires français]*, n°125, 4e trimestre 1984.

les dispositifs de subvention (« *Si vous ne subventionnez pas en-dessous de 100 m², nous, nous le faisons !* ») et véhiculant les mêmes règles prescriptives ?

Nous pouvons certes accompagner, compléter l'action de nos DRAC. Mais ne nous croyons pas régaliens. Il n'y a pas de hiérarchie entre les différents niveaux de collectivités territoriales et un conseil général est inscrit dans un jeu de relation entre pairs.

Conclusion

La décentralisation est irréversible. Les anciennes BCP d'État sont devenues des outils parmi d'autres des politiques culturelles, des stratégies territoriales et démarches partenariales des conseils généraux.

La fonction publique territoriale a été un des agents les plus efficaces de la décentralisation. Elle a doté les BDP d'une double porosité avec le personnel des bibliothèques municipales et intercommunale d'une part, avec celui des autres services des conseils généraux d'autre part.

Ces processus ne peuvent que se poursuivre et s'approfondir.

Je vous remercie de votre attention et remercie également la Direction du livre et de la lecture pour les statistiques 2005 et... les camarades syndicalistes dont j'ai mentionné l'action au début de cet exposé.

[Site professionnel de Dominique Lahary](#) > [Dits et écrits](#) > [Interventions pour l'ADBDP](#)