

Sous l'organigramme, le statut ?

par Dominique Lahary

Bibliothèque départementale du Val d'Oise

Dès que dans une cellule de travail, un service, un établissement, intervient plus d'une personne, les tâches et responsabilités sont toujours peu ou prou réparties. Il arrive, en tout cas depuis 1952 (date d'apparition du mot dans le vocabulaire français), qu'on souhaite formaliser cette répartition dans un document écrit appelé « organigramme ». Qu'un tel document préexiste à l'organisation du service, qu'il accompagne et structure sa réorganisation ou qu'il constitue un constat de l'existant, généralement demandé par une instance supérieure, il ne constitue jamais qu'une photographie plus ou moins fidèle ou retouchée de la situation à un moment donné. En physique quantique, on considère qu'une particule n'est à proprement parler localisée nulle part, sauf quand on l'observe. Ainsi en va-t-il des activités des hommes. Cela n'empêche pas les organigrammes d'avoir leur utilité, comme instruments de mesure ou d'action.

Or on trouve fréquemment sur ces merveilleux tableaux mention de cette chose étrange que le grand public assimile presque exclusivement à l'armée mais auquel tout fonctionnaire est attaché : le grade. Quel rapport peut donc exister entre grade et organigramme, ou, pour

parler autrement, entre hiérarchie fonctionnelle et hiérarchie statutaire, cette dernière, étant donné le chevauchement des échelles indiciaires dans les fonctions publiques, ne correspondant qu'en partie à la hiérarchie des salaires ?

La théorie : grades et emplois

Selon l'article 12 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations de tous les fonctionnaires¹, « le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent ». Il faut prendre garde à ne pas confondre *vocation* et *droit* et comprendre là le terme *emploi*, non seulement au sens de poste budgétaire numériquement dénombré ou de poste de travail individuellement identifié et localisé, mais aussi d'emploi type correspondant à un certain nombre de tâches ou de responsabilités définies réglementairement.

La description de ces emplois figure au début de chaque décret portant statut particulier d'un corps ou d'un cadre

1. On en trouve le texte annuellement mis à jour dans le *Code administratif*. – Paris : Dalloz. – (Codes Dalloz).

Définition statutaire des emplois de bibliothèque dans la fonction publique territoriale (définitions limitées à la spécialité bibliothèques)							Abus dangereux A utiliser avec modération		
Corps	Grades	Direction Encadrement	Collections	Communication des doc. Accueil	Lecture publique	Autres tâches définies	Autres tâches définies	Autres tâches non définies	Texte réglementaire de référence
Conservateurs territoriaux de bibliothèques	en chef	Direction des établissements ou services disposant de plus de 70 000 ouvrages et figurant sur une liste (1)	Constituent, organisent, enri- chissent, évaluent, exploitent les collections de toutes natures. Catalogues établis sous leur responsabilité	Organisent l'accès du public aux collections et la diffusion des documents aux fins de recherche, d'information ou de culture	Responsables du développement de la lecture publique		Formation des professionnels et du public dans le domaine des bibliothèques, de la documentation et de l'information scientifique et technique	Assument des responsabilités particulières en raison de l'importance des collections ou missions scientifiques ou administratives importantes	Décret n° 91-841 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	1 ^{re} classe	Direction des établissements classés ou contrôlés : toute BDP, toute BMC, BM ou assimilées répondant à certaines conditions (2)							
	2 ^e classe								
Bibliothécaires territoriaux	1 ^{re} classe	Direction des établissements contrôlés ou fonctions d'adjoint au conservateur	Participent à la constitution, l'organisation, l'enrichissement, l'évaluation et l'exploitation des collections de toutes natures	Participent à la communication des collections	Participent au développement de la lecture publique		Concourent aux tâches d'animation		Décret n° 91-845 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	2 ^e classe								
Assistants territoriaux qualifiés de conservation du patrimoine et des bibliothèques	hors classe	Direction des établissements ou services dont la direction n'est pas réservée aux conservateurs ou bibliothécaires	Responsabilités particulières dans le traitement, la mise en valeur, la conservation des collections		Responsabilités particulières dans le développement de la lecture publique			Responsabilités techniques supérieures	Décret n° 91-847 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	1 ^{re} classe								
	2 ^e classe								
Assistants territoriaux de conservation du patrimoine et des bibliothèques	hors classe	Encadrement et contrôle de la bonne exécution des travaux confiés aux fctnaires de cat. C.			Promotion de la lecture publique			Assurent les travaux courants	Décret n° 91-851 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	1 ^{re} classe	Coordination des travaux des agents placés sous leur autorité							
	2 ^e classe								
Inspecteurs territoriaux de surveillance et de magasinage		Contrôle hiérarchique et technique des agents qualifiés et agents du patrimoine						Missions particulières	
Agents territoriaux qualifiés du patrimoine	hors classe	Contrôle hiérarchique et technique des agents qualifiés de 2 ^e et 1 ^{re} classe et des agents du patrimoine	Participent à la sauvegarde et à la mise en place des documents	Accueil du public notamment des enfants. Participent à la diffusion documents	Promotion de la lecture publique		Aide à l'animation. Travaux administratifs courants	Missions particulières. Tâches d'une très haute technicité	Décret n° 91-853 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	1 ^{re} classe	Contrôle hiérarchique et technique des agents qualifiés de 2 ^e classe et des agents du patrimoine							
	2 ^e classe	Contrôle hiérarchique et technique des agents du patrimoine						Missions particulières. Tâches qui nécessitent une pratique et une dextérité particulières	
Agents territoriaux du patrimoine	1 ^{re} classe		Mise en place, classement, équipement, entretien matériel des collections. Veillent à leur sauvegarde Assurent leur surveillance			Entretien matériel des rayonnages. Tâches de manutention	Travaux administratifs courants. Sécurité des personnes		Décret n° 91-854 du 2/9/91 (JO du 4/9/91)
	2 ^e classe								

En italique : fonctions précédées du mot « peuvent » ou des mots « ont vocation à ».

1. Disposant de plus de 70 000 ouvrages et figurant sur une liste établie à la demande de la collectivité par arrêté interministériel Intérieur/Culture.
2. BM de villes de + de 30 000 ouvrages et effectuant + de 40 000 prêts/an (ou remplissant 2 de ces 3 conditions si la bibliothèque figure sur une liste établie par le Préfet de région.

d'emplois. On y trouve l'énoncé de tâches ou de responsabilités exprimées de façon :

- cumulative (reliées par une virgule ou la conjonction *et*) ;
- alternative (reliées par une conjonction *ou*) ;
- conditionnelle (introduites par les mots *peuvent* ou *ont vocation à*).

De ces définitions découle une déclinaison horizontale, et verticale, des emplois.

La déclinaison horizontale tombe sous le sens dans le cas des cadres d'emplois territoriaux correspondant à des secteurs d'activité différents. Pour reprendre un principe plaisamment illustré au cinéma², *ou bien* l'agent territorial du patrimoine exerce les fonctions de « magasinier de bibliothèques », *ou bien* de « magasinier d'archives », *ou bien* de « surveillant de musées ou de monuments historiques »,

ou bien de « surveillant des établissements d'enseignement culturel ».

Mais à l'intérieur d'une même spécialité, la définition statutaire des emplois ménage plusieurs possibilités. C'est alors qu'à la conjonction *ou* il faut substituer un hybride, plus ancien qu'on ne le croit : *et/ou*³. L'inspecteur de magasinage effectue le contrôle hiérarchique et technique du personnel de magasinage, *et/ou* se voit confier « toute mission particulière nécessitée par les besoins du service ». C'est limpide. L'assistant territorial de conservation du patrimoine et des bibliothèques effectue « l'encadrement et le contrôle de la bonne exécution des travaux confiés aux fonctionnaires de catégorie C » *et/ou* « assure les travaux courants ». C'est encore plus clair.

Quant à la déclinaison verticale, elle permet de distinguer quelles tâches sont

réservées à certains grades, corps ou cadres d'emplois, quelles responsabilités hiérarchiques lient les grades entre eux, à quel niveau correspond la direction de tel type de service ou d'établissement.

C'est ainsi que les conservateurs territoriaux « constituent [...] les collections », que les bibliothécaires « participent à [leur] constitution », et que les assistants territoriaux qualifiés du patrimoine et des bibliothèques assument des « responsabilités particulières dans le traitement [...] des collections », la notion de collection disparaissant chez les assistants pour ne réapparaître en catégorie C que sous l'avatar du « document ».

En général, ces définitions sont communes à tous les grades du corps ou cadre d'emplois. Celles qui sont propres à un grade ne portent que sur une partie des fonctions décrites. On n'en trouve que deux exemples :

- les fonctions des conservateurs en chef d'État et territoriaux peuvent en

2. Alain Resnais : *Smoking et No smoking*. 1993.

3. Beaumarchais : *le Mariage de Figaro*, acte III, scène XV.

Définition statutaire des emplois de bibliothèque dans la fonction publique d'État

Abus dangereux A utiliser avec modération

Corps	Grades	Direction Encadrement	Collections	Communication des doc. Accueil	Entretien Manutention	Autres tâches définies	Autres tâches non définies	Texte réglementaire de référence
Conservateurs généralistes des bibliothèques		Fonctions supérieures de direction, d'encadrement de coordination				<i>Missions d'inspection générale</i>	Études et conseils comportant des responsabilités particulières	Décrets n° 92-26 et 33 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
Conservateurs des bibliothèques	en chef	<i>Fonctions d'encadrement et de coordination</i>	Constituent, organisent, enrichissent, évaluent, exploitent les collections de toutes natures. Responsables de ce patrimoine Catalogues établis sous leur responsabilité	Organisent l'accès du public aux collections et la diffusion des documents aux fins de recherche, d'information ou de culture		<i>Formation des professionnels et du public dans le domaine des bibliothèques, de la documentation et de l'information scientifique et technique Missions d'inspection générale</i>	Assument des responsabilités particulières en raison de l'importance des collections ou des missions scientifiques ou administratives qui leur sont confiées. <i>Études et conseils comportant des responsabilités particulières</i>	Décrets n° 92-26 et 33 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
	1 ^{re} classe							
	2 ^e classe							
Bibliothécaires	1 ^{re} classe	<i>Tâches d'encadrement</i>	Participent à la constitution, l'organisation, l'enrichissement, l'évaluation et l'exploitation des collections de toutes natures	Participent à la communication des collections		Concourent aux tâches d'animation et de formation au sein de leur étab. d'affectation		Décret n° 92-29 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
	2 ^e classe							
Bibliothécaires adjoints spécialisés	hors classe	<i>Coordination des travaux techniques courants</i>	<i>Recherches bibliographiques et documentaires</i>	Participent à l'accueil du public			Tâches techniques exigeant une qualification professionnelle dans un domaine particulier	Décret n° 92-30 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
	1 ^{re} classe							
	2 ^e classe							
Bibliothécaires adjoints	principal	<i>Coordination ou direction des travaux techniques</i>		<i>Secondent, en particulier dans les BCP, les conservateurs pour la distribution des livres</i>			Travaux techniques courants	Décrets n° 50-428 modifié (JO des 08/04/50, 27/01/54, 06/11/59 et 13/11/59)
	chef de section							
	Bibl. adjoints							
Inspecteurs de magasinage		Contrôle hiérarchique et technique du personnel de magasinage					Toute mission particulière justifiée par les nécessités du service	Décrets n° 88-649 du 6/5/88 (JO du 8/5/88) et n° 92-31 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
Magasiniers en chef	principal	Encadrement des magasiniers spécialisés placés sous leur responsabilité					Participent à l'exécution des tâches des magasiniers spécialisés	Décrets n° 88-649 du 6/5/88 (JO du 8/5/88) et n° 92-31 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
	Mag. en chef							
Magasiniers spécialisés	hors classe		Mise en place, classement équipement, entretien matériel des collections. Veillent à leur sauvegarde. Assurent leur surveillance. <i>Bibliobus : approvisionnement en livres, reclassement</i>	Accueil du public. Diffusion des documents. <i>Bibliobus : prêt</i>	Entretien matériel des rayonnages. Tâches de manutention. <i>Bibliobus : entretien</i>	Travaux administratifs courants. Sécurité des personnes. <i>Bibliobus : conduite</i>		Décrets n° 88-649 du 6/5/88 (JO du 8/5/88) et n° 92-31 du 9/1/92 (JO du 12/1/92)
	1 ^{re} classe							
	2 ^e classe							

En italique: fonctions précédées du mot « peuvent » ou des mots « ont vocation à » ou liées à un type d'affectation.

partie se distinguer de celles des conservateurs de 2^e et 1^{re} classes ;

– en vertu d'une logique implacable, les agents territoriaux qualifiés du patrimoine ont des missions de « contrôle hiérarchique et technique » des agents du patrimoine s'ils sont de 2^e classe, des mêmes plus des agents qualifiés de 2^e classe s'ils sont de 1^{re} classe, des mêmes plus des agents qualifiés de 1^{re} classe s'ils sont hors classe. En outre, on est susceptible de leur confier des tâches nécessitant « une dextérité particulière » s'ils sont de 2^e classe, « une haute technicité » s'ils sont de 1^{re} classe et « une très haute technicité » s'ils sont hors classe.

Ces formulations sont, on le voit, tantôt suffisamment générales pour se prêter à diverses interprétations, tantôt si formelles qu'elles n'ont guère de signification. Et quand elles semblent précises, elles induisent une répartition des tâches souvent fort éloignée de ce que l'on trouve sur le terrain.

D'où vient la théorie ?

Selon un récit mythique qu'on trouve dans – ou devine derrière – certains textes, l'architecture statutaire serait issue d'une analyse fonctionnelle. Au commencement seraient donc les fonctions, qu'on aurait pertinemment réparties dans les deux dimensions de l'espace plan et d'où seraient nés les corps et cadres d'emplois. On retrouve bien là deux grandes fonctions du mythe : récit imaginaire des origines et justification *a posteriori* de l'ordre établi.

Selon un certain nombre de témoins dignes de foi, il semble plutôt que cette architecture statutaire ait été le résultat d'un arbitrage entre des positions ministérielles contradictoires, arbitrage ayant consisté non à choisir entre les solutions proposées mais à les empiler. Au commencement était la structure. Si bien que si les décrets statutaires étaient soumis à l'obligation d'affichage des ingrédients qui ont été utilisés pour leur fabrication,

on verrait que la part d'analyse fonctionnelle n'excède guère la proportion de jus d'orange dans la plupart des boissons à l'orange commercialisées dans les épiceries, grandes surfaces et débits de boisson⁴.

Mais il faut bien, structurellement, énoncer en tête de chaque décret statutaire les fonctions correspondant au corps ou cadre d'emplois. D'où ces textes, analysés dans les tableaux ci-joints, où le banal le dispute au cocasse.

Du mauvais usage de la théorie

Il serait bien dangereux de faire de ces descriptions fonctionnelles une application mécanique à laquelle les rédacteurs

4. 7 % dans le Schweppes dry orange, 10 % dans le Fanta orange, 11 % dans l'Orangina light, 12 % dans l'Orangina [lourd] et 18 % dans l'Oasis orange.

mêmes n'ont certainement pas songé. Chacun sait par exemple que les conservateurs territoriaux ne sont pas les seuls à faire de la formation professionnelle, et l'oubli de cette fonction, dans la définition des autres cadres d'emplois territoriaux, n'a heureusement empêché personne de dispenser son savoir ni de partager son expérience.

Cette application mécanique peut s'opérer de deux points de vue. Le fonctionnaire peut lire la définition correspondant à son grade et déclarer que tout ce qui n'y figure pas n'est pas de son ressort. Le responsable peut subordonner l'attribution de tâches ou de responsabilités à la possession d'un grade. Ces deux attitudes peuvent aboutir à la paralysie d'un service. On sait qu'un organisme ne fonctionne que si, à la marge, les règles sont transgressées. On peut aussi appeler cela travail d'équipe.

Une des manifestations récentes de l'application mécanique du statut sur un organigramme a été la tentation, dans certaines collectivités territoriales, de modifier la répartition des responsabilités à l'occasion de la procédure d'intégration. Pareille démarche, cohérente sur le papier, ne peut aboutir sur le terrain qu'à des frustrations et des dysfonctionnements dommageables au bon fonctionnement du service.

Chacun sait qu'avec la multiplication des corps et cadres d'emplois, la procédure d'intégration a été un vaste système de tri entre titulaires de mêmes grades. Les critères de ce tri ne pouvaient être qu'arbitraires. Ils l'ont été, en particulier, en catégorie B. Les bibliothécaires adjoints de l'État sont triés par voie d'examen ou de concours exceptionnel sur dossier, les assistants de conservation sur condition de diplôme : ces procédures ne peuvent rendre compte ni de la qualification réelle, ni de l'expérience, ni des fonctions des intéressés. Faire passer, par exemple, « au-dessus » des assistants de conservation tout sous-bibliothécaire remplissant les conditions d'intégration dans le cadre d'emplois des assistants qualifiés n'avait guère de sens. Faut-il rappeler que même une lecture littérale de l'énoncé des fonctions énumérées dans les décrets statutaires ne permet nullement de conclure que les uns sont sous les ordres des autres ?

L'avancement et la promotion

L'avancement de grade au sein d'un même corps ou cadre d'emplois obéit à des règles d'ancienneté et de quotas. Le

plus souvent, il n'a guère de conséquence sur la répartition des tâches. Tout au plus peut-on, si les quotas imposent de choisir entre plusieurs promouvables, tenir compte de la valeur professionnelle des agents, qui se traduit souvent par un niveau de responsabilité. L'avancement ne fait alors que confirmer et reconnaître celui-ci. Seul cas particulier : le grade de conservateur en chef territorial n'est accessible, à raison d'un seul par service, que dans les collectivités figurant sur un arrêté interministériel⁵.

En revanche, la promotion dans un corps ou cadre d'emplois supérieur à l'ancienneté, après inscription sur une liste d'aptitude ou à la suite de la réussite à un concours, peut s'accompagner d'un changement d'attribution, voire de service. L'État, employeur unique, procède aisément à ces mouvements de personnel. Ce n'est pas le cas des collectivités territoriales, où, le plus souvent, une promotion sanctionne un niveau que l'agent est réputé avoir atteint. A la différence de l'État, les collectivités sont d'ailleurs libres de nommer ou non tel agent ayant réussi un concours. Inversement, ayant déclaré un poste vacant lors du recensement de ceux-ci en vue de l'organisation d'un concours, elles peuvent fort bien, si aucun de leurs agents ne l'a réussi, ne nommer personne.

Cet usage n'est pas scandaleux. La compétence d'un agent se mesure mieux par la qualité de son travail quotidien que par la réussite à un concours. C'est essentiellement l'expérience professionnelle, confortée par la formation continue, qui permet à un fonctionnaire de progresser dans sa qualification. Ce processus continu a peu à voir avec ces événements ponctuels que sont le fait d'avoir atteint l'âge de 40 ans et 10 ans d'ancienneté, ou d'avoir réussi un concours sur épreuves généralistes. C'est pourquoi une promotion dans un corps ou cadre d'emplois supérieur confirme un niveau de responsabilité déjà atteint plus souvent qu'elle ne permet d'y accéder.

Les recrutements externes

Pareille démarche n'est évidemment pas de mise s'agissant de recrutements externes, puisque, sauf exception, on embauche des gens que l'on ne connaît

pas. C'est alors qu'une identification correcte du niveau de l'emploi doit permettre de déterminer, en termes statutaires, le niveau de recrutement. Deux critères peuvent alors être pris en compte : la nature des tâches et responsabilités, qu'on peut grossièrement confronter aux définitions statutaires, et le niveau de qualification attendu.

Naturellement, cette question est souvent brouillée par des considérations budgétaires, fondées ou non. Ainsi, la faible différence indiciaire entre assistant et assistant qualifié de conservation, alors que le niveau de qualification professionnelle théorique est dans un cas nul et dans l'autre de bac + 2, devrait inciter les collectivités à renoncer à des économies aussi dérisoires que déplacées.

Là encore, on distingue la fracture entre deux mondes : celui des dizaines de milliers de collectivités et établissements publics territoriaux, qui peuvent avoir chacun leur propre interprétation, explicite ou non, de la signification de chaque grade, et celui de l'État, qui décide annuellement et centralement des besoins, en décidant par exemple de renoncer à utiliser le corps des bibliothécaires adjoints spécialisés pour des recrutements externes, ce qui a été le cas jusqu'ici, ou de ne recruter en 1994 que des magasiniers et des conservateurs.

Il est difficile de faire simple quand c'est compliqué

La pratique de l'analyse de poste, de plus en plus courante dans les collectivités territoriales et les services de l'État, implique généralement la mise entre parenthèses du cadre statutaire. On retrouve cette approche dans la *Nomenclature des métiers territoriaux*⁶.

Ces démarches, qu'il ne faut pas confondre avec la tendance fâcheuse à recourir au recrutement de contractuels, expriment bien la complexité du lien entre grade et poste de travail, entre définition statutaire et responsabilités réelles. C'est un problème qui concerne la plupart des emplois des fonctions publiques. Mais deux phénomènes contribuent dans le cas des bibliothèques à renforcer cette complexité : la multiplication excessive des grades et le découplage entre concours et qualification.

5. Arrêté du 8 novembre 1993 paru au JO du 2 décembre 1993, pp. 16691-16695 (*Note d'information de l'ABF*, n° 69, décembre 1993). On attend impatiemment une nouvelle version, plus cohérente, de cette liste, sur propositions des collectivités territoriales.

6. *Nomenclature des métiers territoriaux*. - Paris : CNFPT, 1993.

Comment définir un organigramme et organiser des recrutements avec sept corps ou cadres d'emplois et dix-sept grades ? Dans la plupart des cas, c'est impossible. D'où l'introduction remarquable de la conjonction *ou* dans les annonces de recrutement : « Ville de X recrute conservateur *ou* bibliothécaire », « assistant *ou* assistant qualifié », « agent *ou* agent qualifié du patrimoine ». On se dit alors que c'est le niveau de formation qui devrait permettre de choisir. Or la réforme statutaire a ceci de remarquable qu'elle a presque entièrement déconnecté les concours de la qualification professionnelle, sauf au niveau bac + 2.

On voudrait considérer cette perte de repères statutaires comme provisoire. D'une part, l'État et les collectivités territoriales vont faire un usage de cette riche architecture qui va progressivement donner un contenu à des carrières qui, quoi qu'on dise, n'en ont pas forcément au départ. D'autre part, il est permis d'espérer que les choses ne resteront pas en l'état, et que les avertissements répétés des professionnels et des élus locaux finiront par produire leurs effets.

Vive le statut !... ?

Imparfait, le cadre statutaire demeure malgré tout une référence pour procéder au recrutement et gérer la promotion et la mobilité du personnel. Le lien entre grade et fonction est complexe. Cela ne veut pas dire qu'il est inexistant. Il importe dans une communauté de travail de maintenir une correspondance aussi juste que possible entre niveau hiérarchique et niveau de responsabilité, avec toute la souplesse requise. Et s'il faut se garder d'une lecture trop mécanique de la définition statutaire de chaque grade, ces textes n'en constituent pas moins une reconnaissance officielle de la profession. Il n'est pas indifférent, par exemple, que la direction des établissements et la constitution des collections soient explicitement mentionnées. C'est peu, mais c'est beaucoup.

Gardons-nous donc des « organigrades », mais sachons intelligemment ce que grade veut dire.

