

Inspection générale des bibliothèques  
Inspection générale de l'administration  
des affaires culturelles

Rapport IGB- n° 2007- 026  
Rapport IGAAC- n° 2007- 36

# Les mises à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées

*Rapport à  
Madame la ministre de la Culture et de la Communication*

Décembre 2007



MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION,

---

*Inspection générale  
des bibliothèques*

---

*Inspection générale de l'administration  
des affaires culturelles*

---

**Les mises à disposition  
de conservateurs d'État  
dans les bibliothèques municipales classées**

DÉCEMBRE 2007

***Daniel RENOULT***  
*Inspecteur général des bibliothèques*

***Serge KANCEL***  
*Inspecteur général de l'administration  
des affaires culturelles*



# SOMMAIRE

---

<b>Introduction .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Un dispositif centenaire .....</b>	<b>2</b>
<b>1.1. Du décret de 1897 à la loi de 1931 : les premières mises à disposition de personnel d'État.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2. De l'après guerre aux lois de décentralisation (1945 – 1984).....</b>	<b>3</b>
1.2.1. <i>L'accroissement du nombre de BM classées.....</i>	<i>3</i>
1.2.2. <i>L'arrêt du classement des bibliothèques municipales.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Une situation peu modifiée par les lois de décentralisation (1983, 1984).....</i>	<i>5</i>
1.2.4. <i>Le maintien des mises à disposition (1990).....</i>	<i>6</i>
<b>1.3. Les analyses critiques : .....</b>	<b>6</b>
1.3.1. <i>Les rapport Vandevoorde (1981) et Béghain (1989).....</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>Les réflexions préparatoires au projet de loi de 1996 .....</i>	<i>7</i>
1.3.3. <i>L'audit de modernisation sur la chaîne du livre .....</i>	<i>8</i>
1.3.4. <i>Le rapport « Livre 2010 » .....</i>	<i>11</i>
<b>2. La situation en 2007 .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1. Une répartition peu équitable des mises à disposition .....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Des fonctions indifférenciées entre fonctionnaires d'État et territoriaux .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3. Une génération de conservateurs territoriaux à renouveler .....</b>	<b>18</b>
<b>2.4. Des conservateurs d'État en milieu de carrière .....</b>	<b>19</b>
<b>3. Un contexte qui a beaucoup évolué .....</b>	<b>19</b>
3.1.1. <i>La décentralisation et les transferts de compétences.....</i>	<i>19</i>
3.1.2. <i>La modernisation des politiques publiques.....</i>	<i>21</i>
3.1.3. <i>Les dispositions de la loi du 2 février 2007 et le décret du 26 octobre 2007.....</i>	<i>22</i>
<b>4. Les objectifs et les modalités d'une réforme.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1. Les options de fond .....</b>	<b>24</b>
4.1.1. <i>Les mises à disposition élément d'une politique de la lecture ? .....</i>	<i>24</i>
4.1.2. <i>Rechercher une réduction des dépenses de l'État ?.....</i>	<i>24</i>
4.1.3. <i>Une nouvelle carte de la répartition des emplois ?.....</i>	<i>25</i>

4.1.4.	<i>Conserver ou non la notion de bibliothèque classée ?</i> .....	26
4.1.5.	<i>Statuer sur le contrôle technique exercé par l'État ?</i> .....	26
4.1.6.	<i>Souhaite-t-on traiter la question des fonds patrimoniaux d'État ?</i> .....	27
4.1.7.	<i>Doit-on se donner l'objectif d'une loi sur les bibliothèques ?</i> .....	27
<b>4.2.</b>	<b>Les options de mise en œuvre</b> .....	<b>28</b>
4.2.1.	<i>Préférer la position de détachement sur celle de mises à disposition ?</i> .....	28
4.2.2.	<i>Faut-il conserver l'exception légale de non-remboursement ?</i> .....	28
4.2.3.	<i>Doit-on traiter de façon spécifique la question des directeurs ?</i> .....	29
4.2.4.	<i>Doit-on maintenir les conservateurs d'État en BMC ou peut-on les affecter en DRAC ?</i> .....	29
4.2.5.	<i>Peut-on envisager un corps de conservateurs généraux dans la fonction publique territoriale ?</i> .....	30
4.2.6.	<i>Dans quel calendrier peut-on s'inscrire ?</i> .....	30
4.2.7.	<i>Quel est le degré d'urgence ?</i> .....	31
<b>5.</b>	<b>Les scénarios de mise en œuvre</b> .....	<b>32</b>
<b>5.1.</b>	<b>Les scénarios de mise en conformité.</b> .....	<b>33</b>
5.1.1.	<i>L'exemple des conservateurs des archives départementales.</i> .....	33
5.1.2.	<i>La nécessaire mise en place des conventions</i> .....	34
	▪ Ces conventions préciseront la définition de chaque emploi pour une durée de 3 ans.....	34
	▪ Contrôle de l'activité prévue par les conventions. ....	35
	▪ Recrutements : une co responsabilité des nominations. ....	35
	▪ Règlement des conflits. ....	35
	▪ La Ville et l'État, signataires des conventions .....	36
	▪ Durée de la convention .....	36
5.1.3.	<i>Scénario 1 : la mise en conformité de l'existant.</i> .....	36
5.1.4.	<i>Scénario 2 : la mise en conformité avec réexamen de la carte des emplois.</i> .....	37
	▪ Une procédure négociée qui permet une remise à plat du dispositif. ....	37
	▪ La position de détachement se justifierait dans un grand nombre de cas. ....	38
	▪ Définir au préalable une méthode de travail avec les collectivités. ....	38
	▪ Avantages et inconvénients de ce type de scénario. ....	38
<b>5.2.</b>	<b>Les scénarios de mise en extinction des mises à disposition</b> .....	<b>40</b>
5.2.1.	<i>Scénario 3 : simple mise en extinction des mises à disposition</i> .....	40
	▪ L'exemple des musées ex-classés.....	40
	▪ L'impact financier pour les villes.....	41
	▪ Les avantages de ce scénario .....	42
	▪ Les risques .....	43
5.2.2.	<i>Scénario 4 : mise en extinction avec transfert des emplois</i> .....	44
	▪ L'exemple des bibliothèques départementales de prêt .....	44
	▪ Les mesures que suppose ce scénario.....	45
	▪ Les avantages et risques de ce scénario.....	45
<b>5.3.</b>	<b>Les scénarios de globalisation</b> .....	<b>46</b>

5.3.1.	<i>Scénario 5 : une contractualisation globale des aides du Ministère de la Culture au titre du livre et de la lecture.</i>	46
▪	Quelle carte ? Quel périmètre fonctionnel ?	46
▪	Sauvegarder et valoriser le patrimoine	47
▪	Conforter et développer un réseau national de compétences	48
▪	Quels partenaires ? Quel calendrier contractuel ?	49
▪	Avantages et inconvénients de ce scénario	49
5.3.2.	<i>Scénario 6 : refonder préalablement la carte nationale des bibliothèques.</i>	50
▪	Un scénario qui croise carte nationale, nouveau label et perspective d'une loi sur les bibliothèques	50
▪	Des mises à disposition corrélées à la carte nationale	51
▪	Une loi pour encadrer le dispositif dans son ensemble	52
▪	Modalités de mise en œuvre	52
▪	Les avantages et inconvénients de ce scénario	53

<b>Conclusions</b>	<b>55</b>
--------------------	-----------

<b>Annexes</b>	<b>59</b>
----------------	-----------

# Introduction

Par lettre de mission en date du 1<sup>er</sup> octobre 2007, la ministre de la culture et de la communication a demandé à l'inspection générale des bibliothèques et à l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles d'évaluer le dispositif de mise à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées. Ce dispositif qui trouve son origine et sa justification dans le traitement des fonds patrimoniaux par ces bibliothèques s'est en effet élargi *de facto* à bien d'autres missions qui relèvent au premier chef des communes. Le maintien de cette exception, pourtant confirmée par l'article 11 de la loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, a d'ailleurs été récemment contestée par l'audit de modernisation sur la « chaîne du livre ».

La mission s'est déroulée du 1<sup>er</sup> octobre au 17 décembre 2007, dans les délais resserrés qui avaient été souhaités. Les inspecteurs ont procédé à de larges consultations auprès des associations professionnelles concernées (ABF, ADBGV), et les associations d'élus, ADMGV, FNCC, AMF ont été systématiquement sollicitées. Plusieurs d'entre elles ont formalisé leurs positions sous la forme d'une contribution écrite : elles sont jointes en annexe. Sollicitée par la mission d'inspection, l'association des directeurs des affaires culturelles s'est également fait l'écho du point de vue de ses adhérents.

Les résultats de l'étude font l'objet du présent rapport. Après un rappel de l'historique de cette question, profondément liée à l'histoire des fonds d'État confiés aux villes depuis la Révolution et l'Empire, on trouvera une synthèse des questions posées par une réforme qui dépasse par bien des aspects la seule question des mises à disposition de fonctionnaires de l'État.

Comme l'y invitait la lettre de mission, le rapport présente les solutions envisageables sous la forme de trois familles de scénarios : maintien des mises à disposition dans le nouveau cadre institué par la loi du 2 février 2007 et son décret d'application du 26 octobre 2007 ; mise en extinction ; ou encore intégration de ce dispositif dans une réforme plus globale concernant les bibliothèques voire l'ensemble des aides régionales au livre et à la lecture. En conclusion, la mission d'inspection, qui n'a pas manqué d'être frappée par l'extrême diversité des villes et des situations concernées, préconise un certain nombre d'orientations, de fond ou de méthode, qui sont la base de plusieurs scénarios susceptibles d'être retenus par la ministre de la culture et de la communication.



# 1. Un dispositif centenaire

## 1.1. Du décret de 1897 à la loi de 1931 : les premières mises à disposition de personnel d'État

Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1897 institue, pour la première fois, la notion de classement appliquée aux bibliothèques municipales. Le critère de ce classement repose sur la présence de collections appartenant à l'État. Il convient d'observer, qu'aussi bien dans l'exposé des motifs que dans le corps du décret, c'est exclusivement la notion de « fonds d'État » qui fait référence : sans doute était-il évident, en 1897, que les fonds d'État, issus des confiscations révolutionnaires, et fort peu enrichis par des acquisitions communales, ne pouvaient être qu'anciens, rares et précieux. Ce n'est qu'en 1931 que, dans un rapport présenté au Sénat, au nom de la commission de l'Enseignement, le Sénateur Roger Grand explicitera cette terminologie : « *Ce nouveau droit introduit par le décret de 1897 avait pour fondement non seulement la tutelle générale que l'Etat exerce sur les communes, personnes morales toujours mineures, mais aussi, et surtout, l'existence dans les dépôts municipaux d'un fonds d'Etat qui en forme souvent la portion la plus importante, et presque toujours la plus précieuse* »<sup>1</sup>.

Pour ces bibliothèques classées<sup>2</sup> il y a obligation de recruter un conservateur issu de l'École des Chartes ou dont la compétence a été validée par un certificat d'aptitude aux fonctions de bibliothécaires délivré par le ministre de l'Instruction publique et des Beaux-arts.

L'État appuie ainsi la légitimité de son intervention sur sa condition de principal propriétaire. En revanche, la rémunération du bibliothécaire et le budget de fonctionnement demeurent à la charge des communes.

Adoptée notamment sous l'influence des projets portés par l'Association des bibliothécaires français, la loi du 20 juillet 1931 répartit les bibliothèques municipales en trois catégories correspondant à des modalités de contrôle : bibliothèques classées, bibliothèques contrôlées, bibliothèques surveillées<sup>3</sup>. Surtout, son article 2 stipule que, dans les établissements classés, les « bibliothécaires et éventuellement les bibliothécaires adjoints de la 1<sup>ère</sup> catégorie sont des fonctionnaires de l'État ». La nomination de ces personnels appartient au Ministre de l'Instruction publique à partir d'une liste de trois candidats présentés par les maires. Le budget de fonctionnement incombe aux communes mais l'État contribue à la rémunération du personnel scientifique (article 3)<sup>4</sup> selon la répartition suivante :

- 40 % pour les communes de 40.000 habitants
- 50 % pour celles de 40 à 100.000 habitants
- 60 % pour celles de plus de 100.000 habitants

Ce principe du partage de la rémunération se maintiendra jusqu'en 1983 (cf. *infra*).

---

<sup>1</sup> C'est nous qui soulignons. Cité in Henri Comte, *Les Bibliothèques publiques en France*, thèse pour le doctorat en droit, Lyon, éditions de l'A.G.E.L., 1972, p. 277.

<sup>2</sup> 45 bibliothèques, toutes comportant des fonds anciens, sont classées aux termes de cette disposition.

<sup>3</sup> Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1947 réduit à deux ces catégories : bibliothèques classées et non classées.

<sup>4</sup> Disposition codifiée à l'article L. 341-3 du code des communes.

En vertu du décret d'application du 29 avril 1933, les bibliothèques classées sont soumises au contrôle permanent de l'Inspection générale, contrôle étendu à l'ensemble des bibliothèques municipales par le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1947.

A la lecture de l'exposé des motifs, cette loi ne visait rien d'autre qu'à doter d'un personnel compétent les bibliothèques disposant d'un riche fonds ancien d'État. La loi du 11 mai 1921 avait pourvu d'un statut d'État le personnel directeur des Archives départementales : celle-ci en est la version transposée pour les bibliothèques. C'est ainsi que Gaston Gérard, rapporteur de la loi devant la Chambre des députés explique :

*« Par le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1897 l'État avait imposé aux villes dont la bibliothèque possédait un riche fonds ancien, propriété nationale, l'obligation de faire gérer ces bibliothèques par un technicien diplômé. La loi du 11 mai 1921, d'autre part, a donné un statut d'Etat au personnel directeur des archives départementales. Or archives départementales et bibliothèques municipales classées sont des établissements d'une constitution identique par la provenance et la constitution de leurs fonds. Le public qui les fréquente est le même. C'est enfin l'école des Chartes qui fournit totalement aux archives et pour une grande partie aux bibliothèques, les techniciens qu'exige leur bonne administration...La logique des faits nous contraint à réaliser, aujourd'hui, une adaptation différée plusieurs années »<sup>5</sup>.*

## **1.2. De l'après guerre aux lois de décentralisation (1945 – 1984)**

### ***1.2.1. L'accroissement du nombre de BM classées***

Porté jusqu'à 45 en application du décret de 1897, le nombre des bibliothèques classées est réduit à 37 au terme du décret du 29 avril 1933, probablement par mesure d'économie aux dires de Louis Yvert<sup>6</sup> : ainsi les bibliothèques d'Arras, Auxerre, Bourges, Calais, Chartres, Colmar, Épernay, Limoges, Le Mans, Nice quittent la liste tandis que celles du Havre et de Valenciennes la rejoignent ; 13 bibliothèques sont classées entre 1945 et 1968 (Bourges, Brest, Colmar, Compiègne, Dôle, Limoges, Le Mans, Metz, Moulins, Mulhouse, Nice, Saint-Etienne et Valence) et quatre pour l'année 1972 (Autun, Chalon-sur-Saône, Chambéry et Roubaix).

Le décret du 20 avril 1972 classant ces quatre établissements indique que « *la mesure de classement s'applique à la demande ou avec l'accord des municipalités aux bibliothèques qui se distinguent par leur activité, le développement de leur service de lecture publique, leurs richesses bibliographiques* ». On trouve ici l'explicitation du fait que le classement d'une BMC puisse désormais être fondé, en plus de considérations patrimoniales, sur des critères d'activité en termes de lecture publique.

---

<sup>5</sup> Cité in Henri Comte, *op. cit.*, p. 280.

<sup>6</sup> Louis Yvert, *Sur les catégories de bibliothèques municipales : petite histoire d'une législation et d'une réglementation confuses* in Bulletin des Bibliothèques de France, t.37, n° 5, 1992.

Quant à Strasbourg, il s'agit d'un cas assez singulier : la bibliothèque municipale de Strasbourg avait été classée par décret du 13 mai 1929 et ensuite déclassée par le Conseil d'État en 1933 au motif qu'elle ne conservait pas de fonds d'Etat et que le classement constituait un excès de pouvoir par rapport au droit local. De nouveau proposé en 1973, le classement est refusé par le maire de Strasbourg. Toutefois, en 2000, la ville de Strasbourg entreprit des démarches actives pour tenter d'obtenir la mesure de classement, sans succès...

Au tout début des années 1970, un groupe de travail mis en place dans le cadre du VIème plan (1971-1975) et intitulé « Bibliothèques et lecture publique » avait formulé des recommandations d'extension du dispositif de classement, prévoyant de faire passer de 54 à 125 le nombre des bibliothèques classées, selon la répartition suivante :

- 4 bibliothèques dans des villes de plus de 80.000 habitants
- 11 bibliothèques dans des agglomérations de plus de 100.000 habitants
- 46 bibliothèques dans les départements ne disposant pas d'une bibliothèque municipale classée
- 14 bibliothèques dans des villes de la région parisienne

Il s'agissait d'ajouter à la logique patrimoniale une logique d'aménagement du territoire en matière de grandes bibliothèques publiques.

### ***1.2.2. L'arrêt du classement des bibliothèques municipales***

Cependant, aucune mesure de classement ne sera prise après 1972, en dépit de quelques demandes émanant de municipalités.

Une note rédigée en octobre 1980 par le service des bibliothèques publiques de la Direction du Livre mentionne ainsi : « Depuis 1972, l'État n'a procédé à aucun classement. Il n'a pas donné suite aux demandes de plusieurs villes qui semblaient considérer que la présence d'un personnel d'État à la tête de leur bibliothèque conférerait à celle-ci un plus grand prestige et offrirait de meilleures garanties scientifiques et techniques de traitement des fonds »<sup>7</sup>.

A partir du début des années 1980, le caractère exceptionnel des créations de postes de conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales contraste avec l'essor de la lecture publique et entraîne de fait une situation de sous-encadrement dans la plupart des bibliothèques classées, situation que soulignent aussi bien le rapport de Pierre Vandevoorde, directeur du Livre et de la lecture<sup>8</sup> (juillet 1981) et le rapport de Patrice Béghain<sup>9</sup> (avril 1989) :

---

<sup>7</sup> Béghain (Patrice), *Propositions pour les bibliothèques municipales : de nouvelles responsabilités, un nouveau partenariat des collectivités publiques en faveur du patrimoine et de la lecture*, rapport du groupe de travail sur les bibliothèques municipales classées présenté à Monsieur le Directeur du Livre et de la Lecture, avril 1989, p.13

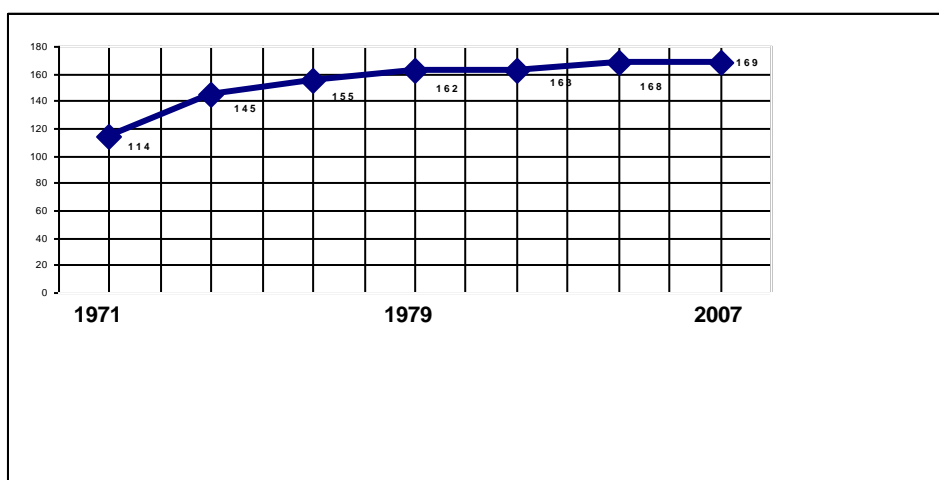
<sup>8</sup> *Les Bibliothèques en France*, Rapport au 1<sup>er</sup> ministre établi en juillet 1981 par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevoorde, Direction du livre, Dalloz, 1982.

<sup>9</sup> Béghain (Patrice), *op. cit.*

« L'État assume avec difficultés les charges imposées par le régime actuel, dans la mesure où les créations de postes de conservateur ne suivent pas le développement des établissements classés. A cet égard, on constate que le taux d'encadrement dans les bibliothèques municipales classées (8,2%), est sensiblement inférieur à celui que l'on rencontre dans les bibliothèques de droit commun des villes de plus de 20.000 habitants (11,1%) et, d'une façon générale, au taux considéré aujourd'hui nécessaire pour permettre aux établissements d'assurer l'ensemble de leurs fonctions (13%). Les missions des bibliothèques municipales classées étant, par définition, plus lourdes qu'ailleurs, cette carence constitue dès à présent un frein à la croissance des services. »<sup>10</sup>

De fait, la progression du nombre des conservateurs d'État mis à disposition des 54 villes concernées suit une courbe de moins en moins dynamique :

**Tableau 1 : Évolution des emplois de conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées.**



### ***1.2.3. Une situation peu modifiée par les lois de décentralisation (1983, 1984)***

On aurait pu légitimement s'attendre à ce que les lois de décentralisation de 1983<sup>11</sup> modifient la situation administrative des bibliothèques municipales et favorisent une compétence accrue des communes.

En réalité, et de manière tout à fait paradoxale, ces lois mettent fin à la contribution communale au financement des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées en disposant que « les dépenses relatives aux personnels scientifiques d'État des

<sup>10</sup> *Les Bibliothèques en France*, op.cit., p. 78. Le taux d'encadrement auquel il est ici fait référence prend en compte la proportion de conservateurs d'Etat et de bibliothécaires de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie par rapport à l'ensemble du personnel de la bibliothèque.

<sup>11</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et loi n° 83-663 complétant la précédente, relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

*bibliothèques classées (...) sont prises intégralement en charge par l'État* »<sup>12</sup> ; elles affirment – ou plutôt réaffirment – le contrôle de l'État sur l'ensemble des bibliothèques municipales ; elles instituent à leur profit un concours particulier au sein de la dotation générale de décentralisation.

#### **1.2.4. Le maintien des mises à disposition (1990)**

Pourtant, la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ne prévoit pas que les fonctionnaires de l'État puissent être affectés ailleurs que dans les administrations centrales, services extérieurs et établissements publics de l'État. Elle stipule, dans son article 41, que la mise à disposition d'un fonctionnaire de l'État « *ne peut avoir lieu (...) qu'au profit d'une administration de l'État ou d'un établissement public de l'État* », toutes dispositions qui auraient dû exclure la présence de conservateurs d'État (hors position de détachement) dans les bibliothèques municipales classées.

Ce n'est qu'en 1990 que la situation est précisée par la loi n° 90-1067 du 28 novembre : celle-ci introduit explicitement des dérogations au profit des musées et des bibliothèques, son article 1<sup>er</sup> déclarant que « *les bibliothécaires qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées* »<sup>13</sup>.

De même la possibilité d'être mis à disposition figure à l'article 1 du décret relatif au statut des conservateurs de bibliothèques<sup>14</sup>.

### **1.3. Les analyses critiques :**

Dans le temps même où se met en place la décentralisation, s'expriment de vives interrogations à l'égard du bien-fondé des mises à disposition, dispositif inachevé et quelque peu contradictoire avec la logique même de cette réorganisation politique. Déjà, dans sa thèse de doctorat en droit soutenue en 1972, Henri Comte avait émis quelques réserves sur le caractère ambigu de la répartition des rôles (bibliothèques classées / bibliothèques non classées). Mais elles visaient davantage l'organisation générale de la lecture publique en France plutôt que le principe même de l'affectation de personnels scientifiques d'État dans les BMC :

*« En réalité, le vrai problème est peut-être moins de choisir entre étatisation et municipalisation que de dépasser résolument la logique étriquée des considérations de propriétés et d'envisager sur des bases véritablement fonctionnelles une nouvelle répartition des compétences »*<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Loi du 22 juillet 1983, article 61, 3<sup>e</sup> alinéa.

<sup>13</sup> Sur tous ces questions, Jean-Luc Gautier-Gentès *Le contrôle de L'Etat sur le patrimoine des bibliothèques : aspects législatifs et réglementaires. Essai de présentation critique*, Les dossiers juridiques de l'Enssib, pp. 36-37.

<sup>14</sup> Décret 1992.

<sup>15</sup> Henri Comte, *op. cit.*, p. 289.

### **1.3.1. Les rapport Vandevoorde (1981) et Béghain (1989)**

Autrement moins édulcorées sont les interrogations et les critiques formulées dans le rapport Vandevoorde (1981) et sur tout dans le rapport Béghain (1989).

Le premier, sans exclure le maintien de l'affectation de conservateurs d'État dans les établissements classés, propose la mise en œuvre d'une nouvelle notion de classement fondée sur trois éléments : « *l'importance des fonctions supra-communales assurées par les grandes bibliothèques municipales* », « *l'importance du fonds d'État* » et « *l'importance du service (collections, personnel, locaux)* »<sup>16</sup>. Surtout, en ce qui concerne le personnel scientifique, il préconise « *qu'une même institution assure, selon des modalités parallèles, la formation des conservateurs d'État et des bibliothécaires communaux* » : c'est précisément la voie qu'ouvrira plus tard le décret n° 91-841 du 2 septembre 1991 portant statut particulier du cadre d'emploi des conservateurs territoriaux de bibliothèques, précisant qu'ils peuvent exercer leurs fonctions dans des bibliothèques municipales classées, et qu'ils ont vocation à occuper les emplois de direction des établissements ou services<sup>17</sup>.

Quant au rapport Béghain, dans le cadre d'un dispositif ambitieux comprenant notamment une loi sur le patrimoine livresque et documentaire, une loi sur les bibliothèques et la création d'un Conseil national des bibliothèques<sup>18</sup>, il envisageait les mesures suivantes qui concernent directement le sort des bibliothèques classées et celui de leurs personnels scientifiques :

- classement des documents et des fonds (et non des établissements)
- étude des possibilités de dévolution des fonds d'Etat aux collectivités locales
- abrogation de la loi de 1931 et mise en place d'une pratique contractuelle liant l'État et les collectivités territoriales
- équivalence de formation, de recrutement et de déroulement de carrière pour les personnels scientifiques des fonctions publiques d'État et territoriale
- mise en place d'autres positions statutaires pour les conservateurs d'Etat auprès des collectivités territoriales : mises à disposition mais aussi détachement ou affectation pour ordre dans les DRAC<sup>19</sup>.

### **1.3.2. Les réflexions préparatoires au projet de loi de 1996**

En 1996, dans le cadre de la préparation d'un projet de loi pour les bibliothèques, un rapport interne à la Direction du Livre et de la Lecture, suggère de clarifier la situation<sup>20</sup>. par « *la publication d'un décret d'application de la loi du 28 novembre 1990 précisant les modalités générales de la mise à disposition des collectivités locales de fonctionnaires d'État ressortissant au Ministère de la Culture* » et par « *la passation entre les communes*

---

<sup>16</sup> Les bibliothèques en France, *op. cit.*, pp. 83-84. On remarquera que ces critères sont peu ou prou les mêmes que ceux qui avaient conduit, dans le cadre du VIème plan, à imaginer d'étendre à 125 le nombre des BMC

<sup>17</sup> Article 2

<sup>18</sup> Le futur Conseil supérieur des bibliothèques (C.S.B.).

<sup>19</sup> Rapport Béghain, *op. cit.*, pp. 71-73.

<sup>20</sup> Jean-Luc Gautier-Gentès, *Une loi pour les bibliothèques ?*, Rapport à M. le Directeur du Livre et de la Lecture, 31 mai 2006, 92 p.. Voir en particulier les pp. 9-10 et 43-46.

*concernées et l'État de conventions définissant en particulier le nombre de fonctionnaires mis à disposition, la durée, la nature et le niveau des activités exercées ».*

Si l'État et les collectivités territoriales estiment fondé de continuer à mettre des conservateurs à disposition des communes à titre permanent, doivent alors être étudiées les solutions suivantes :

- a. maintien du statu quo,
- b. nouvelle répartition des conservateurs d'État au sein des 54 bibliothèques municipales classées,
- c. extension du nombre des bibliothèques municipales classées,
- d. redéfinition des critères de classement susceptibles de réduire l'affectation des conservateurs d'État aux seules bibliothèques municipales à vocation régionale.

Au contraire, si, dans la logique de la décentralisation, l'État n'estime plus fondé de faire perdurer ce système, il doit être mis fin au dispositif des bibliothèques municipales classées, les conservateurs d'État pouvant occuper les postes que par voie de détachement.

Afin de pallier les risques de dérives, le rapport recommande dans cette dernière hypothèse de transférer aux communes les crédits correspondant aux emplois de conservateurs d'État, et de préciser que les fonds patrimoniaux des bibliothèques municipales appartiennent au patrimoine national. Il préconise de créer un cadre d'emplois de conservateurs généraux (?) dans la fonction publique territoriale et de veiller à ce que les conservateurs territoriaux continuent de bénéficier de la même formation que les conservateurs d'État.

### ***1.3.3. L'audit de modernisation sur la chaîne du livre***

Comme on le sait, le programme d'audits de modernisation a été mis en place par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005 dans la logique créée par le rapprochement des ministères du Budget et de la réforme de l'État. Le programme s'est développé en plusieurs vagues successives, dont la septième a été lancée en avril 2007. Les audits sont censés être réalisés dans un temps limité, de l'ordre de trois mois, afin d'imprimer à l'ensemble de la démarche un rythme soutenu.

Les audits ont ainsi participé des principaux chantiers emblématiques de modernisation (gestion publique, administration électronique, amélioration de la qualité, simplification) avec comme objectif d'améliorer le service rendu aux usagers et de réaliser des gains de productivité, ceci en lien étroit avec la démarche de performance encadrée par la LOLF.

L'audit de modernisation de la chaîne du livre<sup>21</sup> faisait partie, avec 22 autres, de la sixième vague d'audits lancée le 1<sup>er</sup> février 2007. Il a été établi par Alain Cordier, inspecteur général des finances, Bernard Fontaine, administrateur civil, et Lê Nhat Binh, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, qui ont remis leurs conclusions en mai 2007 puis, dans leur version définitive après procédure contradictoire, en juillet 2007.

---

<sup>21</sup> Alain Cordier, Bernard Fontaine, Lê Nhat Binh, *Rapport sur la chaîne du livre*, juillet 2007, 50 p.

Il faut noter que le contexte déclencheur de l'audit a été la décision du Gouvernement d'augmenter les recettes du Centre national du livre (CNL) en redéfinissant et en élargissant l'assiette de la taxe sur les appareils de reprographie, qui lui est affectée. Un rapport interne de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles<sup>22</sup> avait en effet permis de constater que les évolutions de ces appareils vers le « multifonctions » avait eu pour effet de faire échapper à cette taxe une partie croissante du parc d'appareils achetés ou importés sur le territoire.

Les objectifs assignés à l'audit de modernisation étaient :

- d'étudier l'organisation et le financement de l'ensemble de la chaîne du livre ;
- d'évaluer les modalités selon lesquelles est organisée l'aide à la chaîne du livre au sein du ministère et, en particulier, d'améliorer la répartition des missions entre la direction du livre et de la lecture (DLL) et son principal opérateur, le CNL.

Le rapport rendu à l'issue de cet audit comprend un certain nombre de recommandations, comme le recentrage de la DLL sur une mission de conception et d'évaluation (« en particulier le livre numérique, la normalisation technique des formats de numérisation, le devenir du métier de bibliothécaire, le statut des auteurs »), l'abandon de la présidence du CNL, la transformation de la DLL en une « délégation au livre, aux industries et au développement culturels » partie prenante du programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », ou un doublement de la part des crédits affectés par l'intermédiaire des DRAC.

Une des propositions notables est la création d'un « opérateur public de plein exercice », en substituant à l'actuel CNL une agence nationale du livre (ANL), dotée d'un directeur nommé en conseil des ministres. Son action comporterait deux volets, l'un portant sur « l'aide aux auteurs et aux projets éditoriaux », l'autre sur « l'aide économique aux entreprises et aux initiatives professionnelles ».

C'est dans le cadre de cette proposition, précisément comme un élément du financement de cette Agence, que l'audit évoque la question de la mise à disposition des conservateurs d'État auprès des BMC.

Le plus simple est, sans doute, de citer le rapport lui-même (pages 36 et 37) :

*« Des évaluations qu'elle a pu faire, la mission estime qu'un budget de l'ordre de 50 millions d'euros pour l'ANL constitue un objectif à privilégier. En supposant à ce stade une certaine stabilité des ressources propres affectées à l'agence nationale du livre à hauteur de 36 millions d'€, et compte tenu des autres recettes de l'actuel CNL (environ 4 millions d'€) ce budget de 50 millions d'€ serait atteint grâce à l'apport d'une subvention de l'État de 10,5 millions d'€ correspondant pour l'essentiel aux actuelles dépenses de titre 2 inscrites dans le programme 224 pour financer la mise à disposition de conservateurs d'État auprès de 54 bibliothèques municipales classées, en contrepartie du dépôt de collections nationales. Ces mises à disposition représentent quelque 160 équivalents temps plein. Un tel schéma de mise*

---

<sup>22</sup> Les redevances affectées au Centre national du livre ; analyse et évolutions envisageables, rapport établi par Serge Kancel, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, décembre 2005



*à disposition existait pour le secteur des musées, avec là aussi le principe de mises à disposition de conservateurs d'État auprès de musées classés. Le ministère y a mis fin ces dernières années. La question se pose d'opérer la même évolution pour les bibliothèques classées, en transférant la charge du financement de ces emplois de conservateurs d'État (sans changement de leur statut) vers les municipalités concernées. Ce schéma aurait l'avantage de créer une marge de manœuvre supplémentaire qui pourrait se voir affectée à l'ANL à hauteur de ces 10,5 millions d'€ ».*

Le rapport d'audit aborde cependant la difficulté politique de ce transfert :

*« La mission souligne qu'un tel mouvement devrait faire l'objet d'une concertation avec les municipalités, via le Comité des finances locales et l'Association des Maires de France (AMF). Rappelons en effet l'engagement gouvernemental pris en Conférence des finances publiques visant à garantir aux collectivités locales qu'aucun transfert de compétences ne sera entrepris sans un transfert financier à due concurrence des charges nouvelles ».*

Il désigne les moyens de dépasser la difficulté :

*« Toutefois, la concertation devrait avoir quelque chance d'aboutir. En effet, le montant reste faible en masse, et il serait aisé d'apporter en contrepartie de cette charge nouvelle un transfert de propriété sur les collections classées en valorisant ainsi le patrimoine des dites communes. Au-delà et surtout, si une large partie de ces crédits était clairement destinée à renforcer les moyens d'actions de l'ANL pour soutenir le développement de librairies indépendantes dans les centres-villes, une conviction partagée pourrait voir le jour. Cela pourrait être le fruit d'une des réflexions stratégiques conduites par la DLL et relayées en Conseil de l'ANL ».*

Soulignons que, dans sa réponse contradictoire, le Directeur du Livre et de la Lecture relève que *« le redéploiement des moyens provenant des bibliothèques municipales classées (environ 150 conservateurs d'État des bibliothèques pour 10,48 millions d'euros) ne peut être mis en œuvre à court terme et suppose en tout état de cause un arbitrage politique : les travaux de livre 2010 suggèrent, en ce qui concerne ce secteur, une modernisation de l'encadrement des interventions et une redéfinition de leurs domaines, qui ne s'accompagnera pas forcément de la suppression des moyens actuellement consacrés ».*

Sans qu'il soit question ici, bien entendu, de se prononcer sur l'opportunité de créer une Agence et de la doter de moyens renforcés, on se bornera, à ce stade, à constater que le rapport d'audit sur la chaîne du livre :

- s'axe principalement sur la problématique de la chaîne économique du livre (édition, diffusion) et sur l'opérateur public apte à la soutenir, et n'aborde pas les enjeux de la mise à disposition des conservateurs en termes de patrimoine ou de lecture publique,
- renvoie à une expertise complémentaire la validation stratégique de l'abandon de cette mise à disposition, et de la proposition « d'échange » contre des mesures en faveur des librairies dans les centres-villes,

- assimile le cas des conservateurs de bibliothèques à celui des conservateurs de musées, malgré une différence quantitative non négligeable (cf. infra).

#### **1.3.4. Le rapport « Livre 2010 »**

Rédigé par Sophie Barluet<sup>23</sup> et rendu en juin 2007, le rapport de la mission « Livre 2010 » s'attache à aborder l'ensemble des questions conditionnant l'avenir de la chaîne du livre, du développement de la lecture au passage au numérique, en passant par la refonte des politiques publiques. Ce rapport est le résultat d'une vaste concertation qui a réuni pendant plusieurs mois plus de deux cents professionnels à l'occasion de onze tables rondes organisées à Paris et en région. L'une de celles-ci, la table ronde n° 11 qui s'est tenue à la Maison de l'Amérique latine le 6 février 2007, avait pour thème « Quelles formes d'intervention et d'organisation pour l'action publique ? » et, à ce titre, s'est entre autres penchée sur la question des mises à disposition des conservateurs.

La proposition 30 du rapport final<sup>24</sup> s'intitule précisément « Réformer la mise à disposition des conservateurs d'État en Bibliothèque municipale classée (BMC) ».

Évoquant un « régime juridique imprécis voire inégalitaire », qui « échappe à tout pilotage et à tout contrôle réel de l'État alors qu'il en est l'unique contributeur », cette proposition souligne, notamment, que :

- Le nombre de conservateurs mis à disposition varie d'une BMC à l'autre sans lien avec l'importance et le volume des missions ;
- L'objet des mises à disposition n'est pas défini ;
- Les collectivités considèrent comme acquis le maximum historiquement constaté dans leur bibliothèque et interviennent auprès de la DLL à l'approche de chaque commission administrative paritaire.

Le rapport propose donc de « redonner tout son sens à l'action de l'État » et de moderniser ce dispositif :

- En lui donnant un cadre juridique solide ;
- En précisant la nature et le niveau des activités exercées par les agents mis à disposition, ceci par un dispositif de contractualisation qui pourrait porter notamment sur le patrimoine, la coopération dans le domaine du livre et de la lecture, l'accès des publics handicapés, empêchés ou fragilisés, ou encore les publics scolaires.

Le rapport appelle aussi les collectivités territoriales à se mobiliser en créant des emplois de conservateurs territoriaux. Il constate en effet un différentiel important entre le nombre de postes de conservateurs territoriaux dont l'autorisation de création a été demandée et ceux qui ont donné réellement lieu à des recrutements par ces collectivités.

---

<sup>23</sup> Sophie Barluet, *Pour que vive la politique du livre*, Rapport Livre 2010, juin 2007, 149 p. Voir en particulier pp. 34-35 et 92-93.

<sup>24</sup> Cette proposition est reproduite en annexe.

## 2. La situation en 2007

Que retenir de cet historique ? D'une manière générale, malgré de nombreux rapports alertant sur les insuffisances et les contradictions du dispositif de mise à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées, le statu quo semble avoir jusqu'à présent résisté à toutes les velléités de réforme.

A l'exception du « *Rapport sur la chaîne du livre* », on observe que, depuis le rapport Béghain (1988), c'est régulièrement la voie du conventionnement qui est avancée comme le préalable à toute réforme de la situation actuelle.

Avant d'en venir à une analyse plus détaillée de la répartition quantitative et fonctionnelle des emplois mis à disposition, un certain nombre de constats généraux peuvent être établis :

1. La loi du 20 juillet 1931 n'a pas été abrogée et la répartition des bibliothèques en trois catégories (classées, contrôlées, surveillées) a été maintenue dans le Code du patrimoine (article L 310-2).
2. Sur le plan juridique, la notion de classement n'a pas évolué. Les fonds issus des confiscations révolutionnaires sont restés propriété de l'État. Même si les spécialistes s'accordent sur le fait que dans de nombreux cas il serait extrêmement malaisé de définir les limites entre le fonds d'État et le fonds communal, les conséquences de cette situation n'ont pas été tirées.
3. La répartition budgétaire des emplois de conservateurs d'État résulte d'une sédimentation historique, sans que des critères précis d'attribution permettent d'en justifier le nombre.
4. La mise à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées demeure l'usage général ; il existe peu de situations de détachement.
5. L'équivalence de formation et de recrutement des conservateurs territoriaux et des conservateurs de l'État est entrée en pratique mais le développement de ce corps reste encore modeste, et sa croissance faible (cf. infra).
6. Le déroulement des carrières, en revanche, n'est pas à l'identique puisque le corps des conservateurs généraux n'existe que dans la fonction publique d'État.
7. A une exception près (Limoges) la direction en B.M.C demeure l'apanage des conservateurs d'État.
8. Les collectivités territoriales responsables des bibliothèques municipales classées ne se sont emparées qu'assez prudemment de la possibilité qui leur est offerte de créer des postes de conservateurs territoriaux :

**Tableau 2 : Créations d'emplois de conservateurs territoriaux de 1996 à 2007**

Année	postes de conservateurs territoriaux (créations annuelles ou en place ?)	BMC concernées
1996	71	29
1997	74	31
2007	89	35

## **2.1. Une répartition peu équitable des mises à disposition**

Au 1<sup>er</sup> septembre 2007, on dénombrait en théorie 169 emplois de conservateurs d'État répartis dans 54 bibliothèques municipales classées. Sur ces 169 emplois théoriques, 144 étaient pourvus. On trouvera en annexe la répartition complète de ces emplois par villes.

Au total, le coût du dispositif pour l'État approche les 11 M € (10,918 M €), soit un coût légèrement supérieur à celui qu'avait estimé l'audit de modernisation (10,5 M€).

La carte de répartition de ces emplois n'apparaît cohérente ni du point de vue du taux d'encadrement en personnel scientifique, ni du point de vue d'une corrélation entre l'engagement budgétaire des villes et de celui de l'État : d'une manière générale, cette répartition ne correspond pas à des critères homogènes. Il en résulte une profonde inégalité de traitement des situations.

La répartition budgétaire recoupe bien évidemment les inégalités de la répartition géographique. Ainsi 12 villes représentent moins de 8% des dépenses, tandis que 15 villes dont les revenus sont parmi les plus élevés, regroupent près de 51% des dépenses de l'État.

La distribution des emplois entre les différentes bibliothèques est loin d'être équilibrée. En valeur absolue, l'écart va de 1 à 14 entre les villes les moins pourvues et les villes les plus dotées. Le tableau n° 2 (page suivante) dresse la liste des 20 bibliothèques disposant du plus grand nombre de mises à disposition.

Ainsi, Lyon compte 14 conservateurs d'État, Toulouse 8, Grenoble 7 et Bordeaux 6 tandis que Troyes et Poitiers, par exemple, n'en disposent que de 2 et Valenciennes d'un seul. Paradoxalement, le soutien de l'État en emploi va aux villes qui disposent du plus grand nombre d'emplois de la filière bibliothèque (cf. tableau n°2)

Certes le nombre de ces emplois doit aussi être rapporté *au nombre des services et à la taille de leurs infrastructures* (surface de la bibliothèque centrale, nombre d'annexes). Cependant même en tenant compte de ces critères (cf. tableau n°3), la répartition actuelle des emplois paraît peu équilibrée.

**Tableau 3 / Les 20 premières bibliothèques selon le nombre de mises à disposition.**

ETABLISSEMENT	EFFECTIF THEORIQUE	NBRE POSTES VACANTS	ETP	Personnes
LYON	14	1	12,4	13
TOULOUSE	8	2	5,9	6
GRENOBLE	7	2	5	5
BORDEAUX	6	0	5,8	6
CAEN	5	0	5	5
MULHOUSE	5	1	4,8	5
NANTES	5	1	4	4
BESANCON	4	0	4	4
LE HAVRE	4	0	4	4
METZ	4	0	4	4
PAU	4	0	4	4
VERSAILLES	4	0	4	4
ANGERS	4	0	3,8	4
DIJON	4	1	3	3
LILLE	4	1	3	3
MARSEILLE	4	1	3	3
NICE	4	1	3	3
TOURS	4	1	3	3
CLERMONT-FERRAND	4	2	2	2
LE MANS	4	2	2	2

**Tableau 4 : les 10 premières villes selon le nombre d'emplois spécifiques de bibliothèque (État + territoriaux).**

Villes	catégorie A bibliothèques (ETP)	cons. État + territoriaux (ETP)	cons. État (ETP)	emplois spécifiques bibliothèques
Lyon	39,40	18,40	13,40	243,10
Toulouse	35,80	10,80	7,80	253,10
Marseille	33,20	8,00	3,00	202,60
Grenoble	24,20	12,40	6,90	117,10
Besançon	23,00	4,00	3,00	66,00
Bordeaux	19,00	10,00	6,00	143,70
Aix-en-Provence	16,90	8,80	2,00	56,20
Montpellier	15,00	4,00	3,00	149,60
Nîmes	14,10	9,10	3,00	78,30
Caen	14,00	7,00	5,00	107,80

Quelques exemples : on dénombre à Nîmes 7 conservateurs territoriaux pour un poste de conservateur d'État pourvu. Mais à l'inverse, à Besançon on compte 1 poste de conservateur territorial pour 4 conservateurs d'État. Dans de grandes villes comme Dijon et Lille il n'y a aucun poste de conservateur territorial pour 4 postes de conservateurs d'État.

Une analyse de la répartition des emplois selon la taille des communes ne fait pas davantage ressortir de cohérence dans la carte des conservateurs d'État mis à disposition.

➤ *Agglomérations de plus de 200 000 habitants*

En matière de dotation de conservateurs, la situation des mises à disposition demeure figée. Aucun rééquilibrage n'a été opéré, y compris à l'occasion du programme des bibliothèques municipales à vocation régionale (BMVR).

Il en résulte d'importantes distorsions pour des bibliothèques municipales que rapprochent pourtant le taux de population à desservir, la superficie et le nombre d'annexes : 3 conservateurs d'État pour la mégapole de Marseille (plus de 800 000 habitants, plus de 27 000 m<sup>2</sup> et 7 annexes) contre 14 à Lyon (plus de 450 000 habitants, 36 000 m<sup>2</sup> et 14 annexes). Comparativement à Toulouse ou Bordeaux, des villes comme Montpellier et Nice (3 conservateurs d'État), ou Rennes (2 conservateurs d'État) paraissent manifestement moins bien dotées.

Un critère de répartition des mises à disposition de conservateurs d'État aurait pu être de tenir compte de l'effort des communes en matière de prise en charge de personnel scientifique.

On observe cependant que ces agglomérations n'ont pas toujours consenti des efforts proportionnels à ceux de l'État.

Les situations sont en effet très contrastées. Certaines sont fortement engagées : Marseille (5 conservateurs territoriaux pour 3 d'État), Nice (4 pour 3) et, à la rigueur, Bordeaux (4 pour 6). Mais d'autres restent très en retrait : Lyon (5 conservateurs territoriaux pour 14 d'État), Toulouse (3 pour 8), Montpellier (1 pour 3), Nantes (3 pour 5) et Caen (2 pour 5), Rennes étant un autre cas (1 pour 2).

Il va de soi que ce critère est aussi à pondérer en fonction du nombre de postes de bibliothécaires créés par les villes : dans les 3 plus grandes agglomérations, le nombre de ces postes est significatif (25 à Marseille et Toulouse, 20 à Lyon). Ailleurs il apparaît assez faible (9 à Montpellier et Bordeaux, 8 à Rennes, 7 à Caen, 4 à Nice, 3 à Caen). C'est ce dont rend compte le classement des BMC en matière d'encadrement global (toutes catégories A des bibliothèques confondues) : Lyon, Toulouse et Marseille occupent respectivement les trois premières places, tandis que Montpellier prend la huitième, Caen la dixième, Nantes, Nice et Rennes la quinzième ex-æquo.

En matière d'emplois spécifiques de bibliothèque, on retrouve peu ou prou le même classement à l'exception notable de Rennes qui, avec un total ETP de 61 emplois spécifiques, se situe dans la moyenne basse des agglomérations avoisinant les 140 000 habitants.

➤ *Agglomérations comprises entre 100.000 et 200 000 habitants*

Les superficies de ces bibliothèques municipales classées qui oscillent entre 5000 m<sup>2</sup> pour les moins bien loties et 19 000 m<sup>2</sup> pour la plus vaste (Limoges) – tout comme le nombre de leurs annexes (entre 2 et 28 !) sont très disparates.

Sur les 23 agglomérations concernées, 9 n'ont pas jugé utile de créer un ou plusieurs postes de conservateurs territoriaux. Il s'agit des villes suivantes : Le Havre, Lille, Amiens, Angers, Dijon, Pau, Clermont-Ferrand et Tours. En cas d'extinction du régime des mises à disposition, la prise en charge de l'encadrement scientifique par les communes serait impérative.

Faute de ce type de mesure, l'encadrement des BMC de Tours et d'Angers se trouverait réduit à un seul bibliothécaire. La moitié des 14 autres BMC verraient, toujours dans cette hypothèse, leur encadrement particulièrement fragilisé ; il s'agit de celles des agglomérations qui n'ont créé qu'un seul poste de conservateur territorial, à savoir Le Mans, Metz, Troyes, Besançon, Orléans et Nancy. 4 établissements se trouveraient moins désarmés face à cette situation : Nîmes (7 conservateurs territoriaux) Grenoble (5), Reims et Mulhouse (3). Il faut toutefois observer que ces appréciations sont à nuancer en fonction du nombre de postes de bibliothécaires créés qui s'échelonne de 1 au Mans et 2 à Brest jusqu'à 19 pour Besançon.

Le cas de Grenoble est très particulier : avec sept conservateurs d'État, cinq conservateurs territoriaux et 10 bibliothécaires pour une population de 156 000 habitants une superficie de 16 600 m<sup>2</sup> et 13 annexes, cette bibliothèque municipale classée apparaît presque deux fois mieux dotée, en termes d'encadrement, que Nice (3 conservateurs d'État, 4 conservateurs territoriaux, 4 bibliothécaires, une population de 345 000 habitants, une superficie de 18 000 m<sup>2</sup> et 13 annexes). Son ratio Cadres A / emplois spécifiques est de 20,67 %, la situant très loin devant Marseille (16,39 %), Lyon (16,21 %), Montpellier (10,03 %) ou Nice (8,16%).

➤ *Moyennes ou petites agglomérations (moins de 100 000 habitants)*

Les villes moyennes ou petites ayant une bibliothèque municipale classée sont au nombre de 22, comprises entre 98 000 habitants (Roubaix) et 18 000 (Autun).

La moitié de ces villes n'ont créé aucun poste de conservateur territorial : par ordre décroissant de taille d'agglomération, il s'agit de Versailles, Bourges, Chalon-sur-Saône, Châlons-en-Champagne, Albi, Compiègne, Cambrai, Carpentras, Dole, Autun et Moulins.

De plus, rares sont celles à avoir créé un nombre significatif de postes de bibliothécaires, hormis La Rochelle (9 créations), Versailles (7) et Bourges (6), alors que le nombre des annexes n'est pas négligeable dans plusieurs cas (9 bibliothèques annexes à Versailles, 7 à Bourges, 5 à Avignon, Poitiers et Valence).

La situation de l'encadrement à la bibliothèque municipale de Poitiers paraît préoccupante : certes elle dispose de deux conservateurs d'État et d'un conservateur territorial mais, avec un encadrement global de 5.90 ETP, elle se classe avant-dernière en terme de ratio cadres A / emplois spécifiques.

## 2.2. Des fonctions indifférenciées entre fonctionnaires d'État et territoriaux

L'analyse des organigrammes des bibliothèques municipales classées permet d'identifier les principales fonctions occupées par les conservateurs d'État. Cinq fonctions dominent : direction de la ou des bibliothèques, adjoint au directeur, direction de la lecture publique, responsable du fonds patrimonial, responsable de la politique documentaire (sous des intitulés qui varient d'une ville à l'autre). Dans le cas des petites villes, le conservateur d'État assume à la fois la direction du service et la responsabilité scientifique du fonds patrimonial.

L'étude des profils de postes proposés aux conservateurs d'État depuis l'année 2004 dans le cadre du mouvement annuel de mutation confirme ce constat. Près de 62 % des profils proposés depuis quatre ans sont regroupés sur trois fonctions : direction et adjoint au directeur, patrimoine, et politique documentaire.

**Tableau 5 / Profils proposés aux conservateurs d'État lors du mouvement national (2004 – 2007)**

<b>PROFILS</b>		
<b>Patrimoine</b>	<b>12</b>	<b>20,0%</b>
<b>Direction et adjoint direction</b>	<b>15</b>	<b>25,0%</b>
<b>Développement de la lecture</b>	<b>2</b>	
<b>Politique documentaire</b>	<b>10</b>	<b>16,7%</b>
<b>Responsabilité d'une médiathèque de réseau</b>	<b>4</b>	
<b>Responsabilité informatique et numérisation</b>	<b>6</b>	
<b>Responsabilité action culturelle et communication</b>	<b>4</b>	
<b>Responsabilité services transverses et divers :</b>		
<b>Audiovisuel</b>	<b>3</b>	
<b>Organisation de la lecture publique</b>	<b>1</b>	
<b>Coopération</b>	<b>1</b>	
<b>Formation des usagers</b>	<b>1</b>	
<b>Services à distance</b>	<b>1</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	

Toutefois ces diverses fonctions ne sont pas dans toutes les bibliothèques municipales classées assurées *exclusivement* par des fonctionnaires d'État mis à disposition. Bien au contraire, lorsque les emplois ont été créés par les villes, les conservateurs territoriaux assument des responsabilités analogues, y compris des responsabilités patrimoniales. Seule varie, d'une bibliothèque à l'autre, la distribution des rôles fonctionnels entre les personnes. Fort heureusement, la différence statutaire n'induit plus de différences fonctionnelles entre conservateurs. Seule persiste l'exception des fonctions de direction, qui dans la quasi-totalité des cas sont assurées par des fonctionnaires d'État mis à disposition.



### 2.3. Une génération de conservateurs territoriaux à renouveler

Le corps des conservateurs territoriaux n'existait pas lorsque sont intervenues les mesures de classement des bibliothèques municipales. Selon une étude de *l'Observatoire de la Fonction Publique Territoriale*<sup>25</sup>, parue en novembre 2007, les conservateurs de bibliothèque de la filière territoriale étaient 682 fin 2003 (contre 526 au 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>26</sup>).

Corps de création récente (décret 91-841 du 2 septembre 1991), les conservateurs de bibliothèque sont désormais recrutés dans des conditions identiques aux conservateurs de l'État et formés ensuite à l'École Nationale Supérieure des Sciences de l'Information et des Bibliothèques (ENSSIB). Cependant, sur les 682 conservateurs territoriaux, seuls 134 ont été formés à l'ENSSIB. Cela signifie qu'en l'état actuel de ce corps moins de 20% de l'effectif a reçu une formation initiale comparable à celle des conservateurs de l'Etat. En effet, lors de la constitution du corps, une partie des conservateurs territoriaux a été constituée par des promotions internes de bibliothécaires, d'où une démographie caractérisée par une dominante d'âges intermédiaires, voire élevés : 37,3 % avaient plus de 50 ans en 2003 et plus de 63 % auront atteint l'âge de 60 ans en 2012. Une génération sera rapidement à renouveler, et ce phénomène doit d'autant plus être anticipé que la scolarité à l'ENSSIB est de 18 mois.

Par rapport aux autres agents territoriaux, le taux d'accroissement des conservateurs était négatif en 2003 mais, compte tenu de la démographie du corps, le CNFPT prévoit d'accroître les recrutements en augmentant le nombre des postes mis au concours : 21 postes d'élèves ont été mis au concours 2004, 25 sont prévus au concours 2008, et ce chiffre pourrait passer à 30.

On notera que le taux de féminisation des corps des conservateurs territoriaux est de 79,7% en moyenne, et de 84% dans les communes. La répartition par type de collectivités est également intéressante : sur les 682 conservateurs de bibliothèque territoriaux, 139 (soit 20,4%) travaillent dans les départements, et 280 dans des communes comprises entre 20 000 à 80 000 habitants. Par ailleurs, la répartition régionale est très inégale : trois régions en effet, Île-de-France (24,9%), Provence-Alpes-Côte d'Azur (10,1%) et Rhône-Alpes (9,8%) regroupent près de 45% des emplois.

Enfin, concernant les conservateurs territoriaux, trois faits sont à souligner particulièrement dans le cadre de cette étude :

- 1) le statut prévoit explicitement que les conservateurs territoriaux ont vocation à occuper les emplois de direction.
- 2) la création d'un poste de conservateur ou de conservateur en chef dans une commune demeure subordonnée à l'inscription de ce poste sur une liste figurant dans un arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre de la culture, sur proposition de l'autorité territoriale.

---

<sup>25</sup> Observatoire de la Fonction Publique Territoriale. *Les Conservateurs de bibliothèque* : livret statistique. 46p.

- 3) Les conservateurs territoriaux ne peuvent exercer des fonctions de direction sur les bibliothèques contrôlées que si celles-ci figurent sur une liste établie par le préfet de région en raison de son intérêt pour le développement de la lecture publique.

## 2.4. Des conservateurs d'État en milieu de carrière

Comme le montre, le tableau ci-dessous, les conservateurs d'État, actuellement en fonction sont loin d'être tous en fin de carrière. Près de 70% d'entre eux ont moins de 50 ans, et 38% ont moins de 40 ans. L'immense majorité a choisi les bibliothèques municipales par vocation, en raison de la polyvalence de ces bibliothèques, de la diversité des tâches, et de l'étendue des responsabilités qui peuvent leur être confiées.

**Tableau 6 : Conservateurs d'État en bibliothèques municipales classées. Répartition par âges et par grades.**

Répartition par âges et grades au 01/10/2007	Moins de 30 ans	30 à 39 ans	40 à 49 ans	50 à 59 ans	Plus de 60 ans	TOTAL	%
Conservateurs de 2ème classe	13	23	8	0	0	44	31%
Conservateurs de 1ère classe	0	9	13	2	1	25	17%
Conservateurs en Chef	0	10	19	18	3	50	35%
Conservateurs généraux	0	0	3	16	6	25	17%
TOTAL	13	42	43	36	10	144	
%	9%	29%	30%	25%	7%		

Pour nombre de conservateurs d'État, la mobilité vers les bibliothèques municipales classées reste un élément d'attractivité de leur carrière. Pour certains élus, la capacité de faire appel au vivier des conservateurs d'État demeure également un atout.

## 3. Un contexte qui a beaucoup évolué

### 3.1.1. La décentralisation et les transferts de compétences

Au regard de la décentralisation, initiée en France par le train des lois de 1982 et 1983, la situation de base des bibliothèques se trouve codifiée à l'article L 310-1 du Code du patrimoine :

*« Les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État ».*

Une ambiguïté en même temps qu'une source de réflexion naissent pourtant de la lecture de dispositions, abrogées depuis, de la loi fondamentale n° 83-8 du 7 janvier 1983, telle que

<sup>26</sup> Étude CNFPT/CNRACL novembre 2002. *Ensemble des communes. Structure des âges et perspectives d'évolution par filières, cadres d'emplois...*

modifiée par les lois n° 86-29 du 9 janvier 1986 et n° 88-12 du 5 janvier 1988, dispositions selon lesquelles (article 95) :

*« Les crédits précédemment inscrits au budget de l'État au titre de la construction, de l'équipement et du fonctionnement des bibliothèques municipales (...) sont répartis, par le représentant de l'État, entre les communes et les groupements de communes dotés de bibliothèques municipales ou réalisant des travaux d'investissement au titre des compétences qui leur sont transférées en vertu de l'art. 61 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 ».*

L'article 61 de la loi du 22 juillet 1983 est donc, *a posteriori*, présenté comme « dotant », par transfert de compétence, les communes de leurs propres bibliothèques municipales. L'article 61 a, depuis, été abrogé en tant que tel, mais on retrouve mention de la notion de transfert à l'article 61-1 de cette même loi, modifié par la loi n° 92-651 du 13 Juillet 1992, non explicitement abrogé :

*« Les opérations en cours à la date du transfert de compétences relatives aux bibliothèques centrales de prêts et aux bibliothèques municipales sont achevées selon le régime juridique et financier sous lequel elles ont été commencées. »*

Il y a là un paradoxe, qui a déjà été évoqué plus haut. Autant le premier train de la décentralisation a, dans le domaine culturel, trouvé matière dans les services départementaux d'archives et dans les bibliothèques centrales (devenues départementales) de prêt, autant il peut paraître étrange de parler de compétences transférées, s'agissant de bibliothèques fonctionnant purement et simplement en régies municipales. Certes les crédits d'aide de l'Etat à l'équipement et au fonctionnement des BM se sont trouvés confirmés par la loi, prenant une « teinte » de décentralisation puisqu'ils se fondent dans la DGD. Mais, outre que ces crédits revêtent la forme d'un concours particulier réparti par les préfets, il faut rappeler que les deux principales mesures de 1983 sont d'essence centralisatrices : l'affirmation du contrôle technique de l'État et, surtout, la prise en charge intégrale et non plus partielle des conservateurs d'État affectés dans les BMC.

Vingt ans plus tard, le "second train" de décentralisation, qui a pris la forme de cinq lois successives, n'a rien apporté de nouveau à la situation des bibliothèques municipales. Il a d'ailleurs assez peu touché, d'une part, les compétences des communes et le domaine culturel, d'autre part, si ce n'est le transfert à la région des services et des compétences en matière d'Inventaire et le transfert de propriété aux collectivités qui le souhaitent d'une liste d'immeubles classés ou inscrits appartenant à l'État ou au Centre des monuments nationaux.

Mais ce train législatif pèse, cependant, sur le contexte en réaffirmant le droit à compensation au profit des collectivités concernées par tout transfert. Ce droit a désormais force constitutionnelle avec la loi n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui insère dans la Constitution un article 72-2 selon lequel, notamment :

*« Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute*

création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

Cette disposition est d'autant plus importante que l'on se souvient du contexte particulièrement tendu dans lequel a été adoptée, par recours à l'article 49-3, la Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui est la clé de voûte de ce second train de décentralisation et qui réforme, notamment, le rôle de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) dans la définition des compensations financières à prévoir.

Si cette loi instaure dans un certain nombre de domaines des transferts de « compétences », de « services » ou de « biens », elle ne parle pas, autrement que par voie de conséquence, de transferts de charges ou de personnels en tant que tels.

Une bonne illustration est fournie par son article 109 (modifié par la Loi n°2007-224 du 21 février 2007), qui apporte des précisions générales importantes quant au droit d'option des agents :

*« Dans le délai de deux ans à compter de la date de publication des décrets en Conseil d'Etat fixant les transferts définitifs des services, les fonctionnaires de l'Etat exerçant leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré à une collectivité territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales peuvent opter soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'Etat », étant entendu que « les fonctionnaires qui, à l'expiration du délai mentionné, n'ont pas fait usage du droit d'option sont placés en position de détachement sans limitation de durée ».*

En résumé, et pour se recentrer sur la situation des conservateurs d'État en BMC, l'analyse qui peut en être faite est ambivalente.

On ne peut parler de transfert de « compétences » par les lois de 1983 : par conséquent, la mise à disposition de conservateurs doit s'analyser non comme la compensation d'un transfert mais comme une mesure dictée par des considérations de politique culturelle.

Faute de loi sur les bibliothèques et de définition des tâches dévolues à ces conservateurs d'État, il n'est pas davantage possible d'identifier des « services ou parties de services », par exemple patrimoniaux, dont ils seraient l'incarnation et qui seraient à ce titre transférables.

Pour autant, le contexte politique général créé par les lois de 2003 et 2004 doit inciter à une grande prudence, et ne va pas dans le sens d'un transfert abrupt de charges.

### ***3.1.2. La modernisation des politiques publiques***

La révision générale des politiques publiques a été lancée par le Premier ministre le 10 juillet 2007. Les objectifs de la démarche sont :

- une amélioration de la qualité des services publics, et une meilleure adaptation aux besoins des concitoyens ;

- un retour à l'équilibre des finances publiques d'ici à 2010 ou au plus tard à 2012, par une plus grande maîtrise des dépenses publiques et une diminution des effectifs de l'Etat grâce au non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. ;
- une meilleure valorisation du travail des fonctionnaires.

Ce processus a mobilisé des équipes d'expertise mixtes, composées de membres des inspections et de cabinets de conseil, et donné lieu à des réunions hebdomadaires à l'Élysée ou à Matignon avec les ministres concernés.

Le premier Conseil de modernisation, instances où sont actées les décisions et orientations, s'est tenu le 12 décembre 2007.

Selon les termes du rapport présenté à cette occasion par M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, et rapporteur général de la révision générale des politiques publiques, « la révision générale des politiques publiques est l'inverse d'une logique de rationnement, qui consisterait à sacrifier des objectifs légitimes de politiques publiques à celui de la diminution des dépenses publiques à court terme. (...) Il faut analyser les fondements des politiques publiques, pour savoir comment durablement les réformer et les rendre plus efficaces, à un moindre coût ».

Il se trouve que la culture faisait partie du premier train de révision des politiques publiques. Un certain nombre de mesures ont donc été annoncées le 12 décembre : réorganisation de l'administration centrale autour de 4 ou 5 directions ; regroupement des inspections ; réforme de l'audiovisuel public extérieur ; autonomisation, transfert aux collectivités ou absorption dans la Réunion des musées nationaux (RMN) des musées gérés directement par la Direction des musées de France ; modernisation de la gestion de la RMN et rapprochement avec le Centre des monuments nationaux ; généralisation des contrats pluriannuels de performance et des lettres de missions aux dirigeants des opérateurs ; création d'un conseil d'administration du CNC ; regroupement du Palais de la Découverte et de la Cité des Sciences et de l'industrie en un seul opérateur ; transfert de la propriété ou de la gestion de certains sites patrimoniaux aux collectivités qui le souhaitent.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre du présent rapport, de déterminer ce que devraient être les conséquences directes de la démarche RGPP sur la question de la mise à disposition des conservateurs d'État auprès des bibliothèques territoriales. Il demeure que l'objectif général de baisse de la dépense publique et, notamment, de diminution des effectifs de l'État, est un élément de contexte qui ne peut être ignoré.

### ***3.1.3. Les dispositions de la loi du 2 février 2007 et le décret du 26 octobre 2007***

La loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique (articles 10 et 11), que complète la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, tend à simplifier le régime de la mise à disposition des fonctionnaires.

Certaines des conditions posées pour une mise à disposition sont supprimées (existence d'une nécessité de service, exercice de fonctions hiérarchiquement comparables à celles des fonctions d'origine, absence d'emploi budgétaire correspondant aux fonctions). L'accent est mis en particulier sur la mobilité entre fonctions publiques (État, collectivités territoriales et fonction publique hospitalière).

Par ailleurs, la loi pose une obligation de remboursement par l'organisme d'accueil des charges correspondant aux personnels concernés, sauf mise à disposition auprès d'un établissement public administratif dont est membre la collectivité d'emploi du fonctionnaire ou qui lui est rattaché, auprès du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, auprès d'une organisation internationale intergouvernementale ou auprès d'un État étranger.

Il n'y a donc pas possibilité pour une collectivité de décider de mettre gratuitement un agent à disposition ou de n'en obtenir que remboursement partiel des charges. Seule la loi peut prévoir de telles dérogations.

Précisément, la loi du 2 février 2007 prévoit d'elle-même deux cas de non-remboursement, en confirmant que, par dérogation à la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, ne sont pas soumises à l'obligation de remboursement :

- la mise à disposition des personnels scientifiques et de documentation de l'État auprès des départements pour exercer leurs fonctions dans les services départementaux d'archives ;
- la mise à disposition des conservateurs généraux et des conservateurs des bibliothèques qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État auprès des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées.

Sur ce dernier point, la loi du 2 février 2007 (article 11) modifie le libellé de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 novembre 1990.

*« Par dérogation au II de l'article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 (...), la mise à disposition des conservateurs généraux et des conservateurs des bibliothèques qui ont la qualité de fonctionnaires de l'État auprès des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées n'est pas soumise à l'obligation de remboursement ».*

La signature d'une convention de mise à disposition entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil (Chapitre II, article 10) est la règle.

Le décret n°2007-1542 du 26 octobre 2007 relatif à la mise à disposition et modifiant le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État à certaines modalités de cessation définitive de fonctions, est venu préciser les dispositions de la loi. Le décret précise le contenu, la durée et les modalités des conventions. La mise à disposition est prononcée par le ministre dont relève le fonctionnaire, après accord de l'intéressé. Les dispositions de ce décret et ses conséquences sont plus précisément analysées au § 5.1.2.

En résumé, la loi du 2 février 2007 entérine certes, les mises à disposition des conservateurs sans remboursement. Elle les situe désormais dans un contexte général où le conventionnement devient une obligation, et le remboursement un principe. Mais ce remboursement n'est qu'une faculté.

## **4. Les objectifs et les modalités d'une réforme**

Avant de proposer tel ou tel scénario d'évolution des mises à disposition, il apparaît nécessaire d'aborder au préalable, et de façon aussi exhaustive que possible, les différentes questions qui doivent être posées, et dont les réponses constituent autant d'éléments de scénarios possibles.

Ces questions concernent aussi bien les objectifs que l'on recherche, que les options à prendre en termes de mise en œuvre. Bien entendu, les questions qui suivent ne sont pas exclusives les unes des autres. Certaines sont même, en réalité, étroitement imbriquées.

### **4.1. Les options de fond**

#### ***4.1.1. Les mises à disposition élément d'une politique de la lecture ?***

Souhaite-t-on élargir la question des mises à disposition à celle, plus globale, d'une relance de la politique en faveur de la lecture, voire du livre ?

Le devenir de la mise à disposition des conservateurs d'État et ses conséquences sur les collectivités concernées et sur les bibliothèques elles-mêmes, est une vraie question, technique et délicate, qui, à bien des égards, se suffit à elle-même.

Cependant le contexte créé, notamment par les réflexions de la mission *Livre 2010*, pourrait aussi inciter à élargir la réflexion à la politique d'ensemble en faveur du livre et de la lecture, et à envisager des leviers d'action en ce sens à partir du règlement de la question des conservateurs.

Dans cette hypothèse, deux pistes viennent à l'esprit :

- Le maintien de la mise à disposition (ici, par hypothèse, sans remboursement) de fonctionnaires comme « apport » déclencheur de l'État dans le cadre d'une politique contractuelle ;
- La « récupération » dans le giron de l'État d'une partie de ces fonctionnaires (ou de leur emploi) comme marge de manœuvre pour des actions nouvelles.

#### ***4.1.2. Rechercher une réduction des dépenses de l'État ?***

Se donne-t-on comme objectif une certaine économie en termes de dépense publique ?

Quelque 144 emplois de haute fonction publique sont en jeu, ce qui n'est négligeable ni en termes de charte d'objectifs ni au regard du processus RGPP. Si l'on souhaite alléger le

budget et/ou les effectifs du ministère de la culture de tout ou partie de ces emplois, les moyens existent, avec leurs risques politiques inhérents :

- poser le principe de détachement (sans transfert correspondant de crédits),
- mettre fin à l'exception de non-remboursement des mises à disposition.

Dans cette hypothèse, l'État ne reprendrait dans ses effectifs que les agents qui n'auraient pas souhaité opter en ce sens, ou que les collectivités n'auraient pas souhaité recruter. Et cet apport en personnes pourrait à son tour peser à la baisse, même si de façon plus limitée, sur le recrutement en entrée de corps.

La voie diamétralement inverse serait de poser le principe d'un transfert intégral des charges correspondant aux fonctionnaires eux-mêmes « transférés » (notamment par détachement), et/ou de confirmer pour les autres les mises à disposition sans remboursement.

Entre les deux figurent toutes les hypothèses de prise en charge partielle, ou progressive ou encore limitée dans le temps, de contreparties indirectes, etc.

Ce qui paraît certain, c'est que la voie des économies à la marge et en gestion, par non-ouverture en CAP de certains postes vacants, qui a pu être pratiquée depuis quelque temps, cumule les inconvénients : elle crée des réactions vives chez les élus et donne l'image d'un arbitraire dans les choix opérés. Elle ne dégage que des économies limitées.

#### **4.1.3. Une nouvelle carte de la répartition des emplois ?**

Souhaite-t-on refondre en profondeur la distribution nationale des conservateurs ?

On peut imaginer de continuer la pratique de ces dernières décennies, consistant à gérer la carte nationale des conservateurs mis à disposition de façon pragmatique, à partir de l'existant et en fonction des départs et mutations, des interventions ou réactions des municipalités, des contraintes publiques de gestion...

On peut, au contraire, souhaiter redéfinir la carte nationale des mises à disposition à partir des enjeux de l'État (y compris en termes de dépense publique...) et des besoins identifiés dans les bibliothèques du territoire. Cette hypothèse, sans doute plus satisfaisante, suppose cependant un travail d'analyse préalable en profondeur, et une concertation franche aussi bien avec les élus qu'avec leurs associations nationales.

Une option serait, à cet égard, d'intégrer dans les critères favorables à une mise à disposition, l'effort consenti par les municipalités concernées pour créer elles-mêmes au sein de leur bibliothèque des emplois territoriaux de catégorie A, à caractère scientifique et technique. On en aperçoit immédiatement, cependant, l'effet pervers : un cercle vertueux pour certaines bibliothèques, une déshérence renforcée pour d'autres. Le critère inverse, de compensation par l'État des manques, n'est pas davantage satisfaisant. Ce serait d'une certaine façon le maintien du *statu quo*.



#### **4.1.4. Conserver ou non la notion de bibliothèque classée ?**

Faut-il, s'agissant d'un secteur très décentralisé et clairement de compétence communale, maintenir la notion de bibliothèque "classée" ?

On pourrait légitimement considérer que ce label a vieilli, qu'il est inadéquat (classement de la bibliothèque alors qu'il aurait plutôt fallu classer certaines collections), inégalement distribué sur le territoire et en quelque sorte inachevé et, enfin, peu défendable dans le contexte de la décentralisation.

Mais on peut aussi imaginer qu'à l'instar du label « *musées de France* », cette notion de bibliothèque classée puisse être redéfinie et serve de socle à une prise en compte renouvelée et partagée des enjeux nationaux en termes de lecture publique et/ou de patrimoine écrit.

Si oui, sur quelles considérations la faire reposer ?

Une voie pourrait consister à lier officiellement le classement à l'importance globale de l'établissement en termes de lecture publique : documents proposés en stock et en accès direct, diversité des supports, fréquentation, emprunts, etc.

Une autre voie, sans doute plus lisible et plus conforme à la logique de la décentralisation, serait de prendre en compte exclusivement des considérations excédant le cadre des seules politiques municipales. Trois pistes sont habituellement évoquées en ce sens :

- La présence de fonds patrimoniaux remarquables
- Un travail en réseau (soit comme tête de réseau régional, soit comme partie prenante d'un réseau national)
- Un travail sur des projets ou des publics spécifiques, s'il peut avoir valeur de référence.

#### **4.1.5. Statuer sur le contrôle technique exercé par l'État ?**

Le décret du 18 août 2004 modifié, relatif à l'organisation et aux missions de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, indique que la direction du livre et de la lecture « exerce le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales ». Or ce contrôle apparaît, aujourd'hui, moins affirmé et moins formalisé qu'il peut l'être dans d'autres domaines comme les archives, les musées, ou les établissements d'enseignement du spectacle vivant ou des arts plastiques.

La réflexion sur le devenir des mises à disposition des conservateurs d'État pourrait être l'occasion de réaffirmer, y compris sur des thématiques plus resserrées, la légitimité de ce contrôle, et d'en renforcer la mise en œuvre.

Une autre option serait, au contraire, de constater la responsabilité pleine et entière prise par les collectivités dans ce domaine, de considérer que le contrôle possible par l'État n'est plus la règle courante mais l'exception, et dans cette logique, de transférer aux collectivités la

propriété des fonds patrimoniaux d'État déposés dans les bibliothèques du territoire, dès lors que du personnel scientifique y est affecté.

#### **4.1.6. *Souhaite-t-on traiter la question des fonds patrimoniaux d'État ?***

Cette question n'entre pas, en théorie, dans le cadre du présent rapport. Elle est cependant une composante incontournable du sujet puisque la mise à disposition de personnels d'État y fait constamment référence, y compris dans l'exception récente aux dispositions de la loi de modernisation<sup>27</sup>.

On se contentera de rappeler les quelques questions dont on sait qu'elles se posent, et qui sont autant d'éléments de l'équilibre d'ensemble qui devra être recherché dans la résolution de la question des mises à disposition.

La propriété des fonds en dépôt dans les bibliothèques territoriales doit-elle être transférée aux collectivités (ce qui peut conduire à des destins fort disparates d'un fonds à l'autre) ou doit-elle être conservée à l'État (ce qui pose la question des moyens pour ce dernier d'assumer son rôle) ?

Toute décision dans ce domaine doit-elle être précédée d'un inventaire un tant soit peu exhaustif, ou peut-on envisager un transfert « par bloc » ?

Un tel transfert sera-t-il considéré par les collectivités comme gratifiant ou comme une charge (ce qui renvoie à la question des éventuels transferts d'emplois et à celle, plus ancienne, de la suppression de la DGD de fonctionnement) ?

#### **4.1.7. *Doit-on se donner l'objectif d'une loi sur les bibliothèques ?***

L'idée d'une loi sur les bibliothèques est récurrente depuis plusieurs années.

L'autonomisation de la question du droit de prêt en bibliothèques par l'adoption de la loi du 18 juin 2003 lui a toutefois fait perdre une partie de son actualité, à quoi s'ajoutent plusieurs interrogations de fond quant à la "masse critique" des contenus envisageables : le domaine est nettement décentralisé, une régulation des politiques d'acquisition s'avère extrêmement délicate, et l'État n'est sans doute pas certain du contrôle technique qu'il est prêt à assumer, notamment sur l'inventaire, la conservation et la mise en valeur des fonds anciens. Si l'on suit cette analyse et si des dispositions législatives s'avèrent nécessaires pour régler la question des mises à disposition, il apparaîtrait sans doute opportun de se contenter d'articles isolés.

Mais on peut aussi considérer qu'au contraire, le règlement de la question des mises à disposition est précisément à même de rénover et d'actualiser le contenu potentiel d'une loi sur les bibliothèques, notamment par les sujets en cascade qu'elle ouvre :

- définition d'un nouveau partenariat État/collectivités,
- labellisation rénovée des bibliothèques,

---

<sup>27</sup> Voir par exemple les arguments présentés par le sénateur Nachbar lors du débat parlementaire.

- dispositions relatives au classement des fonds patrimoniaux,
- conditions du transfert de ces fonds aux collectivités,
- obligation de personnel scientifique à la direction des établissements,
- contenu et modalités du contrôle technique,
- principe de fixation d'une carte-cible des besoins en personnels scientifiques,
- création d'un corps territorial de conservateurs généraux,
- missions de l'Inspection générale des bibliothèques,
- abandon de la procédure d'inscription pour la création par les municipalités de postes territoriaux de conservateurs en chef
- droit d'option des agents et position par défaut,
- remboursement (ou non) des détachements (par transfert des emplois par l'État) ou des mises à disposition (par les municipalités),

Etc.

## **4.2. Les options de mise en œuvre**

### ***4.2.1. Préférer la position de détachement sur celle de mises à disposition ?***

Compte tenu des développements récents de la décentralisation, le détachement apparaît sans doute comme la position qui formalise le mieux (avec l'éventuelle option individuelle pour la fonction publique territoriale) la réalité des compétences, et la meilleure insertion dans la hiérarchie municipale. Un premier réflexe serait donc de l'ériger en principe. A tout le moins, le détachement pourrait être, en l'absence d'autre partenariat négocié, imposé par la loi comme position par défaut.

Pour autant, la mise à disposition (quelle que soit la réponse donnée à la question de son remboursement) est loin d'être inintéressante dans son principe. Elle implique, en effet, que soit définie et négociée une convention avec la structure d'accueil. Elle est donc le moyen privilégié de parler des contenus. Dans le contexte, un processus conventionnel de ce type peut apparaître comme particulièrement précieux.

### ***4.2.2. Faut-il conserver l'exception légale de non-remboursement ?***

La disposition dérogatoire de la loi du 2 février 2007, souhaitée par le ministère de la culture, avait précisément pour objet de ne pas remettre en cause, au détour d'une loi générale sur la fonction publique, l'assise même des bibliothèques municipales classées. Cette exception, issue de l'histoire et qui ne devrait concerner en réalité que les fonds patrimoniaux, pourrait sembler condamner inéluctablement par l'évolution même de cette histoire.

Mais il convient d'être prudent sur ce point. Si l'on met de côté les aides spécifiques à l'investissement (concours particulier), il faut en effet rappeler que, de toutes les structures culturelles territoriales majeures, les grandes bibliothèques sont parmi les moins aidées par l'État compte tenu de l'abandon de la part fonctionnement de la DGD (à impact de toutes façons marginal) et de la faiblesse relative des FRAB et des aides du CNL. Si l'on ajoute les

limites de fait du contrôle technique, la mise à disposition de conservateurs sans contrepartie de remboursement apparaît, pour l'État, comme un des réels (et un des derniers) leviers de partenariat et d'influence dans le champ des bibliothèques et, plus largement, du quotidien de la lecture publique. Encore faudrait-il que ces mises à disposition ne soient pas considérées comme un « dû ».

#### ***4.2.3. Doit-on traiter de façon spécifique la question des directeurs ?***

On pourrait être tenté de n'envisager que des scénarios concernant, de façon globale, l'ensemble de l'effectif des 144 conservateurs, en considérant que plus un système est simple et d'application générale, plus il est facile à mettre en place, à expliquer et à négocier. Dans cette analyse, les situations seraient examinées selon une grille de critère unique.

Une autre option serait de considérer que le cas des 53 directeurs de bibliothèques municipales classées actuellement mis à disposition est détachable de celui des autres conservateurs.

Les directeurs sont, en effet, très exactement des chefs de service municipaux, intégrés dans un organigramme fonctionnel placé sous l'autorité directe des équipes politiques. Ils dirigent souvent un des équipements culturels majeurs et identitaires des villes concernées, souvent le service municipal le plus important par le nombre des emplois concernés. A cet égard, leur prise en charge par l'État, quelle qu'en soit la forme, peut apparaître comme singulière.

#### ***4.2.4. Doit-on maintenir les conservateurs d'État en BMC ou peut-on les affecter en DRAC ?***

Peut-on imaginer de repositionner tout ou partie des conservateurs concernés ?

Le positionnement des conservateurs de bibliothèques sur leur métier, c'est-à-dire dans les bibliothèques, et sur le terrain, c'est-à-dire sous l'autorité politique des élus, a la force de l'évidence, qu'il s'agisse de détachement ou de mise à disposition. C'est la position affirmée par la FNCC par exemple.

Mais rien n'interdit, au moins dans un certain nombre de cas, de creuser la piste d'un positionnement en région, sous l'autorité du DRAC, piste qui elle-même pourrait se décliner de deux manières : des missions thématiques ou générales, ponctuelles ou sur la durée, par conventions avec les collectivités qui pourraient, dès lors, excéder le strict cadre des bibliothèques ou des missions de contrôle scientifique des bibliothèques, en l'absence d'autres dispositifs ; un contrôle technique renforcé et rénové sur les bibliothèques.

On a exclu ici l'hypothèse d'un positionnement auprès d'autres collectivités, départements ou régions, compte tenu de non interférence des niveaux de décentralisation.

#### **4.2.5. *Peut-on envisager un corps de conservateurs généraux dans la fonction publique territoriale ?***

La question de la création d'un corps de conservateurs généraux des bibliothèques dans la filière territoriale revient de façon récurrente depuis plusieurs années. Cette création serait l'aboutissement logique de l'unité de la formation reçue et de l'homothétie affirmée entre les deux filières. L'hypothèse d'un abandon du système actuel de mise à disposition, quelles qu'en soient les options de mise en œuvre, la rend encore plus pertinente, voire nécessaire si l'on souhaite favoriser les passerelles en cours de carrière et préserver l'attractivité des postes voués à la lecture publique. Aujourd'hui 25 conservateurs généraux exercent dans les bibliothèques municipales classées.

Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'importance des obstacles qui ont jusqu'à présent freiné une évolution en ce sens, obstacles qui sont essentiellement de deux ordres :

- Le positionnement indiciaire très élevé qu'implique ce corps et les tensions qui pourraient en résulter dans l'organigramme administratif des collectivités concernées, notamment petites et moyennes,
- L'étroitesse relative de l'effectif de base des conservateurs territoriaux et l'absence de procédures de promotion nationales, qui risqueraient dans ce cas précis d'aboutir à des créations de postes inégalement justifiées, voire à une baisse qualitative progressive de ce corps.

Cette question ne peut être résolue que par la loi. Elle est une de celles qui justifieraient une loi sur les bibliothèques pondérant l'ensemble des enjeux. Parmi les quelques options qui pourraient être prises, on peut citer :

- Un rapprochement avec la question, comparable et elle aussi récurrente, des conservateurs territoriaux du patrimoine, à la fois sur le fond en termes d'opportunité, et sur la mise en œuvre, en termes de masse critique,
- Un système d'agrément d'une liste nationale, faisant remonter au niveau du généralat le système qui s'applique aujourd'hui, d'une façon qui apparaît comme totalement obsolète, à la création par les collectivités de postes de conservateurs des bibliothèques.

#### **4.2.6. *Dans quel calendrier peut-on s'inscrire ?***

En fonction des options qui seront prises, un calendrier assez flexible s'offre au ministère de la culture sur la question posée.

En premier lieu, un délai allant de quelques mois à un ou deux ans, sera dans tous les cas nécessaire pour une mise en conformité juridique, avec notamment l'élaboration de 54 conventions sans doute à partir d'un modèle de référence, le cas échéant en redéfinissant les situations les plus exorbitantes en termes d'effectifs.

Un terme de l'ordre de deux ans pourrait être pertinent pour, par exemple, l'élaboration d'une carte rénovée et globale des enjeux nationaux justifiant des mises à disposition de conservateurs d'État sur le territoire, pour l'élaboration et le vote par le Parlement d'une loi sur

les bibliothèques, ou encore pour la négociation en nombre significatif de conventions de partenariat entre l'État et les collectivités.

Un processus de retrait progressif de l'État, par exemple par une clé de prise en charge croissante par les collectivités de la charge financière des actuelles mises à disposition, pourrait s'opérer à un terme qui pourrait être fixé à trois à cinq ans (calendrier dans lequel il faut inclure le temps nécessaire à l'adoption d'une disposition législative en ce sens).

Enfin, un délai plus long, et moins prévisible, serait celui d'une prise en charge du problème "en gestion", c'est-à-dire au fil des demandes de mutation et des départs en retraite des agents eux-mêmes. Cette option peut, par exemple, amener aussi bien à un remodelage, par touches successives, de la carte nationale des mises à disposition, que matérialiser l'abandon progressif de ces mises à disposition.

#### ***4.2.7. Quel est le degré d'urgence ?***

La lettre de mission à l'origine du présent rapport insiste sur les éléments de contexte justifiant le réexamen du régime de mise à disposition des conservateurs d'État, ce que l'on peut considérer comme autant de raisons de décider rapidement de ce que l'on veut faire : loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, rapport de la mission « Livre 2010 » en juin, audit de modernisation sur la chaîne du livre en juillet. Comme incitation supplémentaire à l'action, on pourrait ajouter le malaise et l'impression de flottement que donne la non-présentation de fait en CAP de certains des postes devenus vacants ces trois dernières années.

Par ailleurs des échéances immédiates engagent à prendre des décisions dès le mois de janvier 2008 : en effet le calendrier de gestion du corps des conservateurs d'État doit tenir compte du fait que la CAP intervient en mai (mouvement d'affectation des agents titulaires) de telle sorte que les élèves sortants de l'ENSSIB soient en mesure à leur tour de disposer d'affectations en juillet. Ce calendrier implique que la publication des postes vacants soit effectuée dès le mois de février.

Mais, pour autant, on soulignera ici l'utilité de prendre le temps nécessaire, et ceci pour des raisons aussi bien techniques que politiques.

Sauf, en effet, si l'on opte pour des scénarios de conservation en l'état ou au contraire de retrait intégral, une mission technique approfondie est indispensable pour définir, de façon argumentée et équilibrée, une carte nationale des enjeux et des besoins en personnels scientifiques sur l'ensemble du territoire, en y intégrant y compris des bibliothèques autres que les BMC.

Une concertation poussée aussi bien avec les élus qu'avec leurs associations nationales, sera tout aussi indispensable si l'on souhaite mettre en place un partenariat un tant soit peu ambitieux.

Par ailleurs, plusieurs des dispositions à prendre auront, de toute façon, une répercussion législative (a fortiori dans l'hypothèse d'une consolidation globale sous forme d'une loi sur les bibliothèques) : là encore du temps peut être nécessaire.

La question des conventions de mise à disposition, que la loi de février 2007 rend désormais obligatoires, illustre cet enjeu de délai.

Une option pourrait être, en effet, de commencer dès maintenant, au fil des mutations, des interventions ou des opportunités, un tour des situations, bibliothèque par bibliothèque, en définissant à cet occasion aussi bien le nombre des mises à disposition, que le contenu des fonctions occupées.

Mais, quand bien même cette démarche conduirait à des révisions drastiques çà et là, elle n'en confirmerait pas moins l'impression d'une politique conditionnée par des rapports de force au cas par cas, sans vue d'ensemble.

Au contraire, en profitant pleinement du délai que la loi de février 2007 accorde pour la mise en œuvre de ces conventions (juillet 2010), on se donne le temps de la synthèse, et les armes de fond pour la négociation.

## **5. Les scénarios de mise en œuvre**

Les options à prendre dépendent de la pondération que l'on souhaitera établir entre les différents enjeux rappelés ci-dessus. C'est donc sur la base d'un éventail de multiples scénarios possibles que l'on proposera ici six scénarios-types qui correspondent à autant d'options politiques claires.

Deux de ces scénarios s'attachent à mettre en conformité le régime actuel :

- confirmer par conventions les mises à disposition de conservateurs à partir de la carte existante ;
- réexaminer la carte des emplois à l'occasion de ces conventions.

Deux autres mettent en extinction le dispositif :

- mettre fin, sans transfert d'emplois, à la mise à disposition de conservateurs, sur le modèle de la loi musées ;
- transférer, selon le schéma adopté pour les BDP, les emplois concernés aux collectivités avec droit d'option pour les agents.

Les deux derniers scénarios proposent de globaliser la réponse à la question posée :

- mettre en place un dispositif contractuel global en faveur du livre et de la lecture, associant État et collectivités.
- refonder un partenariat État/collectivités sur la base d'une carte nationale des enjeux en matière de bibliothèques,

## **5.1. Les scénarios de mise en conformité.**

Dans ce type de scénarios, on suppose que les mesures prises auraient pour objet la mise en conformité à la réglementation nouvelle (loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et décret d'application du 26 octobre 2007), sans remise en cause de l'exception de non remboursement prévue par la loi pour les conservateurs de bibliothèque. Mais ces conventions peuvent aussi fournir l'occasion d'adaptations de la situation antérieure, d'où deux scénarios possibles : l'un se contentant de mettre en conformité la situation existante, l'autre mettant à profit la mise en place des conventions pour une révision plus ou moins profonde de la répartition des emplois mis à disposition.

### ***5.1.1. L'exemple des conservateurs des archives départementales.***

Dans les communes, les conservateurs d'archives appartenant à la fonction publique de l'État sont en position de détachement, situation qui ne concerne que 6 agents affectés dans des grandes villes comme Lyon, Marseille, Bordeaux.... Cette position administrative résulte du fait que ces conservateurs exercent pour le compte de ces villes une mission exclusivement communale.

Inversement, dans les départements les conservateurs des archives départementales sont des agents de l'État mis à disposition, et leur traitement est intégralement pris en charge par le Ministère de la Culture.

Sur le fond, cette prise en charge résulte d'une analyse des tâches : au moins 75% des fonds d'archives qui leur sont confiés concernent des archives des services de l'État gérés par les départements depuis la loi de 1983.

En outre les conservateurs d'archives exercent des tâches de contrôle scientifique et technique sur les archives communales. Par exemple, ils apposent leur visa sur les autorisations d'élimination, ils contrôlent les récolements, etc.

Les lettres adressées par la direction des archives aux présidents des conseils généraux précisent pour chaque situation individuelle la double mission confiée aux conservateurs d'archives : mission d'État et mission départementale. Le processus de nomination est concerté avec les conseils généraux qui sont destinataires des curriculum vitae et lettres de candidatures des conservateurs candidats à un poste dans les archives départementales. La procédure suivie permet de suivre l'avis du Conseil général après concertation avec celui-ci.

Jusqu'à présent, les mises à disposition des conservateurs d'archives étaient sans durée déterminée. Le rapport sur les archives rédigé par Guy Braibant<sup>28</sup> avait suggéré des conventions, et, faisant suite à cette proposition, la direction des archives avait élaboré en 1998 un projet de convention type. La publication du décret n°2007-1542 du 26 octobre 2007,

---

<sup>28</sup> G. BRAIBANT. *Les Archives en France : rapport au Premier ministre...*- Paris : La Documentation française, 1996.



va entraîner un processus de mise en conformité avec la mise en place de conventions État/Conseil généraux précisant les missions et les activités de chaque agent.

Il est intéressant de constater que cette situation concerne 146 conservateurs d'archives (102 directeurs et 44 adjoints) soit un nombre à peu près équivalent du nombre de conservateurs de bibliothèque mis à disposition dans les bibliothèques municipales.

Une transposition de ce scénario pour les bibliothèques est tout à fait envisageable : pour être tout à fait comparable elle suppose néanmoins une identification des missions spécifiques justifiant la présence des conservateurs d'État.

### **5.1.2. La nécessaire mise en place des conventions**

Selon les termes du décret n°2007-1542 du 26 octobre 2007 relatif à la mise à disposition, pris en application de la loi de modernisation de la fonction publique, il ne peut plus y avoir de mises à disposition sans conventions. En outre, celles-ci doivent prévoir non seulement une durée (3 ans au maximum), mais aussi préciser « *la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités de contrôle et d'évaluation de ces activités* ».

La simple mise en conformité du dispositif de mise à disposition de conservateurs de l'État dans les bibliothèques municipales suppose donc que, comme dans les archives, soient régularisées les 144 situations des personnels actuellement dans cette position.

Dans quel calendrier ?

Le décret ne comprend pas de mesures transitoires. L'article 16 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique, prévoit que « *les mises à disposition en cours lors de l'entrée en vigueur [...] sont maintenues jusqu'au terme fixé par les décisions dont elles résultent et au plus tard jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2010...* ».

S'agissant des agents en poste dont les mises à disposition ne répondent à aucune règle de durée, de définition des activités, des conditions d'emploi et de contrôle, il paraît cohérent de rendre applicables le plus rapidement possible et en totalité la nouvelle réglementation. En premier lieu, il serait conforme à l'esprit de la nouvelle réglementation qu'aucun poste vacant ne soit désormais pourvu sans que le dispositif conventionnel soit mis en place.

#### **▪ Ces conventions préciseront la définition de chaque emploi pour une durée de 3 ans.**

Le décret (chapitre 1, article 2) indique que « *La convention de mise à disposition [...] définit la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition...* ».

Ce dispositif nouveau devrait entraîner la formalisation de profils de postes, procédure déjà en cours dans la plupart de villes, mais à consolider qualitativement dans nombre d'entre elles.

Le décret précise que la convention « *peut porter sur la mise à disposition d'un ou de plusieurs agents* ». Il serait conforme à l'esprit comme à la lettre de la réglementation que les

conventions portant sur la mise à dispositions de plusieurs conservateurs précise pour chaque situation la nature des activités.

De plus, chaque situation devra donner lieu à un traitement individualisé : accord écrit de l'intéressé pour être mis à disposition, et prise d'un nouvel arrêté.

La limitation de la durée des mises à disposition a provoqué certaines objections. En effet plusieurs associations de conservateurs de bibliothèque ont fait valoir que certaines missions qui leur sont confiées supposent pour obtenir des résultats d'exercer leur activité pendant au moins 5 ans. Le texte du décret précise cependant que la durée de trois ans est un maximum et ne prévoit pas d'exceptions. On concédera que les mises à dispositions peuvent être périodiquement renouvelées pour une durée identique, la durée de 3 ans permettant alors de faire un bilan des résultats obtenus et des actions engagées.

Mais il convient d'observer également que la mobilité devrait être encouragée, notamment pour les postes de direction. L'observation des situations individuelles montre en effet des longévités sans doute excessives et une absence de mobilité, y compris pour des conservateurs qui ont obtenu des promotions au grade de conservateur en chef et pour ceux qui ont rejoint le corps des conservateurs généraux.

#### ▪ **Contrôle de l'activité prévue par les conventions.**

Le décret n°2007-1542 du 26 octobre 2007, précise que le fonctionnaire mis à disposition est « *soumis au contrôle du corps d'inspection de son administration d'origine* » (chap.III, article 10). L'inspection générale des bibliothèques pourrait donc être conduite à vérifier que les fonctions prévues par la convention sont bien les fonctions exercées par l'agent.

#### ▪ **Recrutements : une co responsabilité des nominations.**

Dans la procédure des mises à disposition, l'État conserve le pouvoir de nomination, mais depuis de nombreuses années déjà, les propositions du maire sont systématiquement retenues par le ministère de la Culture.

Tout au plus pourrait on recommander que la convention type prévoie des procédures de recrutement harmonisées pour l'examen des candidatures. La méthode suivie par de nombreuses communes (dépôt d'un dossier de candidature - lettre manuscrite et curriculum vitae -, examen des candidats par un jury comprenant des élus, le directeur général des services, le directeur des services culturels, et éventuellement un inspecteur général des bibliothèques) pourrait être recommandée, en particulier pour les postes de direction et les postes à profils spécifiques.

#### ▪ **Règlement des conflits.**

Il conviendra enfin que les conventions précisent la procédure retenue en cas de différend grave entre la collectivité locale et l'agent. Dans le cas d'une mise à disposition, le pouvoir disciplinaire est exercé par « *l'autorité compétente au sein de l'administration d'origine...* ».

Mais cette situation rend assez complexe le règlement de conflits entre des agents, qui, en général, exercent des fonctions d'encadrement et la collectivité locale, tentée, dans des cas graves, de « *remettre le fonctionnaire à son administration d'origine* » s'appuyant actuellement sur l'absence de conventions et sur le fait que dans la plupart des cas les conservateurs sont affectés à la DRAC pour être mis à disposition d'une commune.

Soulignons que dans la situation actuelle, en l'absence de convention précisant la procédure (durée dont dispose l'agent pour être réintégré, modalités de recours, instance d'arbitrage etc.), les conflits ne trouvent pas de résolution satisfaisante. Rappelons qu'à plusieurs reprises des suspensions de fonctions de fait, motivées par une situation caractérisée de « perte de confiance », ont été condamnées par le tribunal administratif (jurisprudence Estève à Aix-en-Provence par exemple) ou par le Conseil d'État qui a considéré que la suspension d'office, la mutation d'office, ou la mise en non-activité constituaient des sanctions déguisées. L'inspection générale est souvent sollicitée pour un règlement amiable sans disposer d'outils juridiques suffisants pour dégager rapidement des solutions.

Il est donc indispensable que les conventions prévoient les dispositions à prévoir en cas de différend entre la collectivité et l'agent mis à disposition.

#### ▪ **La Ville et l'État, signataires des conventions**

La convention est signée « *entre l'administration d'origine et l'organisme d'accueil* » indique le décret, c'est-à-dire dans le cas des bibliothèques municipales, entre la ville (ou la communauté d'agglomération) et l'État.

L'État a le choix entre deux procédures : ou bien il délègue au préfet, représentant l'État, le soin de négocier et de signer la convention, ou bien l'administration centrale préfère négocier elle-même et donc signer la convention. Dans cette hypothèse, la convention devrait être signée à la fois par le Ministère de la culture et de la communication (Direction du livre et de la lecture) et par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (Direction générale des ressources humaines), gestionnaire du corps des conservateurs de bibliothèques.

Il serait souhaitable qu'une convention – type, préparée conjointement par la DLL et la DGRH fournisse un cadre de travail commun à l'ensemble des conventions État – Ville.

#### ▪ **Durée de la convention**

Stricto sensu, le décret du 26 octobre 2007 détermine la durée des mises à disposition et non la durée des conventions passées entre l'État et la ville. Il semble néanmoins difficile de ne pas corréliser les deux procédures, la convention ayant pour objet principal les emplois mis à disposition.

### **5.1.3. Scénario 1 : la mise en conformité de l'existant.**

Ce scénario minimal, qui consiste à simplement préciser dans une convention la nature des activités correspondant à chaque emploi mis à disposition, implique en lui-même une

amélioration sensible par rapport à la situation antérieure du point de vue de la responsabilité de l'État comme de celle des villes.

Le maintien des situations acquises présente plusieurs avantages : la mise en conformité juridique peut être menée à bien en quelques mois ; elle ne suscitera aucune polémique avec les élus ; elle permet que tous les postes qui viendraient à être vacants soient rapidement pourvus.

Ce scénario de pure mise en conformité présente en revanche l'inconvénient de pérenniser les inégalités et les incohérences du système actuel. Il recycle les avantages acquis comme une aide légitime de l'État, alors même que nombre d'élus s'attendent, au fond, à ce que l'État invite les villes à reprendre progressivement en charge tout ou partie de ces emplois. Il laisse complètement de côté la question de la carte des emplois. Il n'ouvre, enfin, aucune perspective d'économie budgétaire pour l'État.

#### ***5.1.4. Scénario 2 : la mise en conformité avec réexamen de la carte des emplois.***

- **Une procédure négociée qui permet une remise à plat du dispositif.**

L'obligation d'une convention oblige l'État et les collectivités locales à discuter de la nature des emplois justifiant mis à disposition, et par là même des objectifs poursuivis. Dans ce type de scénario, ces emplois ne sont plus être considérés comme procédant d'une reconduction automatique de l'existant. L'analyse des fonctions exercées par chaque conservateur d'État conduit à réexaminer le fondement des activités et la répartition des responsabilités entre partenaires.

Une nouvelle carte des mises à disposition résultera des négociations avec chacune des villes, carte dont on peut souhaiter qu'elle soit plus équitable, et peut être moins onéreuse, les communes étant invitées à prendre en charge sous la forme de détachements certains postes de conservateurs : l'aboutissement de la négociation permettra de définir, commune par commune, quels postes relèvent d'une mise à disposition, quels postes relèveraient plutôt d'un détachement.

Cette négociation au cas par cas paraît assez appropriée au règlement de situations très différentes d'une commune à l'autre, également du point de vue des situations individuelles des agents.

Elle implique une période de mise en œuvre qui pourrait être bornée par l'échéance de juillet 2010, définie par la loi du 2 février 2007. Elle exige un délai complémentaire (3 à 4 ans) si la commune est appelée à reprendre en charge un nombre significatif de postes de conservateurs.

- **La position de détachement se justifierait dans un grand nombre de cas.**

Du point de vue des rapporteurs, la position de mise à disposition de conservateurs de bibliothèques dans les bibliothèques municipales classées est certes une exception explicitement prévue par la loi. Cependant, cette situation doit être justifiée pour un nombre restreint de fonctions, ce qui ne correspond manifestement pas à la situation actuelle dans un certain nombre de villes où les conservateurs d'État travaillent à 100% pour la ville, ou des villes où 100 % des conservateurs de la bibliothèque sont rémunérés par l'État.

Dans nombre de situations, la position de détachement, qui confère au maire le pouvoir de nomination, qui intègre complètement l'agent dans la hiérarchie municipale, et qui offre éventuellement la possibilité d'un « gain de détachement », serait manifestement la procédure la plus légitime et la mieux adaptée.

- **Définir au préalable une méthode de travail avec les collectivités.**

La mise en œuvre d'un scénario de mise en conformité incluant une évolution des situations acquises suppose que soient au préalable proposée une méthode de travail clairement affichée. On pourrait transposer le principe de justification au premier euro, et considérer que les emplois doivent dans leur intégralité faire l'objet d'un réexamen contradictoire avec les villes ("justification au premier poste"), n'étant retenues que les fonctions extra-municipales.

Compte tenu des textes en vigueur, une autre méthode pourrait consister à réserver systématiquement au moins un emploi par bibliothèque municipale, emploi dédié aux fonctions patrimoniales, et à procéder au réexamen contradictoire des autres fonctions ("justification au premier deuxième poste"). Il serait envisageable également de définir un plafond d'emplois mis à disposition par l'État (3 à 4 au maximum par ville).

Dans ces hypothèses, il paraîtrait de bonne méthode que ne soit pourvu aucun emploi tant que les conventions n'ont pas été signées, à l'exception sans doute des postes de direction.

- **Avantages et inconvénients de ce type de scénario.**

La situation des archives départementales est-elle vraiment comparable et donc strictement transposable à celle des bibliothèques municipales classées ?

En effet, dans le cas des bibliothèques municipales classées, contrairement à la situation des archives départementales, les critères d'attribution des postes mis à disposition n'ont pas été restreints aux seules fonctions concernant le patrimoine de l'État, alors même que pour les bibliothèques cette fonction patrimoniale est la première justification constamment avancée par les parlementaires pour justifier la présence de fonctionnaires de l'État, et tout récemment l'exception de non remboursement des personnels mis à disposition.

De ce point de vue, un scénario de mise en conformité des mises à disposition accompagné d'un réexamen de chacun des emplois paraîtrait plus approprié.

Ce type de scénario représente pour l'État une occasion sans précédent de clarifier la carte des emplois mais aussi d'apporter une aide ponctuelle à des projets qui entrent dans le cadre d'une politique nationale de la lecture publique et du patrimoine, voire de soutenir des projets locaux qui appellent pour quelques années un renfort en personnel scientifique.

Un scénario de mise en conformité juridique des mises à disposition accompagné d'une mise à jour de la carte des emplois présente donc plusieurs avantages importants :

- La convention de mise à disposition devient un outil de gestion de la politique État/villes dans le domaine du patrimoine et de la lecture publique,
- Sa mise en place est relativement facile en gestion. Aucune mesure réglementaire supplémentaire n'est nécessaire,
- Ce scénario permet de dissocier au moins temporairement la question des personnels de la question du statut des fonds d'État dans les bibliothèques municipales.
- Il est relativement flexible dès lors que la négociation au cas par cas est accompagnée d'une information précise en direction des élus et de leurs associations.
- La date butoir de 2010 permet de régler les situations individuelles des agents dans un délai raisonnable, de même que la prise en charge progressive par les communes des situations de détachement.
- Au vu d'une première estimation, il pourrait permettre au ministère de la Culture d'économiser au moins 40 emplois sur l'ensemble du territoire soit près de 3 M €.

Ce type de scénario mériterait des mesures d'accompagnement pour les communes qui bénéficient largement du dispositif. On peut penser par exemple à un mécanisme de prise en charge étalé sur 5 ans par ces communes des emplois de conservateurs.

Les principaux inconvénients de ce scénario sont les suivants :

- Ce dispositif sera doute plus acceptable pour les collectivités territoriales les moins bien pourvues que pour les plus grandes villes.
- Des négociations souvent tendues avec les élus se succéderont, avec des circuits d'information mutuelle probablement complexes, et avec le risque d'exposer le ministère à un double procès de désengagement d'une part, et de partialité liée au poids des élus, d'autre part.
- Du fait de son échéancier relativement court, des inquiétudes légitimes sont à attendre chez les conservateurs concernés. Ce scénario suppose donc une gestion très attentive des situations individuelles,
- Ce scénario entérine, même en en redéfinissant les conséquences en emplois, le statut et la carte actuels des 54 BMC et interdit d'ajouter à la liste certaines bibliothèques qui le justifieraient, tout comme, en pratique, d'en retirer certaines autres.

- Enfin, en réglant de façon autonome la question des mises à disposition, ce scénario éloigne la perspective d'une éventuelle loi sur les bibliothèques, malgré les questions de fond qui restent, à bien des égards, en suspens : contenu et modalité du contrôle technique de l'État, obligation de personnels scientifiques de direction, statut et dévolution des fonds patrimoniaux.

## **5.2. Les scénarios de mise en extinction des mises à disposition.**

### **5.2.1. Scénario 3 : simple mise en extinction des mises à disposition**

Ce scénario est celui proposé par l'audit de modernisation de juillet 2007. Sur le modèle des musées, il suppose une prise en charge à terme par les villes des emplois de conservateurs, les conservateurs d'État passant de la position de mise à disposition à celle du détachement.

#### **▪ L'exemple des musées ex-classés**

L'arrêt de la mise à disposition des conservateurs du patrimoine dans les musées classés a résulté de la loi du 4 janvier 2002 codifiée relative aux musées de France (dite communément « loi musées ») et de ses décrets d'application des 25 avril et 2 mai 2002.

Alors que, historiquement, l'État procédait aux affectations des conservateurs à la tête des musées classés, la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, modifiant la loi de décentralisation du 22 juillet 1983, avait marqué une première évolution en disposant que « les personnels scientifiques d'État peuvent être mis à disposition des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les musées classés ».

Une nouvelle étape a été franchie avec la loi du 4 janvier 2002 qui a instauré le label unique « *musée de France* » et qui, dans son article 19, a posé que « l'État peut maintenir à la disposition des musées de France relevant des collectivités territoriales, pendant un délai maximum et non renouvelable de trois ans à compter de la date de publication de la présente loi, les personnels scientifiques mis à disposition » soit jusqu'au 5 janvier 2005 au plus tard.

De fait, la mise à disposition se justifiait par la présence de dépôts de l'État dans quelque 40 musées classés relevant du ministère de la culture et de la communication. En autorisant le transfert aux collectivités concernées de la propriété des collections d'État antérieures à 1910, la loi de 2002 faisait tomber la justification initiale.

Au delà du 5 janvier 2005, les personnels scientifiques d'État dans les musées concernés (tant des beaux-arts que d'histoire naturelle), ne pouvaient plus exercer leurs fonctions que par la voie du détachement, les collectivités concernées devant demander entre-temps l'inscription correspondante sur la liste des établissements ou services dans lesquels peuvent être créés des emplois de conservateurs et conservateurs en chef territoriaux.

Aucun transfert des charges financières correspondantes n'a été prévu par la loi. Les services de l'État étaient invités à examiner au cas par cas, non seulement les situations individuelles des agents concernés, mais aussi les modes d'accompagnement financier susceptibles d'être

proposés aux collectivités, notamment sous forme d'aides à l'investissement lors de chantiers de rénovation des musées, ou d'aides au développement culturel par exemple dans le domaine des expositions. Cet accompagnement était clairement présenté comme n'ayant pas un caractère systématique.

Le nombre de conservateurs en situation de mise à disposition était de 29 en janvier 2002 et de 18 en fin d'année 2004.

Un seul des conservateurs concernés à cette date était conservateur général et a pu être accueilli en détachement sur contrat.

Il faut noter que l'article 6 de la loi de 2002, codifié à l'article L442-8 du code du patrimoine, précise que « les activités scientifiques des musées de France sont assurées sous la responsabilité de professionnels présentant des qualifications définies par décret en Conseil d'État », cette exigence concernant au premier chef les conservateurs du patrimoine, qu'ils soient territoriaux ou d'État.

Or la Direction des musées de France est aujourd'hui confrontée à des cas de nomination de personnels administratifs à la tête de certains des quelque 1200 musées de France, ce qui n'est pas sans poser problème eu égard aux responsabilités statutaires des conservateurs.

- Les mesures que suppose ce scénario

Ce scénario suppose en tout état de cause :

- qu'un article législatif vienne l'entériner et, accessoirement, toiler les mentions demeurant çà et là de ces mises à disposition dans différents textes,
- que les modalités de son application dans le temps soient soigneusement pesées, pouvant aller d'une date limite rapprochée (comme les trois ans de la loi musées) jusqu'à une extinction progressive de l'effectif concerné « en gestion », au fil des demandes de mutation et des départs à la retraite, en passant par des clés d'engagement dégressif pour l'Etat, sur un terme plus ou moins lointain.

#### ▪ **L'impact financier pour les villes**

On trouvera en annexe, le coût annuel des emplois mis à disposition, selon les villes. Le tableau n°5 dresse la liste des villes pour lesquelles ce coût dépasse 200 000 euros. Compte tenu des montants à prendre en considération pour les villes les plus bénéficiaires du dispositif actuel, il paraît recommandable d'étaler la prise en charge sur plusieurs années, selon un calendrier négocié de 3 à 4 ans dans la plupart des cas, voire davantage dans le cas de Lyon, Toulouse, Bordeaux et Grenoble.



Une prise en charge progressive suivant une clé passant la première année de 25% à 50% la seconde puis à 75% la troisième année et enfin à 100 % pourrait servir de référence.

**Tableau 7 : Les villes représentant une dépense supérieure à 200 000 €**

Villes	Dépenses MAD	% du total
Lyon	999 176 €	9,15%
Toulouse	578 775 €	5,30%
Bordeaux	475 893 €	4,36%
Grenoble	415 694 €	3,81%
Marseille	311 456 €	2,85%
Caen	310 259 €	2,84%
Lille	297 580 €	2,73%
Dijon	295 890 €	2,71%
Nantes	292 934 €	2,68%
Mulhouse	283 302 €	2,59%
Metz	278 957 €	2,55%
Colmar	256 923 €	2,35%
Tours	256 050 €	2,35%
Versailles	253 947 €	2,33%
Rennes	248 782 €	2,28%
Montpellier	246 714 €	2,26%
Orléans	233 845 €	2,14%
Besançon	228 157 €	2,09%
Le Mans	227 228 €	2,08%
Angers	226 571 €	2,08%
Clermont Ferrand	216 688 €	1,98%
Avignon	201 405 €	1,84%

▪ **Les avantages de ce scénario**

Un mérite d'une solution de simple mise en extinction des mises à disposition serait sans doute celui de la clarté.

Un tel scénario, en effet, constaterait, en y mettant fin, le paradoxe de mises à disposition d'agents de l'État que le législateur avait fait survivre à titre résiduel en 1983 et 1990, ceci alors même que la responsabilité des municipalités sur leurs bibliothèques ne faisait, déjà auparavant, aucun doute. En outre, il prendrait acte, à défaut par exemple d'une loi cadre sur les bibliothèques, de l'absence de justification explicite récente à ces mises à disposition, en termes d'enjeux culturels nationaux.

Ce scénario permettrait, par ailleurs, de dégager certaines marges de manœuvre budgétaires non négligeables :

- soit directement, en récupérant les emplois des conservateurs auxquels les collectivités concernées décideraient de proposer un emploi (ou un contrat) d'accueil,
- soit indirectement, en permettant de limiter les entrées dans le corps, notamment en pesant à l'ENSSIB sur les affectations au titre du ministère de la culture et de la communication.

Au total on pourrait hasarder qu'un gain budgétaire de 50 à 100 emplois pourrait être réalisé, mais ce chiffre dépendra évidemment des délais et/ou systèmes progressifs proposés aux collectivités pour prendre le relais financier.

#### ▪ **Les risques**

Il ne faut pas se cacher que cette solution serait lourde de risques.

1- Les collectivités concernées, dont les élus ne sont pas les moindres et sont souvent également parlementaires, ne manqueraient pas d'analyser cette mesure pour ce qu'elle est, à savoir un transfert de « dépenses » ; et ceci même si on ne peut parler véritablement d'un transfert, d'une création ou d'une extension de « compétences » (au sens de l'article 72-2 de la Constitution) ou de « services ».

2- Dans l'hypothèse, probable, où au moins une partie des collectivités concernées (ou certains conservateurs, car le libre choix est réciproque) rechigneraient à consolider l'existant par des emplois et contrats territoriaux, amenant une part significative des professionnels concernés à abandonner les bibliothèques territoriales, plusieurs conséquences dommageables seraient à prévoir :

- ce serait une fuite de compétence et d'expérience considérable et d'effet durable tant en termes de lecture publique qu'en termes de sauvegarde et de mise en valeur des collections patrimoniales en régions,
- on ne peut exclure l'hypothèse que des directions ou des postes-clés de BMC se trouvent ensuite confiés à des non-conservateurs, voire à des fonctionnaires territoriaux à profil administratif,
- le retour de ces conservateurs à réaffecter sur des postes d'État figerait durablement ce corps en « captant » l'essentiel des mobilités offertes sur plusieurs années, et en vieillirait la pyramide par l'inévitable tarissement des postes d'État offerts à la sortie de l'ENSSIB

3- Enfin, ce signe fort de retrait de l'État rendrait probablement illusoire la possibilité pour celui-ci de prétendre exercer réellement son contrôle scientifique et technique sur les établissements concernés. Avec comme conséquence, s'agissant des fonds patrimoniaux, soit la revendication d'une compétence municipale sans contrôle en cas de transfert de ceux-ci, soit le risque d'un désinvestissement dans le cas contraire.

Au-delà, ce scénario renonce à toute perspective de politique de l'Etat, concertée avec les collectivités, en matière de bibliothèques.

En résumé, plusieurs différences sont à considérer par rapport à la loi musées adoptée en 2002 et prise comme référence par l'audit de modernisation de juillet 2007 :

- le « second train » de la décentralisation a durci le contexte en termes de transferts et de contreparties,
- l'effectif des professionnels concernés est six fois supérieur, et le rapport entre cet effectif et l'ensemble du corps d'État concerné est également nettement plus élevé,
- aucune loi ne viendrait, comme la loi musées, créer un « label » assorti d'obligations claires et imposer une qualification scientifique pour les personnels.

### ***5.2.2. Scénario 4 : mise en extinction avec transfert des emplois***

#### **▪ L'exemple des bibliothèques départementales de prêt**

La loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, a posé qu'à compter du 1er janvier 1986, les bâtiments et les personnels des bibliothèques centrales de prêt, devenues bibliothèques départementales de prêt (BDP) seraient mis à disposition des départements, puis transférés définitivement à ces derniers.

Il faut noter que, dès 1982, le ministère de la culture avait soutenu la création d'emplois de fonctionnaires territoriaux en les finançant à hauteur de 50% pendant cinq ans. De ce fait, la proportion des personnels d'État, filière bibliothèque, avait diminué au fil des ans pour arriver, selon les données fournies par la DLL, au nombre de 725 agents en 1992, date à laquelle a été entamé le transfert des emplois aux départements.

Ce transfert s'est opéré entre 1992 et 1998, sur le principe d'un droit d'option offert aux agents concernés.

Trois possibilités s'offraient à ces derniers :

- Demander leur intégration dans la fonction publique territoriale,
- Rester agents de l'État et se faire détacher auprès de l'autorité territoriale,
- Réintégrer un poste d'État.

Les agents avaient jusqu'au 31 décembre 1992 pour transmettre leur choix au ministère de la culture. Seuls 453 agents sur les 725 l'ont effectivement fait : 63% se sont prononcés pour l'intégration dans la fonction publique territoriale, 34% pour le détachement et 3% pour la réintégration. A noter qu'au sein de l'effectif concerné, la proportion s'inversait pour les conservateurs, au nombre de 45, qui ont choisi le détachement à 65%, et l'intégration dans un emploi territorial à 29 %.

Les 272 agents restants, choisissant de ne pas participer à cette procédure, sont restés de fait "mis à disposition" dans un premier temps.

La loi n° 94-1134 du 27 décembre 1994, dite "loi Hoeffel", a achevé le processus : les quelque 40% d'agents de l'État qui s'étaient abstenus en 1992 ont été tenus de se déterminer entre deux

options : soit la réintégration sur un poste d'État soit le détachement dans la fonction publique territoriale.

Pour les agents qui, malgré cela, n'ont pas exprimé de choix, la situation de détachement par défaut, prévue par la loi, s'est imposée.

L'ensemble du processus de transfert était clos en 1998.

#### ▪ **Les mesures que suppose ce scénario**

Elles sont comparables au scénario précédent à la grande différence que dans cette hypothèse, l'État transférerait aux villes les 144 emplois concernés.

Cela suppose les mesures suivantes :

- Un article de loi posant le principe du retrait et du transfert des emplois, et « toilettant » les quelques dispositions résiduelles concernant la mise à disposition,
- Un choix à opérer quant aux délais de mise en œuvre, entre un délai rapproché, à moyen terme ou un traitement "en gestion".

#### ▪ **Les avantages et risques de ce scénario**

On retrouve, dans ce scénario, le même avantage de clarté du scénario précédent, puisqu'il amènerait à renoncer à une situation de mise à disposition que l'on peut qualifier d'exorbitante au regard de la décentralisation. Il apparaît comme le plus vertueux au regard des principes de compensation des transferts tels que posés par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

L'accueil par les élus y serait, donc, particulièrement favorable et pourrait peut-être, par voie de conséquence, permettre à l'État de réaffirmer en contrepartie son rôle de contrôle scientifique, notamment sur les enjeux patrimoniaux.

Mais ses risques et inconvénients s'imposent d'eux-mêmes :

- Le retrait de l'État du champ de la lecture publique, voire de celui du patrimoine écrit en régions, même opéré dans des conditions autrement plus apaisées, serait largement consommé, comme dans le scénario précédent,
- Ce scénario « sur-joue » la compensation des transferts, si on analyse ces mises à disposition comme étant, au fond, une forme de subventionnement sur laquelle rien n'engageait l'État,
- Le transfert devrait sans doute s'opérer, au moins partiellement, sur la base de la carte existante des emplois, dont on a souligné le caractère aussi quantitativement inégalitaire que largement critiquable quant à ses motivations,
- L'addition budgétaire serait particulièrement lourde pour l'État puisque, à côté de l'opération, budgétairement neutre, de transfert, il lui faudrait « réintégrer » les agents qui n'auraient pas souhaité opter pour le détachement ou l'intégration dans la fonction publique territoriale.

### **5.3. Les scénarios de globalisation.**

Les scénarios précédemment évoqués visent à traiter à titre principal la question des mises à disposition des conservateurs d'État, laissant en partie à d'autres procédures le soin, le cas échéant, de réformer la notion de bibliothèque municipale classée, celle du statut des fonds d'État, et au-delà celle d'une politique d'ensemble des bibliothèques et de la lecture.

On peut également imaginer dans une perspective plus globale soit une contractualisation de l'ensemble des aides du ministère de la culture consacrées au livre et à la lecture, soit de se saisir du dossier des mises à disposition pour une reconstruction d'ensemble de la carte, allant au-delà du seul périmètre des BMC, dans la perspective d'une loi sur les bibliothèques. C'est l'objet de ces deux derniers scénarios.

#### ***5.3.1. Scénario 5 : une contractualisation globale des aides du Ministère de la Culture au titre du livre et de la lecture.***

Un scénario de contractualisation de la politique du livre et de la lecture est esquissé dans le rapport « Livre 2010 ».

Dans une perspective de globalisation des politiques du livre et de la lecture, un autre scénario pourrait en effet consister à remettre à plat l'ensemble des relations État/ville en matière de patrimoine, d'édition, de librairie et de lecture publique. Il s'agirait alors de refonder ces relations sur un système de contrats pluriannuels recouvrant l'ensemble des actions et objectifs communs.

Ces contrats engloberaient les aides à l'investissement (concours particulier), les aides en emplois (conservateurs d'État mis à disposition sans remboursement) et les soutiens financiers apportés par les établissements publics (Centre National du Livre, Bibliothèque nationale de France).

C'est le sens de la proposition 30 du rapport « Livre 2010 », ou de certaines propositions suggérées par l'association des conseillers pour le livre et la lecture. Dans cette hypothèse, la définition des tâches assignées aux conservateurs d'État s'inscrirait dans la perspective d'orientations partagées telles que la sauvegarde et la valorisation du patrimoine, mais aussi de coopération en matière de développement de la lecture telles que par exemple les actions en faveur des publics empêchés, ou encore la participation auprès des publics scolaires au développement de l'éducation artistique, cette dernière proposition de Livre 2010 paraissant peu convaincre les élus consultés. Les conseillers pour le livre et la lecture évoquent aussi les missions liées au dépôt légal imprimeur ou à la numérisation.

#### **▪ Quelle carte ? Quel périmètre fonctionnel ?**

D'une certaine manière, cette perspective contractuelle inspirait également l'étude conduite en 2004 par un groupe de travail piloté par la Direction du Livre et de la Lecture sur le rôle

des Bibliothèques municipales à vocation régionale. Il s'agissait pareillement d'examiner, au-delà des missions strictement communales quelles pouvaient être les missions régionales des « *grandes bibliothèques en région* ».

Par rapport à l'actuelle carte des bibliothèques municipales classées, cette conception restreindrait le périmètre de la contractualisation :

*« Le constat est en effet que seul un nombre limité de bibliothèques<sup>29</sup> est en mesure d'assumer des missions allant au-delà de services classiques à l'égard d'autres établissements, en délimitant des priorités qui doivent s'inscrire dans la durée, sans instaurer un pyramidage en réseau. »*

Cette conviction est également celle de l'Association des Bibliothécaires de France<sup>30</sup> qui estime à une vingtaine de bibliothèques, le nombre de services municipaux qui pourraient être concernés par de tels contrats.

Au-delà des intentions générales, il s'agirait de définir avec précision les missions et donc éventuellement les emplois qui seraient concernés.

Divers rapports ont décrit les missions régionales des bibliothèques municipales. Elles se recoupent en général avec les grandes fonctions confiées aux conservateurs (qu'ils soient territoriaux ou d'État) dans les bibliothèques municipales classées : fonctions patrimoniales (dépassant assez largement le fonds ancien), documentaires et bibliographiques, promotion de la lecture auprès de publics spécifiques, coopération. Mais il n'existe aucune étude permettant d'identifier la quotité du travail effectué au titre de la ville, et la part qui pourrait être éventuellement rattachée à des missions régionales ou nationales.

La mise en place d'une procédure contractuelle dans ces domaines supposerait que ces tâches soient finement identifiées, que des objectifs soient assignés dans un calendrier de 3 ans et que des indicateurs de résultats soient associés à ces objectifs.

A titre indicatif, on pourrait regrouper sous deux fonctions majeures la justification d'un apport de l'État :

- **Sauvegarder et valoriser le patrimoine**

La mise en valeur et la sauvegarde de fonds patrimoniaux imprimés, manuscrits, mais aussi iconographiques, musicaux est l'une des missions majeure des bibliothèques municipales classées. Cette mission a été précisément à l'origine du classement de ces bibliothèques. Elle porte tout autant sur des fonds d'État, issus des confiscations, que sur des fonds communaux, ces fonds, rappelons le, n'étant pas toujours aisément dissociables.

Cette mission demeure et revêt un caractère permanent et d'intérêt national. Sa pérennité doit être en tout état de cause garantie.

---

<sup>29</sup> Souligné par nous.

<sup>30</sup> Texte remis par l'ABF. Cf. Annexe n° p.

Elle relève effectivement d'une double responsabilité :

- Celle de l'État qui assure la tutelle de la Bibliothèque nationale de France, diffuse des prescriptions scientifiques et techniques en matière de conservation, subventionne des projets, prend en charge les établissements assurant la formation initiale des conservateurs de bibliothèque, met à disposition du personnel scientifique,
- Celle des collectivités locales qui assument la charge principale des bibliothèques classées.

Le traitement scientifique et la valorisation de ces collections exige des professionnels du meilleur niveau. Ce niveau est aujourd'hui celui des conservateurs formés par l'ENSSIB, les anciens élèves de l'École nationale des Chartes ayant reçu une formation spécialisée notamment sur le plan historique et paléographique qui les prépare tout particulièrement à ce type de responsabilité.

De même que la mise à disposition de conservateurs d'archives dans les départements se justifie par le fait qu'ils traitent des documents issus des administrations de l'État, la présence de personnels d'État dans les bibliothèques municipales classées est fondée sur le fait que les conservateurs de bibliothèques traitent pour une large part des fonds d'État, et exercent une mission nationale. La relative mixité des collections et leur caractère a priori inaliénable plaident pour une mutualisation de cette mission avec les collectivités territoriales.

La sauvegarde et la valorisation du patrimoine relèvent d'une politique conjointe de l'État et des collectivités territoriales, qui pourrait être désormais fondée sur des conventions, objet d'une politique contractuelle périodiquement évaluée. Ces conventions devront définir des priorités mesurables (inventaires, catalogues en ligne, numérisation,...) et des échéanciers précis.

#### ▪ **Conforter et développer un réseau national de compétences**

Le développement de la lecture publique dans les communes ou communautés d'agglomération est de la compétence des collectivités territoriales. Cependant dans un certain nombre de domaines, les interactions entre le local et le régional, voire le national sont nombreuses, et le seront de plus en plus en raison de la part croissante prise par la documentation en ligne, et les bibliothèques virtuelles.

Mais d'ores et déjà les exemples du développement concret d'un fonctionnement en réseau sont nombreux.

Il en va ainsi de *l'organisation nationale du dépôt légal d'imprimeur* qui associe l'État et un certain nombre de bibliothèques depositaires, souvent des bibliothèques municipales classées. On remarquera cependant que la mission de gestion du dépôt légal imprimeur ne concerne que 19 bibliothèques municipales sur 54. A titre indicatif le budget alloué par la Bibliothèque nationale de France au titre du dépôt légal était de 1,277 M€ en 2006, les sommes allouées à chaque commune s'échelonnant entre 42 000 € (Bordeaux, Limoges, Toulouse) et 95 000 € (Caen).

La *politique des pôles associés*, développée sous l'impulsion de la Bibliothèque nationale de France a permis d'identifier des pôles d'excellence dans le domaine documentaire, de valoriser des collections publiques en région, et d'organiser la coopération en matière d'acquisitions. Une inclusion des BMC pôles documentaires associés à la BnF étendrait le périmètre de la contractualisation à 13 bibliothèques supplémentaires, soit au total 33 bibliothèques sur 54. Les subventions versées par la Bibliothèque nationale de France étaient en 2006 de 1,508 M €, mais ce montant est loin de concerner les seules bibliothèques municipales classées... Pour les BMC elles représentent d'ailleurs des montants très variables : par exemple la BMC de Lille reçoit 8 000 €, celle de Dijon 12 000 €, celle de Lyon 30 000 €, celle de Limoges 45 000 €.

La participation des bibliothèques publiques à un futur schéma directeur des bibliothèques numériques plaide également pour une organisation en réseau.

Mais, dans tous ces domaines réseau de bibliothèques signifie coopération technique et financière mais aussi et surtout réseau de compétences, c'est-à-dire collaboration entre professionnels de haut niveau capables de proposer une stratégie aux responsables des collectivités territoriales et de participer à des actions nationales.

#### ▪ **Quels partenaires ? Quel calendrier contractuel ?**

Dans un scénario contractuel, une vision plus extensive de la relation avec les collectivités territoriales conduirait la Direction du Livre et de la Lecture à associer d'autres partenaires que les communes et les communautés d'agglomération : du côté de l'État, les établissements publics nationaux (CNL, BnF), et du côté des collectivités territoriales, les régions, les départements qui subventionnent la lecture publique ou la politique du livre. Il conviendrait alors d'accorder les rythmes et les calendriers de ces aides, le rythme de 3 ans paraissant plutôt court pour le renouvellement des contrats.

#### ▪ **Avantages et inconvénients de ce scénario**

Sur le plan politique, une globalisation des politiques publiques de soutien au livre et à la lecture paraît revêtir l'avantage principal de donner une meilleure visibilité à l'engagement de l'État comme aux synergies entre collectivités territoriales. Elle permettrait d'éviter la relative dispersion des aides ponctuelles ; elle favoriserait les cohérences entre des secteurs voisins qui parfois travaillent de manière séparée.

Mais, par sa construction même, ce scénario ne pourrait concerner qu'un nombre limité de régions et de communes, avec de plus pour conséquence de ne résoudre que partiellement la question des mises à disposition. D'une certaine manière, ce scénario propose une globalisation des subventions mais n'apporte pas de réponse en soi à la question des fonctions justiciables d'une mise à disposition sans remboursement.

Certaines villes ne sont en réalité concernées que par la mission patrimoniale, et seraient exclues du dispositif alors même que le traitement des fonds patrimoniaux est la justification première des mises à disposition dans l'état actuel des textes.



On remarquera par ailleurs, que la méthode engagée par la Bibliothèque nationale de France pour les pôles associés au titre du dépôt légal imprimeur semble donner satisfaction. Elle permet de compenser financièrement la rémunération de personnels municipaux suivant des conventions passées avec les communes. Il en est de même des pôles associés documentaires. L'insertion de ces moyens dans un contrat plus global ne constituerait pas nécessairement une amélioration du service rendu.

Il apparaît, en outre, que certains élus, au sein de l'Association des Maires des Grandes Villes, ne souhaitent pas ce qui ressemblerait nécessairement à une procédure de contractualisation centralisée. Un autre risque serait de confondre les responsabilités en mêlant au sein d'un contrat unique des partenaires qui n'ont en réalité ni les mêmes compétences ni les mêmes niveaux d'interventions : ainsi en région Rhône Alpes, c'est essentiellement le Conseil régional qui prend en charge les questions de soutien à l'édition, la compétence lecture publique étant celle des villes. Dans nombre de cas cette contractualisation pourrait apparaître comme une construction artificielle sans grande valeur ajoutée.

En pratique, un tel dispositif, généreux dans son principe, pourrait se révéler d'une grande complexité à mettre en place, et de ce fait d'une visibilité moindre qu'espéré : il pourrait même dériver vers une procédure très lourde et manquer les objectifs politiques qu'il s'était proposé.

### **5.3.2. *Scénario 6 : refonder préalablement la carte nationale des bibliothèques.***

- **Un scénario qui croise carte nationale, nouveau label et perspective d'une loi sur les bibliothèques**

Ce scénario consiste à établir, dans une première étape, une carte des bibliothèques répondant à des enjeux d'ordre national (définis en termes de patrimoine, d'implication dans des réseaux, de numérisation, etc.), y compris en intégrant certaines bibliothèques autres que les actuelles bibliothèques municipales classées ou en écartant certaines de ces dernières.

Sur cette base serait établi, sur le modèle de la loi musées, un nouveau label, en lieu et place des notions de bibliothèque classée et de bibliothèque municipale à vocation régionale : on pourrait, au demeurant, conserver une référence au classement mais en la renvoyant spécifiquement aux fonds patrimoniaux.

En parallèle serait établi un état des besoins théoriques (carte-cible) en personnels scientifiques dans ces établissements, à partir de l'analyse des moyens existant (conservateurs, territoriaux aussi bien que d'État, bibliothécaires, ingénieurs).

Cette mise à plat globale du dispositif s'inscrirait dans la perspective d'un projet de loi sur les bibliothèques dont elle constituerait le socle, 2010 étant l'horizon pour la mise en place de

l'ensemble. Cette loi confirmerait la possibilité de mise à disposition par convention, sans remboursement, de conservateurs d'État dans ces bibliothèques nouvellement labellisées.

▪ **Des mises à disposition corrélées à la carte nationale**

Par la suite, il serait procédé aux mises à disposition, sans remboursement, de personnels d'État en fonction :

- De la "carte-cible" des besoins ;
- Des arbitrages budgétaires quant à l'enveloppe globale des effectifs susceptibles d'être dégagés pour cette politique ;
- De l'effort consenti par les municipalités, ou sur lequel elles s'engageraient par convention, pour la création d'emplois territoriaux : le contenu du partenariat entre l'État et la municipalité pouvant donc excéder les seules conventions de mise à disposition.

Les emplois mises à disposition ne répondant pas à cette carte-cible seraient mis en extinction, soit directement (pas de convention ou non-renouvellement d'une convention en cours), soit en laissant aux municipalités un délai supplémentaire pour s'y préparer (par exemple les trois ans d'une convention non renouvelable).

En attendant l'établissement de la carte-cible des besoins, le régime transitoire consisterait à :

- Prolonger les mises à disposition existantes jusqu'en juillet 2010 (date butoir posée par la loi de février 2007, en même temps que délai laissé aux municipalités pour s'y préparer) ;
- En cas de vacance dans ce délai, passer convention pour les postes que l'on déciderait de pourvoir

Pour les directeurs d'établissement, et compte tenu de la prédominance des fonctions de chef d'un service culturel municipal qui sont les leurs, on pourrait imaginer, dans la cadre de ce scénario, que soit posé un principe de droit commun de détachement.

Si l'on suit cette piste, un *modus operandi* spécifique pourrait leur être appliqué :

- Prolonger à titre transitoire les mises à disposition existantes jusqu'en juillet 2010 ;
- Pourvoir les postes qui viendraient à être vacants dans ce délai, par convention en principe non renouvelable.
- Au delà, prise en charge par les municipalités, sans transfert d'emplois, ceci soit par détachement sur poste ou contrat territorial (solution s'imposant par défaut – s'il y a, bien entendu, accord de l'agent -), soit, le cas échéant, par droit d'option pour un poste territorial.

S'agissant des directeurs qui n'auraient pas (ou dont les municipalités n'auraient pas) souhaité le détachement, il conviendrait de les réintégrer sur des fonctions d'État de niveau adapté (y compris sur des missions liées au contrôle technique), par exemple par affectation en DRAC.

## ▪ Une loi pour encadrer le dispositif dans son ensemble

Ce dispositif fournirait une base solide pour une loi sur les bibliothèques au même horizon 2010, compte tenu de la nécessité de fixer par la loi notamment :

- L'ossature du dispositif,
- Les conditions de labellisation,
- Les conditions d'option des agents et leur position par défaut,
- Le principe croisé de non-remboursement des mises à disposition et de non-transfert des emplois de détachement.

Sur le modèle de la loi musées, cette loi devrait en outre aborder des sujets de fond comme :

- Le transfert (éventuel) des fonds patrimoniaux,
- Le contenu et les modalités du contrôle technique de l'État,
- L'obligation de personnel scientifique à la direction des établissements,
- La création d'un corps territorial de conservateurs généraux,
- Le rôle d'instances de concertation et de validation.

Elle devrait aussi, en tout état de cause, prononcer l'abandon de la procédure d'autorisation pour la création par les municipalités de postes territoriaux de conservateurs et de conservateurs en chef.

## ▪ Modalités de mise en œuvre

Ce scénario, qui implique un certain délai de finalisation, exige néanmoins une mise en œuvre dès 2008.

Il suppose de mobiliser la Direction du Livre et de la Lecture et l'Inspection générale des bibliothèques sur l'élaboration de la double carte des enjeux nationaux (justification d'un classement) et des besoins théoriques en personnels scientifiques (carte-cible), afin qu'elle soit disponible avant la fin 2009 pour une validation politique.

Dans le même ordre de calendrier, les concertations nécessaires à l'élaboration d'une loi sur les bibliothèques seraient engagées avec les associations d'élus, les associations de bibliothécaires et les ministères et autres instances publiques concernés, à un rythme suffisamment soutenu pour envisager l'inscription au calendrier parlementaire de la session 2009-2010.

De même conviendrait-il d'informer sans attendre les 54 municipalités concernées par un tel processus afin, à la fois, de leur permettre de se préparer aux échéances qu'il contient, et d'éviter de nourrir les rumeurs d'un futur retrait qui ne dirait pas son nom. Cette information immédiate est également indispensable en direction des agents eux-mêmes.

Pour des raisons proches, il faut décider de l'opportunité de pourvoir ou non les postes venant à être vacants d'ici 2010. Un non-renouvellement des postes de directeurs serait probablement perçu comme un *casus belli* exposant inutilement le ministère.

S'agissant des autres postes (postes d'adjoint), la réponse est plus nuancée :

- le renouvellement des mises à disposition amènerait un certain apaisement politique et couperait court aux critiques, en ce moment persistantes, d'un désengagement implicite de l'État,
- le non-renouvellement fournit un levier (y compris transitoire) pour peser sur au moins une partie des négociations à venir ; sans compter les considérations budgétaires.

Si l'on suivait la logique interne de ce scénario, qui est de fonder à horizon 2010 les décisions à prendre sur une carte nationale pondérant les besoins, il serait plus juste et transparent de pourvoir aux postes vacants en attendant.

#### ▪ **Les avantages et inconvénients de ce scénario**

Ce scénario présente plusieurs avantages.

Il se situe à un niveau certain d'ambition et, notamment, s'inscrit dans la perspective d'une loi sur les bibliothèques, dont on peut considérer qu'elle manque aujourd'hui dans le paysage des grandes lois culturelles, surtout compte tenu des imprécisions et incertitudes dans laquelle la décentralisation a laissé ce domaine de l'action publique. Par ailleurs, l'examen par le Parlement est la seule véritable enceinte de débat démocratique sur un sujet de cette importance.

Il s'appuie sur un plan national d'ensemble, ce qui permet d'aborder les nécessaires négociations à venir avec les élus, ainsi qu'avec les partenariats envisageables, sur une base techniquement étayée et qui relativise les besoins des uns par rapport à ceux des autres.

Il ouvre la perspective de récupérer a priori les emplois de direction qui seront repris en détachement par les municipalités, cette récupération s'opérant donc selon un critère lié à la fonction qui, pour rude que soit nécessairement ce genre d'exercice, reste simple à justifier auprès des agents et à défendre politiquement auprès des élus. On peut évaluer que 30 à 40 de ces emplois pourraient ainsi être récupérés par l'Etat.

Un des inconvénients de ce scénario est qu'il n'entraîne pas d'application opérationnelle immédiate, qu'il implique une phase première d'analyse et de concertation, en quelque sorte une prise d'élan, pour être effectif en 2010. Il repose, par ailleurs, sur un dosage assez fin qu'il importe de suivre en cohérence tout au long du processus.

Il suppose, donc, que le temps de la mise en œuvre sur la durée, porté par les services, ne soit pas en contradiction, et soit même relayé, par le temps du politique, dont on sait qu'il est parfois resserré par des considérations spécifiques.



## Conclusions

Chacun s'accorde à reconnaître que l'État a joué aux côtés des collectivités territoriales un rôle moteur dans le développement de la lecture publique. Parmi l'ensemble des mesures prises, l'apport des conservateurs d'État a indiscutablement contribué à renforcer l'encadrement d'un grand nombre de bibliothèques municipales, et a permis d'accroître leur rayonnement. Cet acquis qualitatif doit impérativement être préservé.

La mise à disposition de conservateurs d'État n'est qu'un élément du dispositif concernant les bibliothèques municipales classées. Cependant l'étude de cette situation, anachronique à bien des égards, est révélatrice d'un décalage flagrant entre la réglementation concernant les bibliothèques publiques et l'état d'avancement de la décentralisation.

Certes, il reste encore beaucoup à entreprendre pour développer la lecture et moderniser certaines bibliothèques mais, à l'évidence, la nomenclature mise en place en 1931 et toujours en vigueur, c'est-à-dire la distinction entre bibliothèques municipales classées, contrôlées et surveillées ne correspond plus à la réalité contemporaine des bibliothèques publiques. Cette vision administrative est éloignée des réalités territoriales comme des conceptions actuelles du travail en réseau, aujourd'hui plus collaboratif et moins hiérarchique.

Pas davantage n'est adaptée une réglementation qui subordonne la création de postes de conservateurs territoriaux à l'autorisation préalable du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé de la culture. Ces dispositions devraient être purement et simplement abrogées.

La notion de classement des bibliothèques qui a permis d'initier un encadrement scientifique dans 54 bibliothèques municipales n'est plus adaptée à l'évolution des rôles et des responsabilités respectives des collectivités territoriales et de l'État.

Il serait donc temps de réfléchir à un classement des fonds patrimoniaux, ceci indépendamment d'un label propre aux bibliothèques à vocation nationale, et de formaliser davantage la répartition des responsabilités patrimoniales entre l'État et les communes.

Au-delà de la question posée dans le cadre de la présente étude, il y a bien un chantier de mise à jour du Code du Patrimoine. Cette révision peut être envisagée suivant différentes méthodes. Cependant, la cohérence des politiques publiques aurait tout à gagner d'une révision globale,

plutôt qu'une addition de révisions partielles dont certaines sont de toute façon indispensables.

A l'instar de la loi sur les musées, et de la loi sur les archives, une loi sur les bibliothèques serait l'occasion de repréciser les missions des bibliothèques publiques et les responsabilités des collectivités territoriales en matière de patrimoine. Le système des mises à disposition tel qu'il reste appliqué aujourd'hui résulte de principes pour une large part antérieurs à la décentralisation. Parachever la décentralisation de la lecture publique et du patrimoine écrit devrait être un des principes directeurs de la réforme.

Les formes de la contribution de l'État à une politique nationale de la lecture publique et de la mise en valeur du patrimoine sont certainement à réétudier dans leur ensemble, mais en tout état de cause, le traitement du dossier « mises à disposition » doit être arbitré et engagé.

Maintenir et développer un encadrement de qualité dans les bibliothèques municipales suppose que soit fait appel à l'ensemble des conservateurs (conservateurs de l'État, et conservateurs territoriaux), y compris pour les postes de direction des grandes bibliothèques municipales. Compte tenu nombre encore faible de conservateurs territoriaux formés à l'ENSSIB, ceux-ci ne constituent pas un vivier suffisant pour venir en substitution des 144 conservateurs d'État actuellement en fonction, d'autant qu'un sérieux problème de renouvellement se pose déjà à l'horizon 2012 – 2015. De plus une procédure d'ouverture des emplois à la totalité des conservateurs de bibliothèque offre une double garantie : garantie pour les maires de pouvoir solliciter le vivier de compétences le plus large possible, garantie de mobilité pour les professionnels d'une carrière plus diversifiée.

Cependant cette ouverture des emplois à l'ensemble des conservateurs ne préjuge pas de leur position administrative, ni de leur position fonctionnelle. Elle appelle sans doute un renforcement des dispositifs de publication et de publicité des emplois territoriaux.

La mise à disposition ne devrait plus constituer la règle mais plutôt l'exception pour un certain nombre de postes dont les fonctions auront été précisément définis dans les conventions État-Ville. De même la totalité des fonctions doivent pouvoir être ouvertes aux conservateurs des deux fonctions publiques, dès lors qu'ils ont reçu la même formation initiale. Cette remarque concerne plus particulièrement les postes de direction.

Ces principes doivent être appliqués avec souplesse en tenant le plus grand compte des situations de villes dont les situations et les revenus sont loin d'être comparables. Il faudra considérer en particulier les villes petites ou moyennes dans lesquelles le conservateur supporte seul la responsabilité du patrimoine et d'une grande partie des projets.

Enfin, il conviendra d'être particulièrement attentif aux situations individuelles des conservateurs d'État actuellement en fonction. Qu'il s'agisse de l'information concernant l'évolution des emplois, des conventions avec les villes, des diverses possibilités de mobilité, de la comparaison entre mise à disposition et détachement, un dispositif d'accompagnement devra être prévu par la Direction du Livre et de la Lecture en liaison avec la Direction Générale des Ressources Humaines.

Les six scénarios esquissés sont tous réalisables. L'information et la concertation avec les élus dont la plupart des associations ont manifesté leur intérêt pour cette mission, est bien évidemment un élément essentiel de réussite. Sur le chemin critique des décisions à prendre par le ministère de la culture, une première échéance concerne l'arbitrage à rendre dès le mois de janvier 2008 sur les postes d'adjoints restés en vacants.

Parmi ces scénarios, deux emportent nettement la préférence des auteurs de cette étude :

- Commencer dès 2008 le processus de mise en conformité en renégociant à l'occasion de chaque convention tant le nombre de conservateurs mis à disposition que les contenus des fonctions correspondantes (scénario n°2) ;
- Élaborer une carte nationale des bibliothèques à enjeux nationaux et des besoins en personnel scientifique, en procédant aux mises à disposition sur la base d'un "label" ainsi rénové, le tout inscrit dans le cadre d'une loi sur les bibliothèques à horizon 2010 (scénario n° 6).

L'inconvénient principal du premier scénario est d'entériner la notion et la liste, l'une et l'autre discutables, des 54 bibliothèques municipales classées actuelles, et de s'appuyer sur des négociations ville par ville qui peuvent s'avérer incertaines. L'inconvénient de l'autre scénario est qu'il suppose une phase préalable d'analyse des enjeux et renvoie la phase opérationnelle à horizon 2010, avec un risque d'enlisement du processus.

Mais ces deux scénarios ne sont pas nécessairement incompatibles. Pour les rapprocher tout en en minimisant les inconvénients, on pourrait, par exemple, procéder en trois volets.

Dans un premier temps, le processus de conventionnement de mise à disposition pourrait être lancé sans attendre, mais sur la base d'un quota d'effectifs revus à la baisse, selon une clé commune aux 54 établissements et annoncée comme telle.

Par exemple, s'il l'on posait le principe de conserver 1 conservateur par bibliothèque et de ne retenir que le tiers de l'effectif supplémentaire, le tableau de correspondance serait celui-ci :

Nombre actuel	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1
Nombre révisé	5	5	5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	1	1

Notons qu'une application de ce tableau reviendrait à conventionner à peu près 80 à 85 des 144 mises à disposition actuelles. Les autres conservateurs concernés verraient leur mise à disposition prolongée jusqu'à l'échéance du 1er juillet 2010 contenue dans la loi du 2 février 2007.

Le second volet qu'il convient d'engager simultanément serait d'élaborer la carte nationale des enjeux et des besoins, de la rendre disponible et diffusable avant 2010, et d'encadrer l'ensemble du dispositif par la loi.



La troisième étape, au-delà de 2010, serait d'ajuster les mises à disposition (à la hausse ou à la baisse) en fonction de cette "carte-cible", des arbitrages budgétaires sur l'enveloppe disponible et de l'effort de création d'emplois territoriaux sur lequel il serait demandé aux municipalités de s'engager par convention.

Un schéma de ce type permettrait à la fois de traiter la question des mises à disposition de conservateurs d'État progressivement et de façon pragmatique, tout en permettant une ambitieuse mise à plat des enjeux et une réflexion démocratique sur une loi sur les bibliothèques.

Serge KANCEL

Daniel RENOULT

## **Annexes**

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Rapport « Livre 2010 » Proposition n°30
- Annexe 4 : Prise de position de la Fédération Nationale des Collectivités Territoriales pour la Culture
- Annexe 5 : Prise de position du bureau national de l'Association des Bibliothécaires de France
- Annexe 6 : Prise de position de l'Association des Directeurs des Bibliothèques des Grandes Villes
- Annexe 7 : Tableau des bibliothèques municipales classées (BMC)
- Annexe 8 : Tableau des emplois mis à disposition dans les BMC
- Annexe 9 : Coût des mises à disposition par communes disposant d'une bibliothèque municipale classées
- Annexe 10 : Textes législatifs et règlementaires