

Le patrimoine contre le réseau :

Questions sur l'avenir des bibliothèques municipales

par Anne-Marie Bertrand - B.M de Nantes.

Classée ? vous avez dit classée ? Une bibliothèque municipale dite classée est un service pas vraiment mystérieux, dont l'identité administrative est régie par la «loi du 20 juillet 1931" qui dit:

«Article 1er. - Les bibliothèques publiques des villes sont rangées en trois catégories :

Première catégorie : bibliothèques classées ;

Deuxième catégorie : bibliothèques soumises à un contrôle technique régulier et permanent ;

Troisième catégorie : bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par décision du ministre (...).

Article 2 (modifié par la loi n°606 du 3 novembre 1943). - Les bibliothécaires en chef, les bibliothécaires, et éventuellement les bibliothécaires adjoints des bibliothèques de la première catégorie sont des fonctionnaires de l'Etat ; (...)

Article 3. - Les villes sont tenues de participer aux dépenses inscrites au budget de l'Etat pour le traitement et les indemnités réglementaires des bibliothécaires et bibliothécaires-adjoints des bibliothèques de la première catégorie (...).» (J.O du 23.07.31)

Quelles bibliothèques sont classées ? 54 BM ont été classées entre 1933 et 1972. Grossièrement, on peut distinguer deux générations : les bibliothèques classées avant guerre, qui le furent essentielle-

ment sur des critères de collections (importance des fonds d'Etat) ainsi que le mentionne le projet de loi : «on doit rappeler que l'Etat est fondé à invoquer un droit de propriété incontestable sur la partie essentielle des fonds conservés dans les bibliothèques municipales classées» ; et une deuxième génération, celle des bibliothèques classées après 1945, qui le furent de plus en plus clairement sur des critères d'activité :

«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». (décret du 20 avril 1972).

Quelle est la conséquence du classement pour une BM ? Une seule : les bibliothécaires sont des fonctionnaires d'Etat, payés intégralement par l'Etat. Les nominations en BM classées se font sur proposition de la C.A.P du personnel scientifique et après accord du maire. En dehors de ce point particulier, les BM classées ne se distinguent en rien des autres, ni sur le plan administratif, ni sur le plan financier, ni sur le plan du contrôle de l'Etat.

Sarazin ? Vous voulez dire Béghain ? Le 22 juin 1988, Mr Gattegno adressait à Gérard Sarazin, alors Inspecteur Général des Bibliothèques, une lettre de mission lui confiant la présidence d'un groupe de travail, qui fut bien-sûr baptisé «commission Sarazin». La lettre commençait ainsi : «Il semble que le statut actuel des

bibliothèques municipales classées, régi par la loi de juillet 1931, ne permette plus aux établissements concernés de remplir correctement leurs missions» et demandait en conséquence, à ce groupe de travail, de réfléchir à la modification de ce statut.

Cette commission, présidée à partir de janvier par Patrice Béghain, Directeur Régional des Affaires Culturelles de Midi-Pyrénées, était composée de quatre représentants de l'Etat (MM. Sarazin, Béghain, Goasguen et Grunberg), trois élus, l'Association des Maires de France (M. Bordier de Poitiers, M. Flon de Nancy), cinq bibliothécaires dont trois de BM classées (MM Botineau de Bordeaux, Foucaud de Nîmes, Syren de Châlons) et deux de BM non classées (Mme Irlès d'Annecy, M. Zanetti de Tourcoing). Elle s'est réunie dix fois de septembre 1988 à mars 1989, et a reçu un certain nombre de «personnalités» de la DLL, de la DBMIST, de la BN, des Directions des Musées, des Archives et du Patrimoine. Le président de la commission a reçu également des représentants de l'ABF, de l'APB, de l'AENSB, de l'ADBCP, du SNB et de FO. Enfin, la commission accepta d'entendre cinq conservateurs de BM classées, mandatés par leurs collègues.

Le rapport dit «Béghain», a été remis à M. Gattegno à la mi-avril. Il compte deux parties : «Notre analyse», p.7 à 52, et «Nos propositions», p.53 à 69, résumées P.71 à 73 (voir en annexe). Le titre exact du rapport résume assez bien son orientation finale : «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 M. le Directeur du Livre et de la Lecture».

«De nouvelles responsabilités» : elles sont évoquées sous l'angle législatif. Le groupe de travail préconise en effet, l'adoption de deux lois : une «loi sur le patrimoine livresque et documentaire», et une «loi sur les bibliothèques publiques», cette double adoption allant de pair avec l'abrogation de la loi de 1931. Pour les BM classées, le paysage serait donc modifié ainsi : Ce serait les fonds qui seraient classés, et non plus les établissements. Il n'y aurait donc plus de bibliothèques classées. «Un nouveau partenariat» : le groupe de travail a opté pour des réponses contractuelles aux doulou-

reuses questions du «qui fait quoi» et surtout du «qui paye quoi». Il suggère donc des conventionnements entre l'Etat et les collectivités territoriales; et entre les collectivités territoriales entre elles. Ces contrats, entre l'Etat et les villes, seraient applicables à l'ensemble des bibliothèques municipales, et fondés sur la reconnaissance de missions : «c'est à l'Etat qu'il revient de définir des principes généraux et de négocier avec les collectivités qui le souhaitent des critères fonctionnels, souples et susceptibles d'évolution permanente». Pour ce qui concerne notamment la fonction patrimoniale, il est avancé que ces «procédures conventionnelles pourraient être des procédures permanentes». C'est dans le cadre de ces contrats, ou conventions, que l'Etat apporterait «son concours en moyens financiers et humains» ; cette procédure venant en complément du concours particulier créé au sein de la DGD.

Et Dieu dans tout ça ?

Ce bref exposé pédagogique puis textuel ne fait que reprendre (honnêtement) les attendus et conclusions officiels. Il appelle bien sûr quelques commentaires, puisqu'il se trouve que les conservateurs, sur le terrain, s'interrogent :

La spécificité des BM classées m'échappe, c'est plutôt leur hétérogénéité qui me frappe. Qu'y-a-t'il de commun entre les BM de Carpentras et de Toulouse ? Celles de Lyon et Valenciennes ?

Inversement, la ligne de partage entre BM classées et non classées n'est pas d'une netteté stupéfiante : certaines BM classées n'ont pas de fonds ancien (par exemple Roubaix ou Mulhouse), par contre certaines BM non classées ont des fonds anciens importants (par exemple, Avranches ou Niort). Certaines BM classées ont une activité très discrète (non, je ne citerai pas de nom), certaines BM non classées aussi. Certaines BM classées ont une activité importante (non, pas de nom), certaines BM non classées aussi. Certaines BM classées ont un personnel scientifique déficient, certaines BM non classées aussi. Il y a eu des conflits entre des directeurs de BM classées et leurs villes (citons Aix ou Angers), il y en a eu entre directeurs de BM non classées et leurs villes (par exemple à Asnières, Brive ou St Nazaire).

PREMIERE QUESTION : En quoi les

BM classées ne peuvent-elles plus «remplir correctement leurs missions» ? Qu'est-ce qui leur vaut cet excès d'indignité ?

La question du personnel d'encadrement (de catégorie A), est-elle une pierre d'achoppement ? Il y a les textes et la pratique, le statut et la formation, et sur ces problèmes règne comme un absence de clarté.

Les textes : La loi de 1931 prévoit que les bibliothécaires en chef, les bibliothécaires, et éventuellement les bibliothécaires-adjoints des bibliothèques de la première catégorie sont des fonctionnaires de l'Etat.» Pour les bibliothécaires-adjoints, il est clair que le texte n'est pas appliqué : sauf erreur de ma part, il n'y a dans aucune BM classée de bibliothécaires adjoints d'Etat (je reconnais qu'il faut s'entendre sur les termes, et qu'en 1931 «bibliothécaire adjoint» n'avait pas la même signification qu'en 1989). Pour les bibliothécaires, le texte n'est pas appliqué non plus : en 1985, sur les 54 BM classées, 20 comptaient des postes de bibliothécaires territoriaux ; ce mouvement s'est accentué depuis : au cours des deux dernières années, des postes municipaux ont été créés par exemple à Aix, Bordeaux, Nantes, Nîmes, Toulouse...Par contre, pour les «bibliothécaires en chef», le texte est respecté : toutes les BM classées sont dirigées par des conservateurs d'Etat. Faire diriger un service municipal par un fonctionnaire d'Etat (bizarrerie administrative qui n'a l'air de gêner personne quand il s'agit de musées classés ou de services d'archives), se justifiait dans l'esprit du législateur par la formation professionnelle reçue par les fonctionnaires d'Etat, à une époque où la formation des bibliothécaires municipaux était «aléatoire». Si, comme on l'annonce, la réforme du statut de la filière culture de la Fonction Publique Territoriale, aboutit à la création d'un cadre d'emploi de conservateur territorial, avec formation, diplôme et recrutement équivalents à la fonction publique d'Etat, l'argument tombe.

DEUXIEME QUESTION : La décision de déclasser les BM classées a-t-elle pour but de permettre à des bibliothécaires territoriaux de les diriger ou d'autoriser l'Etat à économiser quelques (dizaines ? de) postes ?

La surestimation des questions patrimo-

niales est devenue une pratique fréquente. J'y vois trois raisons principales : la propriété par l'Etat d'une partie des fonds patrimoniaux conservés dans les bibliothèques territoriales ; la matérialité des problèmes qui les rend, semble-t-il mieux discernables et plus facilement sujets à contrôle ou à inspection (conditions de conservation, restauration, description...); et un certain effet de mode. Le groupe de travail a, lui aussi, beaucoup réfléchi à cet aspect de la question, exprimant les responsabilités de l'Etat en termes de «loi sur le patrimoine livresque et documentaire», en termes de propriété (ou de dévolution de propriété), et en termes de «contrôle et d'assistance», par le biais de services déconcentrés auprès des DRAC, le tout sous l'égide d'un «Conseil National du Patrimoine Livresque et Documentaire». Le groupe de travail revendique et assume le fait d'avoir ainsi privilégié l'activité patrimoniale des bibliothèques ; c'est sous cet angle que sont construites l'architecture et la cohérence du rapport.

TROISIEME QUESTION : L'Etat voudrait-il faire avancer l'idée qu'il y a des missions nobles, qui justifient son intérêt, et des missions disons plus prosaïques, qui sont du ressort des collectivités territoriales ?

Le système de conventionnement proposé dans le rapport pour régler les relations entre l'Etat et les collectivités locales, pose deux graves problèmes. Le premier est celui de la précarité qui s'attache de facto à un contrat (l'hypothèse de contrats permanents étant une absurdité juridique) : il est facile de voir qu'il y a une antinomie entre les missions de base des bibliothèques (ressources documentaires, action culturelle, soutien à la formation initiale et continue, aide à la diffusion de la création, constitution du patrimoine de demain...), et la politique de «coups» qu'entraîne inévitablement un système contractuel. La desserte du milieu pénitentiaire en est un exemple récent. Les bibliothèques travaillent dans la permanence, les contrats conjuguent l'éphémère. Le deuxième problème est celui de l'arbitraire :

les contrats, négociés entre l'Etat et une ville, le seront sur quelle base ? comment sera fait le choix des missions susceptibles de bénéficier d'un contrat ? les contrats seront-ils discutés en termes d'objectifs, de moyens, de résultats ?

qu'en sera-t'il des missions supra-locales ? à quelle transparence peut-on s'attendre ?

QUATRIEME QUESTION : Une politique contractuelle, modulable selon les missions et les partenaires, peut-elle durablement et réellement traduire la volonté de l'Etat de s'engager auprès des villes ? Ou ne servira-t-elle essentiellement qu'à faire oublier l'absence d'une politique nationale ?

Un projet ambitieux de réseau national des bibliothèques publiques, avec un maillage dense et cohérent, une organisation des ressources documentaires, des financements croisés en fonction des missions, une réelle mobilité des deux fonctions publiques, un réseau bibliographique national : c'est ce que j'aurais aimé voir dans ce rapport, et ce à quoi il faudra bien arriver un jour. En se focalisant sur les questions patrimoniales et sur les interventions induites de l'Etat, le groupe de travail a manqué cette occasion - et le reconnaît implicitement, en renvoyant la balle : «En matière de bibliothèques, l'Etat conserve une mission importante de régulation au regard de deux objectifs : un objectif de solidarité (...), un objectif de cohérence (...). Il apparaît que l'Etat se doit de mieux préciser sa politique et ses moyens d'intervention.»

CINQUIEMEMENT : Il est dommage qu'une réflexion sur les bibliothèques municipales n'ait que très partiellement embrassé le paysage, alors que l'avenir des bibliothèques passe justement, me semble-t-il, par une politique globale et volontariste en matière de réseau et de complémentarité des équipements. Le splendide isolement est d'abord splendidement coûteux.

Et maintenant ? Le groupe de travail ayant oeuvré dans un certain secret (qui explique pour une bonne part le malaise des personnels prioritairement concernés), des réflexions parallèles ont vu le jour.

D'une part, les conservateurs des BM classées, au cours d'une réunion qui eut lieu à Paris le 2 mars, ont adopté un texte de réflexion et de propositions. D'autre part, la section Bibliothèques Publiques de l'ABF, en son bureau, a élaboré un texte d'orientation qui réaffirme certains

principes fondateurs et les objectifs prioritaires de l'association. Ces deux textes sont assez proches l'un de l'autre dans leur esprit, sinon dans leur finalité.

Que disent-ils ? Que la bibliothèque publique participe au droit à l'information et à la formation du citoyen, repris dans le préambule de la Constitution ; qu'en tant que telle, elle est un outil primordial d'apprentissage et de pratique de la démocratie ; que l'Etat doit s'engager pour assurer à tous l'accès à cet outil ; que l'ensemble des bibliothèques forment un réseau à la cohérence et au développement duquel il faut veiller, notamment grâce à une loi sur les bibliothèques ; qu'il faut atteindre l'unité de formation des personnels scientifiques des deux fonctions publiques, cette unité étant seule garante d'une réelle mobilité entre les différents types d'établissements ; que des financements croisés doivent prendre en compte les missions spécifiques ou extra-territoriales de certaines bibliothèques.

La diffusion du «rapport Béghain», on nous l'a promis, sera large.

Espérons qu'une concertation large elle aussi s'ensuivra, et que toutes les décisions ne sont pas d'ores et déjà prises. Les enjeux sont d'importance : il ne s'agit de rien de moins que de l'avenir du réseau des bibliothèques. La profession, les professionnels, sont prêts à s'investir dans une réflexion de fond. A l'Etat de ne pas nous dessaisir de cette occasion.

EXTRAIT DU RAPPORT BÉGHAIN.

NOS PROPOSITIONS

Récapitulation

I. ELABORATION D'UN NOUVEL APPAREIL LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

A. Loi sur le patrimoine livresque et documentaire.

A1 . Classement des documents et des fonds, se substituant à celui des établissements, selon des dispositions analogues aux lois de 1913 (modifiée en 1970) pour les objets mobiliers et de 1979 pour les archives.

A2. Imprescriptibilité des documents classés.

A3. Interdiction à l'exportation des documents classés.

A4. Autorisation et surveillance de l'Etat pour toute intervention importante.

B. Examen de la mutation de propriété. Etude des modalités législatives et réglementaires de la dévolution des fonds d'Etat aux collectivités locales actuellement dépositaires.

C. LOI SUR LES BIBLIOTHEQUES PUBLIQUES

C1. Définition des missions générales du service public de la lecture.

C2. Définition d'objectifs majeurs d'intérêt national:

- Egalité d'accès des citoyens au patrimoine des bibliothèques et au service de la lecture.

- Maintenance des équipements et des services au niveau le plus compétitif dans le cadre européen.

- Organisation rationnelle de l'information bibliographique nationale et de la documentation.

C3. Obligations respectives de l'Etat et des collectivités publiques territoriales :

- missions et obligations permanentes

- missions temporaires

C4. Modalités de mise en oeuvre, réglementation.

- moyens propres de l'Etat (voir 4)

- conventionnements entre l'Etat et d'autres collectivités publiques

- conventionnements entre des collectivités avec participation de l'Etat.

- conventionnements entre collectivités territoriales et partenaires publics, (établissements publics, établissements universitaires et de recherche...) et privés-mécanismes de régulation

- abrogation des textes antérieurs (1931) ou aménagement (loi de 1983)

II. REDEFINIR LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITES PUBLIQUES DANS LE

DOMAINE DES BIBLIOTHEQUES
Substituer aux dispositions de la loi de 1931 une pratique contractuelle

- fondée sur les priorités définies en 1.A et 1.C et sur les missions définies par la loi

- régie par la libre détermination des partenaires :

l'Etat s'engageant en fonction de ses propres critères (voir B2)

- aménagée de façon à éviter que, sur des objectifs jugés prioritaires par l'Etat, sa participation n'apparaisse comme dérisoire ou symbolique.

Le groupe de travail n'a pu (et il n'en avait pas mission) explorer tous les champs des conventionnements possibles ; on pourrait citer aussi de nouvelles dispositions pour le dépôt légal d'imprimeur par exemple.

III. METTRE EN PLACE DES MOYENS D'INTERVENTION ET DE REGULATION DE L'ETAT

A. Instance nationale d'évaluation, de consultation et de proposition (Conseil National des Bibliothèques)

B. Budget national d'intervention (voir IV)

C. Mise en place ou renforcement des services qui, selon la nouvelle législation sur le patrimoine, seront chargés aux niveaux central et déconcentrés dans les DRAC : des inventaires, du classement, de l'expertise sur les fonds...

IV. DISPOSITIONS FINANCIERES

A. Budgets affectés au financement des conventions.

B. Moyens des nouveaux services déconcentrés : crédits de fonctionnement (titre III), d'intervention (titre IV), et d'investissement (titres V et VI)

C. Moyens des services centraux de l'Etat (DLL) et budgets de financement des instruments collectifs (Conseil National des Bibliothèques, Conseil Supérieur du Patrimoine) et des mesures d'intervention-régulation.

V. DISPOSITIONS CONCERNANT LE PERSONNEL

A. Equivalence de formation, de recrutement et de déroulement de carrière pour les personnels scientifiques des fonctions publiques d'Etat et territoriale, assurée par les décrets portant statuts particuliers de la filière culturelle territoriale en cours d'élaboration.

Préalable aux mesures qui suivent :

B. Dans ce cas, substitution à l'actuelle position de «mise à disposition» des conservateurs d'Etat auprès des collectivités

territoriales d'autres positions statutaires selon le type de contrat honoré (mise à disposition, mais aussi détachement ou affectation pour ordre dans les DRAC,...)

VI. AUTRES PROPOSITIONS

A. Recherche de cohérence de la politique patrimoniale de l'ensemble du Ministère chargé de la Culture (archéologie, monuments historiques, archives, bibliothèques, musées)

B. Etude des coûts de transmission de l'information bibliographique dans un souci de service public et de solidarité, de manière à éviter que les nouvelles technologies de l'information n'aient pour effet d'accentuer les clivages existants entre les publics.

C. Ouvrir une large discussion autour du présent rapport avec l'ensemble des partenaires concernés, en commençant par ceux qui le sont directement.

Le groupe de travail tient à rappeler que ses propositions constituent un ensemble cohérent, et que les mesures structurelles et celles concernant le personnel, ne peuvent être mises en oeuvre sans que soient prises les dispositions législatives, réglementaires et financières recommandées.