

Inspection générale des bibliothèques

Pour une nouvelle carte des emplois de conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales

Rapport à Madame la Ministre
de la Culture et de la Communication

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Inspection générale des bibliothèques

Pour une nouvelle carte des emplois
de conservateurs d'État
dans les bibliothèques municipales

SEPTEMBRE 2008

Daniel RENOULT
Inspecteur général des bibliothèques

LISTE DES DESTINATAIRES

MADAME LA MINISTRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

CABINET

- Monsieur Jean-François HEBERT, Directeur de Cabinet
- Madame Marie-Françoise AUDOUARD, Conseillère de la ministre
- Monsieur Jérôme BOUËT, Conseiller de la ministre
- Monsieur Jérôme ROFFIGNON, Conseiller de la ministre

DIRECTIONS

- Madame Laurence FRANCESCHINI, Directrice générale du développement des médias
- Monsieur Benoît YVERT, Directeur du livre et de la lecture

MADAME LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

CABINET

- Monsieur Philippe GILLET, Directeur de Cabinet
- Madame Marie-Dominique CAMPION, Directrice adjointe du cabinet
- Madame Dominique MARCHAND, Conseillère de la Ministre

DIRECTION

- Monsieur Thierry LE GOFF, Directeur général des ressources humaines

DESTINATAIRES ULTERIEURS

Mesdames et Messieurs les Maires (sous couvert des Préfets)

Associations d'élus

Associations professionnelles de bibliothécaires.

Introduction	1
1. Bilan et réforme envisagée (2007)	3
1.1. Fonds d'État et conservateurs d'État sont liés	3
1.2. Un dispositif devenu peu équitable.	4
1.3. Un nouveau régime pour les mises à disposition	5
2. Quelles priorités pour l'État et les collectivités ?	6
2.1. La détermination de critères	6
2.1.1. <i>Critère n°1 : les objectifs patrimoniaux.....</i>	<i>7</i>
▪ Fonds anciens et fonds d'État.....	7
▪ Les fonds patrimoniaux.....	8
▪ Le traitement des fonds anciens et patrimoniaux : quels besoins ?	9
2.1.2. <i>Critère n°2 : la mise en réseau des bibliothèques publiques</i>	<i>10</i>
2.1.3. <i>Critère n°3 : le soutien aux grands projets en région</i>	<i>11</i>
2.1.4. <i>Critère n°4 : la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.....</i>	<i>12</i>
2.2. Propositions de cartes : 3 scénarios.....	12
2.2.1. <i>Le scénario patrimonial</i>	<i>14</i>
▪ Le critère des fonds anciens appartenant à l'État	14
▪ Méthode retenue	15
Tableau 1 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens supérieurs à 100 000 volumes.....	16
Tableau 2 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens compris entre 50 000 et 100 000 volumes. 16	
Tableau 3 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens compris entre 20 000 et 50 000 volumes... 17	
Tableau 4 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens inférieurs à 20 000 volumes..... 18	
▪ Conséquences et limites de ce scénario	19
2.2.2. <i>Le scénario de concentration</i>	<i>21</i>
▪ DRAC ou conseils régionaux.	21
▪ La mise à disposition auprès de médiathèques régionales de référence.	21
▪ La détermination de médiathèques de référence : méthode utilisée	21
Tableau 5 : Scénario de concentration Seuils de sélection.....	23
Tableau 6 : Scénario de concentration. Les 32 villes classées entre les indices 4 et 12.	24
▪ Avantages et limite d'un tel scénario.....	24
2.2.3. <i>Le scénario de répartition : une carte de 78 bibliothèques</i>	<i>25</i>
Tableau 7 : Scénario de répartition. Liste des 78 bibliothèques.	26
▪ Avantages et inconvénients de ce scénario.....	28
2.3. Contractualisation des emplois.....	28
▪ La question des postes de direction	29
▪ Estimation des besoins en emplois	30
Tableau 8 : Estimation comparée des besoins en emplois dans les 3 scénarios.....	31

3. Mise en œuvre de la réforme.....	32
3.1. Les conventions 2009 – 2011.....	32
3.2. La concertation avec les collectivités locales	33
▪ Renforcer l’attractivité des postes confiés aux conservateurs d’État.....	33
3.3. L’indispensable période de transition (2008 -2014).....	34
▪ Durée et modalités de la période transitoire	35
3.4. La concertation avec les professionnels.....	36
3.5. Pour un vivier unique de conservateurs.....	36
3.6. Contrôle et évaluation du dispositif.	37
4. Le statut des fonds patrimoniaux : quelles évolutions ?	38
4.1. Classer les fonds plutôt que les bibliothèques.	38
4.2. La propriété des fonds anciens : fonds d’État ou fonds municipaux ?	39
4.2.1. <i>L’inaliénabilité des fonds.....</i>	39
4.2.2. <i>Intérêt d’un transfert juridique des fonds ?</i>	40
4.2.3. <i>Le rôle du Parlement.....</i>	41
Conclusions	42
Annexes	45
▪ Lettre de mission	45
▪ Circulaire du 5 août 2008.....	45
▪ Tableaux détaillés.....	45
▪ Code général de la propriété des personnes publiques (extraits)	45

Introduction

Par lettre en date du 1er octobre 2007 la ministre de la Culture avait chargé conjointement l'Inspection générale des bibliothèques et l'Inspection des affaires culturelles d'une mission d'évaluation des mises à disposition de conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées.

L'analyse de cette situation et les propositions de l'Inspection générale ont été remises à la ministre le 19 décembre 2007. Le rapport a été rendu public le 11 février 2008, puis adressé à tous les maires concernés ainsi qu'aux principales associations d'élus et associations de bibliothécaires par le ministère de la culture et de la communication.

Parmi les scénarios de réforme proposés par cette première étude, la ministre de la culture et de la communication a retenu celui d'une refondation du partenariat entre l'État et les collectivités territoriales sur la base d'une nouvelle carte des emplois.

A la suite de cet arbitrage, par lettre en date du 29 avril 2008¹ la ministre a demandé à l'Inspection générale des bibliothèques de poursuivre le travail engagé en établissant pour la fin septembre 2008 un projet de carte ainsi qu'un calendrier de mise en œuvre des mesures proposées. La ministre a également souhaité que l'Inspection générale formule des propositions concernant le statut et la gestion des fonds d'État conservés par les collectivités territoriales, les deux sujets étant liés. Cette lettre de mission a été transmise aux maires par l'intermédiaire des préfets.

Le présent rapport, cadre préparatoire à une concertation avec chacune des collectivités concernées, présente les résultats de cette seconde étude.

Pour faciliter la compréhension du dossier, on a résumé en première partie les principales analyses et conclusions du rapport précédent. Dans une seconde partie, sont proposés les critères qui peuvent rendre éligibles des bibliothèques à une mise à disposition de conservateurs d'État, formant ainsi une nouvelle carte nationale. En fonction de la pondération accordée ces critères, trois types de carte nationale sont proposés : l'une privilégie le critère patrimonial, l'autre la concentration sur un petit nombre de médiathèques régionales, le troisième rassemble un nombre plus élevé de bibliothèques qui répondent aux critères énoncés.

Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques et de la loi du 2 février 2007, la troisième partie du rapport précise les modalités de mise en œuvre des nouvelles conventions et de la période transitoire à prévoir, et les concertations à engager.

La présence des fonds d'Etat dans les bibliothèques municipales, profondément liée à la notion de classement est évoquée tout au long de l'étude ; la question de leur statut et de leur éventuel transfert fait l'objet de la quatrième partie de ce rapport qui préconise une évolution de la notion de classement.

¹ Voir en annexe n°1 la lettre de mission.

Les statistiques utilisées pour nourrir cette étude ont été établies à partir de celles que fournissent chaque année les collectivités territoriales au ministère de la culture et de la communication (direction du livre et de la lecture). Elles ont été parfois complétées par d'autres enquêtes et par les informations communiquées par les conseillers pour le livre et la lecture auprès des directions régionales des affaires culturelles, ainsi que par des données rassemblées par les inspecteurs généraux des bibliothèques, chacun pour la zone qui les concerne. On a eu également recours aux volumes de la série « *Patrimoine des bibliothèques* ». L'ensemble de ces données ont permis de comparer entre elles les bibliothèques municipales classées, objet des actuelles mises à disposition avec d'autres bibliothèques municipales, qui n'ont pas fait l'objet de mesure de classement.

Les cartes ont été établies par le ministère de la culture et de la communication, direction du livre et de la lecture, observatoire de la lecture publique.

J'adresse mes remerciements aux services de la direction du Livre et de la Lecture et à M. Pierre Carbone, inspecteur général des bibliothèques, qui m'ont aidé dans un temps relativement bref à rassembler et à synthétiser les matériaux nécessaires à cette étude.

D. RENOULT

1. Bilan et réforme envisagée (2007)

1.1. Fonds d'État et conservateurs d'État sont liés

La mise à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées trouve son origine et sa légitimité dans la présence de fonds d'État issus principalement des confiscations révolutionnaires, et, pour une part plus restreinte, des confiscations de 1905. Depuis le décret du 1er juillet 1897, l'affectation de conservateurs d'État a été constamment justifiée par l'existence de ces fonds d'État, mais la rémunération de ces conservateurs a été tantôt prise en charge par les communes (1897 – 1931), tantôt réparties entre les communes et l'État (1931 – 1983), tantôt entièrement prise en charge par l'État (depuis 1983).

Des dispositions de la loi du 20 juillet 1931, reprises dans le Code du Patrimoine², répartissent les bibliothèques municipales en trois catégories (bibliothèques classées, contrôlées, et surveillées), et précisent que, s'agissant des *bibliothèques classées*, l'État contribue à la rémunération de leur personnel scientifique.

Le principe d'un partage des charges selon une clé de participation croissante selon la taille des communes³ s'est maintenu jusqu'aux lois de décentralisation de 1983 qui, tout en confirmant les mises à disposition de conservateurs d'État, ont mis fin, de manière paradoxale, à la contribution communale à leur financement. En effet, la compétence sur la lecture publique appartient désormais aux communes : « *Les bibliothèques municipales sont financées et organisées par les communes* », précise l'article L 310 – 1 du Code du Patrimoine. De plus, il existe depuis la réforme de la filière culturelle (1991 -1992) un cadre d'emploi territorial de conservateurs de bibliothèques formés, comme leurs homologues de l'État, à l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

De fait, le maintien de la mise à disposition de conservateurs d'État dans les bibliothèques au-delà des lois de décentralisation, ne peut donc plus s'analyser comme l'exercice par l'État d'une "compétence", mais plutôt comme une mesure dictée par des considérations de politique culturelle visant notamment le traitement et la mise en valeur du patrimoine, critère principal de classement des bibliothèques municipales, mais aussi, dans une moindre mesure, le soutien à une politique de développement de la lecture publique, critère de classement des bibliothèques avancé dans les années 1970 (Mulhouse, Roubaix), avant la décentralisation.

Le nombre de bibliothèques municipales classées a évolué dans le temps pour se fixer depuis 1972 à 54. Inscrite sur le budget du ministère de la culture et de la communication, la quantité des emplois de conservateurs mis à disposition s'est stabilisée à la fin des années 1970. Cette faculté budgétaire a été utilisée à hauteur de 169 emplois si l'on totalise pour chaque site le chiffre maximum atteint par les mises à disposition, mais il s'agit là d'un *effectif théorique*, ces

² Livre III. Article L. 310-2.

³ Selon les pourcentages suivants : 40% pris en charge par l'Etat pour les communes jusqu'à 40 000 habitants ; 50% pris en charge par l'Etat pour les communes comprises entre 40 000 et 100 000 habitants ; 60% au-delà.

postes n'ayant jamais été pourvus simultanément dans leur totalité, et, s'agissant de mises à disposition, ne pouvant faire l'objet d'une notification aux collectivités concernées. Fin 2007, *l'effectif réel* comprenait 144 emplois pourvus, ce qui représentait un coût annuel pour le ministère de la culture de 10,9 M €. Cependant le 1^{er} octobre 2008, le nombre d'emplois pourvus n'était plus que de 124 conservateurs. En effet, en 2006 et 2007, dans l'attente d'un arbitrage sur la nouvelle carte de répartition des emplois, seuls ont été proposés au mouvement du personnel scientifique de l'Etat, les postes de direction des bibliothèques municipales classées.

1.2. Un dispositif devenu peu équitable.

Au sujet des mises à disposition de conservateurs d'État, le rapport de la mission « Livre 2010 » a bien résumé l'analyse critique qui peut être faite de la situation actuelle, stigmatisant « *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* ».

A l'examen de différents critères, la répartition de ces emplois entre les villes attributaires n'offre en effet pas de cohérence, ni en termes de fonctions occupées qui ne diffèrent plus de celles confiées à des conservateurs territoriaux, **ni en termes de corrélation entre l'engagement budgétaire des villes et celui de l'État.**

Par ailleurs, le dispositif de classement des bibliothèques municipales semble tombé en déshérence. Aucun classement de bibliothèque municipale n'est en effet intervenu depuis 1972, tandis que *la répartition des emplois pris en charge par l'État au titre de ce classement n'a jamais fait l'objet d'une évaluation d'ensemble*, ni au moment de la mise en œuvre des lois de décentralisation, ni davantage au moment de la réforme de la filière culturelle de la fonction publique territoriale.

L'inertie du dispositif, et l'absence de régime juridique précis (les actuelles mises à disposition ne sont assorties ni d'objectifs, ni de précision de durée, ni de clauses de préavis) a pu laisser penser aux villes qu'il s'agissait de fait d'une forme de transfert d'emplois sans contrepartie particulière, au point que certaines villes n'ont pas ou peu recruté de conservateurs territoriaux. *Le grave déséquilibre entre conservateurs territoriaux et conservateurs d'État est certainement l'un des points les plus critiques du dispositif actuel.*

La conséquence de cette dérive d'objectifs et de cette relative confusion des compétences se caractérise par une grande disparité d'une ville à l'autre : les principales bénéficiaires sont Lyon (14 conservateurs d'État), Toulouse (8), Grenoble (7) et Bordeaux (6) tandis que nombre des villes concernées ne disposent que d'un ou de deux conservateurs.

Ces carences étant bien identifiées, il ne faut cependant pas oublier que le renfort apporté par les conservateurs d'Etat aux communes ou aux EPCI a entraîné des effets particulièrement bénéfiques : dans une majorité de cas, leur activité a en effet permis le traitement et la conservation de fonds patrimoniaux mais aussi accéléré le développement de la lecture publique, et aidé les collectivités territoriales à concevoir et mettre en œuvre des projets de médiathèque.

Pour tous ces motifs, et compte tenu d'un nouveau contexte (révision générale des politiques publiques, évolution de la décentralisation, essor de la filière culturelle territoriale, réorganisation de l'administration territoriale de l'État, modifications de la législation sur les mises à disposition) la majorité des collectivités territoriales concernées admettent que les effectifs mis à disposition des bibliothèques municipales classées ne peuvent plus se justifier seulement par leur antériorité et qu'une réforme en profondeur doit intervenir.

1.3. Un nouveau régime pour les mises à disposition

En fonction d'objectifs nationaux définis par l'État, partagés et mis en œuvre par les collectivités territoriales, évalués à échéance régulière, les mises à disposition de conservateurs peuvent constituer l'un des leviers d'une politique dynamique de la lecture en région, un outil de partenariat, et un soutien appréciable pour les villes bénéficiaires.

S'il demeure légitime de poursuivre l'exception de non-remboursement, le scénario privilégié par la ministre de la culture et de la communication consiste donc à *refonder le partenariat État/collectivités sur la base préalable d'une carte nationale réévaluée et rééquilibrée*.

La loi 2007 – 148 du 2 février 2007, le décret 2007-1542 du 26 octobre 2007⁴ et les circulaires d'application de juin et juillet 2008 fournissent le nouveau cadre juridique de ce partenariat. En ce qui concerne les collectivités territoriales, la loi, qui impose une obligation de remboursement par l'organisme d'accueil, prévoit en effet deux exceptions :

- l'une pour les services départementaux d'archives,
- l'autre pour les bibliothèques municipales classées.

Ces dispositions sont ainsi précisées par l'article 11 :

« II. Le I de l'article 1^{er} de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes est ainsi rédigé :

I. Par dérogation au II de l'article 42 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, la mise à disposition des conservateurs généraux et des conservateurs de bibliothèques qui ont la qualité de fonctionnaires de l'Etat auprès des collectivités territoriales pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées n'est pas soumise à l'obligation de remboursement. »

Il faut bien noter le fait que l'exception de non remboursement ne concerne, en l'état actuel de la législation *que les bibliothèques classées*. Par conséquent, dans l'hypothèse d'une modification de la carte, cette disposition ne laisse pas d'autre choix que de classer de nouvelles bibliothèques, ou bien de revoir la notion de classement, ces deux solutions n'étant pas exclusives l'une de l'autre.

La signature d'une convention pour toute mise à disposition de fonctionnaire pour une durée de 3 ans renouvelable constitue une *obligation*. Cette obligation va entraîner une inflexion

⁴ Précisés par la circulaire n°2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de la mise à disposition des fonctionnaires de l'Etat. On reviendra sur les termes de cette circulaire dans la partie « Mise en œuvre ».

importante du dispositif. *A terme, elle va conduire les partenaires à limiter d'eux mêmes le recours aux mises à disposition, car elle met l'accent sur le caractère temporaire des missions confiées aux conservateurs d'État.* Par ailleurs, le décret du 26 octobre 2007 (chapitre II, article 5) incite les administrations à proposer aux fonctionnaires un détachement dès lors qu'elle dispose d'un corps correspondant.

Signées par l'administration d'origine et la collectivité d'accueil, ces conventions, qui peuvent porter sur plusieurs agents, doivent préciser pour chacun des emplois concernés la nature des missions exercées et les objectifs poursuivis. *Il ne s'agit plus seulement d'assigner une fonction à un conservateur dans un organigramme, mais de lui confier des objectifs dans un cadre temporel précis.*

Enfin, tel qu'il est prévu par la loi, *le terme de mise en conformité du dispositif actuel est le 1^{er} juillet 2010⁵*, date ultime de validité des actuelles mises à disposition. Il assigne donc une échéance claire à la réforme entreprise. Aucune sanction n'est prévue par le législateur en cas de non respect de ces dispositions. On peut néanmoins penser que l'État pourrait être fondé à remettre en cause son financement dans les cas où le nouveau dispositif conventionnel n'aurait pas été mis en place.

2. Quelles priorités pour l'État et les collectivités ?

2.1. La détermination de critères

Dans la logique de la réforme de 2007, c'est bien la contribution à la mise en œuvre d'une politique de l'État qui peut légitimer l'exception de non-remboursement de mise à disposition de conservateurs dans les bibliothèques classées. Il convient donc de s'interroger sur les objectifs communs à l'État et aux collectivités territoriales qui, dans le respect des compétences de chacun, peuvent constituer le fondement des nouvelles conventions. Définis en partenariat avec les villes, ces objectifs devront être mesurés par des indicateurs pertinents. Dans cette optique, il est proposé que la carte de répartition des emplois de conservateurs d'État soit réévaluée en tenant compte des quatre principaux critères suivants :

1. **La politique nationale du patrimoine** : il s'agit tout d'abord du patrimoine dont l'État reste propriétaire et dont il a confié la charge aux communes. En cela la logique juridique du non-remboursement du traitement des conservateurs de bibliothèque est la même que celle qui légitime la prise en charge par l'État des conservateurs des archives départementales. Sur ce point les objectifs de l'État coïncident avec ceux des communes qui assument la charge de conservation de ce patrimoine.
2. La politique de **mise en réseau des bibliothèques publiques**, qui participe également d'une stratégie partagée entre l'État et les collectivités territoriales,
3. La politique de **soutien à des projets de développement durable de l'offre de lecture publique**, nécessitant un **renfort temporaire** en personnel scientifique.

⁵ Article 16 de la loi du 2 février 2007.

4. La **clarification des compétences** entre l'Etat et les collectivités territoriales, et plus précisément des missions remplies par des fonctionnaires d'Etat mis à disposition dans les bibliothèques municipales.

2.1.1. Critère n°1 : les objectifs patrimoniaux

En l'état actuel de la réglementation, la politique de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine demeure la principale justification d'une dispense de remboursement des conservateurs d'État mis à disposition.

▪ **Fonds anciens et fonds d'État**

Un premier ensemble patrimonial comporte les fonds anciens⁶ appartenant à l'État. Pour identifier avec exactitude ces collections, il serait cependant nécessaire de disposer de leur répartition assortie d'un chiffrage précis et vérifié. Cette donnée n'est malheureusement pas disponible. La volumétrie des fonds selon leur provenance et donc de la *propriété des collections* (État, collectivités territoriales, dépôts divers) ne peut être qu'estimée *car dans une majorité de cas il n'existe pas de catalogues de bibliothèques établis suivant ce critère, et les inventaires établis au moment des confiscations révolutionnaires sont loin d'être entièrement fiables*⁷. De manière tout à fait compréhensible, car en donnant la priorité aux usagers, les bibliothécaires du 19^e siècle ont constitué leurs fichiers en utilisant des classements thématiques (classification de Brunet par exemple), et des classements par auteurs. Les traitements informatisés ultérieurs n'ont pu que reprendre ces critères. Dans certains cas, les registres d'inventaires mentionnent les provenances mais c'est loin d'être la règle pour l'ensemble des documents concernés. Ne sont souvent signalées que les provenances jugées les plus précieuses, cette notion étant par nature très restrictive. Le plus souvent il faudrait se reporter, volume par volume, aux cachets ou aux ex-libris pour identifier avec précision la provenance, et donc le statut *préssumé* du document. Ce travail reste dans bien des cas à effectuer : il est de l'ordre de la recherche et ne peut en tous cas constituer un préalable à l'établissement d'une carte nationale des emplois de conservateurs d'État mis à disposition.

Dans les bibliothèques, faute d'une évaluation exhaustive et précise des collections publiques selon l'identité des propriétaires (État, collectivité locale), il est admis par convention qu'une majeure partie des fonds antérieurs à la Révolution provient des confiscations révolutionnaires⁸ et donc appartiennent à l'État depuis leur dévolution par un décret du 8 pluviôse an IV (22 octobre 1795). Comme l'indique D. Varry, « *avant de se transformer en bibliothèques dignes de ce nom et accessibles au public, ces établissements [les bibliothèques publiques qui venaient d'être créés par décret du 8 pluviôse an II], furent d'abord des dépôts dans lesquels s'entassaient par ordre de provenance, les collections de livres ou d'objets*

⁶ Pour ce qui concerne la France, on s'accorde à définir comme anciens les imprimés *antérieurs à 1811*, date de création de la *Bibliographie de la France* qui recensait en principe toutes les publications. Du point de vue de l'histoire de l'édition, ce choix peut être critiqué, le dépôt légal n'ayant pas été exhaustif au 19^e siècle. Mais il s'agit avant tout d'une convention bibliographique qui permet de comptabiliser et de comparer les collections sur des bases identiques.

⁷ Les inventaires provinciaux ont été systématiquement sous-estimés pour éviter des prélèvements parisiens !

⁸ Sur l'histoire des confiscations, cf. D. Varry. *Les confiscations révolutionnaires*. In : *Histoire de l'édition française*, Promodis, Cercle de la Librairie. T. III. P.9 – 27.

d'art évacuées des anciens couvents puis des demeures des émigrés,... »⁹. Toutefois, s'il y a de fortes présomptions pour que, d'une manière générale, la carte des fonds anciens recouvre assez largement la carte des fonds d'État, les nuances à apporter selon les villes demeurent importantes. On observe par exemple que pour une vingtaine de villes¹⁰ qui avaient ouvert des bibliothèques publiques antérieurement à la Révolution, la situation est différente : les fonds anciens sont en majorité des fonds municipaux.

Enfin, il ne faut pas mésestimer le fait que les « *dépôts littéraires* » se sont effectués dans une confusion certaine et n'ont pas été exhaustifs. Pour ne citer qu'un seul exemple, à Laon « *les livres étaient entassés dans le grenier de l'ancien palais épiscopal et l'on sait que des manuscrits précieux des abbayes de Saint Vincent et Saint Jean ont été volés [...] et que l'administration a envoyé à l'école d'artillerie de la Fère, pour les transformer en gargousses de bouches à feu, des chartes et des manuscrits sur parchemin* »¹¹. Ainsi par exemple, des documents portant l'ex-libris ou le cachet d'une institution ayant fait l'objet de confiscations ont pu entrer dans une collection privée et faire ultérieurement l'objet d'un don ou d'un legs à la ville.

A ces fonds anciens, il faut ajouter les ouvrages de l'État provenant des concessions ministérielles attribuées de 1809 à la fin du Second Empire aux bibliothèques publiques. Enfin, même si, dans la plupart des cas, ces apports ont été beaucoup plus faibles en volume, et qu'ils ont donné lieu à des restitutions partielles, on ne doit pas omettre non plus les confiscations consécutives aux lois de séparation de l'Église et de l'État (1905 et 1908)¹². A Tours par exemple, ces collections représenteraient près de 60 000 volumes.

S'il résulte de ces constats que la frontière entre fonds d'État et fonds municipaux n'est pas suffisamment établie pour ce qui concerne les collections anciennes, cela ne remet pas en cause la légitimité juridique de l'intervention des conservateurs d'État, mais plaide plutôt pour une conception élargie de leurs missions, et au-delà des missions essentielles d'inventaire et de catalogue, pour des missions de numérisation mettant en valeur le patrimoine.

▪ Les fonds patrimoniaux

Dans le secteur des bibliothèques, la notion de patrimoine s'est progressivement élargie. Naguère réservé aux fonds antérieurs à la Révolution française, le terme de patrimoine a progressivement caractérisé tous les documents rares et précieux, quelle que soit la période ou le type de documents considérés. Sur le plan des contenus, la conception littéraire du patrimoine s'est étendue à toutes les disciplines, notamment scientifiques et techniques, mais aussi aux livres pratiques et aux livres pour la jeunesse.

Cette évolution résulte d'une conception moins restrictive de la culture, et de notre préoccupation de constituer plus globalement la mémoire de nos sociétés. Tout à fait légitime,

⁹ D. Varry. Op.cit p.14.

¹⁰ Aix- en-Provence, Avignon, Besançon, Carpentras par exemple.

¹¹ Patrimoine des bibliothèques de France : Nord-Pas-de-Calais, Picardie. Paris : Payot. p. 117.

¹² Cf. I. Weestel-Houste. *Premiers jalons pour une histoire des confiscations des bibliothèques ecclésiastiques en 1905*. ENSSIB. 1994.

elle a néanmoins pour conséquence logique de rendre plus complexe l'évaluation quantitative des fonds patrimoniaux : selon les villes, les objets comptabilisés, les périodes considérées varient assez sensiblement.

L'enquête initiée à l'occasion du lancement du programme PAPE a permis de recenser les fonds patrimoniaux conservés dans les bibliothèques municipales. L'enjeu était notamment d'aller au-delà de la notion restrictive de fonds ancien et d'inclure notamment les riches fonds du 19e siècle comme les acquisitions remarquables du 20e siècle. La notion de patrimoine est ici entendue de la façon la plus extensive mais sur un mode déclaratif avec des différences chronologiques sérieuses : certaines villes ont comptabilisé les fonds antérieurs à 1914, d'autres les fonds antérieurs à 1950, sans être en mesure d'introduire de critères discriminant fonds d'étude et fonds patrimonial par exemple. Les données volumétriques correspondent donc plutôt à une estimation des collections pérennes conservées par les villes. Ces données incluent les fonds anciens, et cumulent donc les chiffres précédents.

▪ **Le traitement des fonds anciens et patrimoniaux : quels besoins ?**

A échéance 2011, en vue d'établir les prochaines conventions de mises à disposition, il va appartenir au ministère de la culture et de la communication (direction du Livre et de la Lecture) de définir avec chaque municipalité et pour chaque bibliothèque des objectifs. Il ne s'agira plus seulement d'affecter dans un organigramme un emploi de manière indéfinie à une fonction patrimoniale, mais de préciser pour 3 ans dans chacune des conventions, bibliothèque par bibliothèque, des objectifs quantifiés et si possible chiffrés : conservation, signalement, valorisation, sachant que les résultats, mesurés par des indicateurs, donneront lieu à évaluation avant le renouvellement éventuel de la convention.

Rappelons que le signalement des fonds anciens des bibliothèques municipales classées a bénéficié des financements de la Bibliothèque nationale de France qui au cours de campagnes successives de rétroconversion des catalogues manuels a rendu identifiables une grande partie des fonds anciens sur le *Catalogue Collectif de France*. Cette tâche reste cependant à achever. On ne peut malheureusement considérer aujourd'hui que tous les fonds patrimoniaux imprimés des bibliothèques municipales soient inventoriés et catalogués avec un accès en ligne par Internet.

Parachever ce travail, c'est-à-dire terminer l'inventaire et le signalement des collections d'imprimés dans les catalogues informatisés puis dans le Catalogue Collectif de France, pourrait constituer un objectif national pour 2011, coïncidant chronologiquement avec l'achèvement de la mise en ligne du Catalogue général des Manuscrits et avec le bicentenaire de la création de la Bibliographie de la France.

Par la suite le traitement et la mise en valeur des fonds iconographiques et musicaux, et dans certains cas des fonds de médailles, pourrait constituer un autre objectif. La mise en ligne du *Catalogue général des partitions* pourrait par exemple constituer un objectif partagé avec la Bibliothèque nationale de France.

En tout état de cause, pour chaque ville et chaque bibliothèque, il convient, au moment de la préparation des conventions, de se poser la question du début et de la fin d'une opération à inscrire dans un calendrier, certes prévisionnel, mais précis.

Enfin, dans une perspective d'élargissement ultérieur de la carte des bibliothèques bénéficiant temporairement de mises à disposition, ces travaux sur le patrimoine pourraient porter aussi sur les fonds de bibliothèques non classées ne disposant pas du personnel scientifique pour les traiter. Certes, dans l'état actuel des textes, la mise à disposition sans remboursement ne peut concerner que des bibliothèques classées, mais il peut sans doute être envisagé que, par conventions entre plusieurs villes, un conservateur d'Etat puisse apporter son concours au traitement de fonds appartenant à d'autres bibliothèques¹³.

2.1.2. Critère n°2 : la mise en réseau des bibliothèques publiques

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que la mise en cohérence des bibliothèques publiques françaises et leur fonctionnement en réseau ne résultent pas d'une vaine ambition, ou d'une sorte de « rêve bibliothécaire » utopique. Cet objectif devrait réunir l'État et les collectivités territoriales dans une stratégie d'ensemble, les enjeux étant culturels mais aussi économiques, nationaux voire internationaux du point de vue de la langue française.

Le travail en réseau représente un enjeu économique de plus en plus important. Au regard de la maîtrise des coûts des bibliothèques municipales, dont près de 80 % sont représentés par la masse salariale, bénéficier du travail des autres bibliothèques, c'est pour les collectivités réaliser des économies sensibles en terme de temps de travail interne, notamment de personnel qualifié et cela signifie par exemple être davantage en mesure, à effectifs constants, de privilégier les fonctions de service du public. Ce fait est reconnu pour le catalogage depuis une vingtaine d'années, mais force est de constater que ce fonctionnement en réseau tarde à se généraliser. De nombreuses bibliothèques publiques persistent à cataloguer par elles-mêmes des documents dont le signalement est disponible en ligne soit sur la base de données de la Bibliothèque nationale de France, soit sur la base de données Electre, soit encore sur d'autres bases de données accessibles en ligne.

Avec la généralisation des bibliothèques numériques et des sites internet, cet enjeu culturel et économique de mise en réseau prend des proportions nouvelles.

Numériser des documents, assurer leur communication 24 h sur 24, 7 jours sur 7, concevoir et développer des sites Internet de bibliothèques, tout cela représente des savoir-faire spécialisés, et des coûts d'investissement et de fonctionnement considérables par rapport au budget ordinaire d'une bibliothèque municipale. La cohérence des contenus, la mutualisation des outils, des expertises exigent une mise en synergie des politiques publiques. ***La mise en réseau des projets de numérisation tant en matière de contenus que de modalités d'accès, d'interopérabilité, de recherche de partenariats, constitue aujourd'hui autant d'aspects de ces enjeux tant en termes de dépenses publiques que de rayonnement culturel.***

¹³ Circulaire n°2167 du 5 août 2008. « *Le fonctionnaire peut être mis à disposition d'un autre organisme pour une autre fraction de son temps de son temps de travail...* »

Pour une part, cette mise en réseau repose sur la compétence de personnels hautement qualifiés susceptibles d'implanter de nouveaux modes d'organisation et de les faire évoluer. ***On soulignera notamment le rôle des directeurs de bibliothèques dans ce travail d'impulsion et de mise en réseau.***

Au *niveau départemental*, un travail souvent remarquable de mise en réseau des petites bibliothèques municipales est déjà accompli sous l'autorité des conseils généraux par l'intermédiaire des bibliothèques départementales de prêt. De leur côté, mais pour une part plus modeste, les *conseils régionaux* contribuent à cette mise en réseau via notamment les *structures pour le livre* mais celles-ci manquent parfois de visibilité et de crédibilité, et disposent de peu de personnels qualifiés.

Quant aux missions d'intérêt national, elles sont principalement assumées par la Bibliothèque nationale de France, dans une moindre mesure par la Bibliothèque publique d'information. Un certain nombre de bibliothèques municipales y participent déjà. Cette participation justifie le soutien financier de l'État qui prend le plus souvent la forme de subventions spécifiques par exemple au titre du *dépôt légal d'imprimeur*, ou des *pôles associés* à la Bibliothèque nationale de France.

Au-delà de ces financements fléchés, l'impulsion donnée par l'État à la mise en réseau et en particulier au schéma directeur du numérique¹⁴, peut justifier, sous réserve d'une expertise bibliothèque par bibliothèque, la mise à disposition temporaire de conservateurs, dès lors que le contenu des missions peut être décrit avec précision, ses résultats évalués régulièrement, et que la cohérence avec les méthodes et les objectifs définis au plan national soit validée par le ministère de la culture et de la communication.

2.1.3. Critère n°3 : le soutien aux grands projets en région

Tout en respectant le principe de séparation des compétences, on peut envisager, dans le contexte de la poursuite du soutien de l'État à des projets structurants, et dès lors que les collectivités territoriales le demandent, ***un renfort temporaire*** permettant le développement et la bonne fin de projets importants concernant la lecture publique.

Les projets de développement de la lecture publique, actuellement identifiés par le ministère de la culture sont principalement de deux sortes : des projets de construction de médiathèques centrales ou de développement du réseau d'annexes, et des projets de bibliothèques numériques, ces deux types de projets étant de plus en plus souvent conjugués.

L'expérience a montré que la réussite de projets d'envergure est liée à la mobilisation d'une maîtrise d'ouvrage très qualifiée, et si possible dédiée à leur préparation. La création d'équipes de maîtrise d'ouvrage passe entre autres par la mobilisation de conservateurs territoriaux, mais peut requérir temporairement, si la ville le souhaite expressément, la présence de conservateurs d'État ayant acquis une expérience antérieure dans des contextes différents (Bibliothèque nationale de France, universités ou d'autres collectivités) laquelle peut s'avérer précieuse dans

¹⁴ Sur ce point on renverra aux travaux en cours du Conseil national du Livre.

la conduite de gros projets d'aménagement, de projets informatiques ou de bibliothèques virtuelles.

Cette forme de soutien de l'État paraît tout à fait adaptée à une durée de 3 ans, renouvelable si le projet l'exige, et justifie un surencadrement temporaire. Il pourrait s'apparenter aux emplois d'expert de haut niveau créés par le décret du 21 avril 2008.¹⁵ Mais ce type de mises à disposition supposera d'une part de préciser des critères d'éligibilité des projets, et d'autre part que le ministère de la culture puisse réserver quelques emplois permettant de les soutenir.

2.1.4. Critère n°4 : la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Compte tenu du retard français, le soutien au développement des bibliothèques publiques a justifié un effort soutenu de l'État tant en matière d'investissements immobiliers, que d'emplois. Ainsi, le niveau élevé de l'encadrement des bibliothèques municipales de villes comme Lyon, Grenoble ou Mulhouse s'explique historiquement par l'engagement financier de la direction des bibliothèques puis de la direction du Livre et de la Lecture pour le développement des bibliothèques en région. De même, le programme des *Bibliothèques Municipales à Vocation Régionale* a pu être financé à 40% par l'État qui a d'une manière générale fortement contribué au financement de nouvelles médiathèques municipales.

Mais, nous l'avons déjà souligné, la *compétence lecture publique appartient aux communes*, et la prise en charge par l'État des personnels scientifiques qui n'a plus vocation à être indéfinie, ne saurait en tout cas fonder, au-delà d'une période transitoire, la dispense de remboursement des mises à disposition de conservateurs exerçant des missions qui ressortissent uniquement à la compétence communale.

A moyen terme, revenir à une répartition plus équilibrée entre postes de conservateurs territoriaux et conservateurs d'État constitue un des enjeux prioritaires de la réforme. A cet égard, le cas de certaines villes devra faire l'objet d'une attention particulière : il s'agit notamment de Dijon, Lille et Versailles, bibliothèques importantes, qui ne comprennent *aucun* conservateur territorial. On sera également très attentif à la situation des villes comme Carpentras, Dôle ou Autun qui ne comptent qu'un seul conservateur chargé de la direction et mis à disposition.

Il paraît en tous cas nécessaire qu'une des orientations de la réforme soit de veiller à ce que les emplois de conservateurs d'État ne soient plus des emplois de substitution des emplois territoriaux.

2.2. Propositions de cartes : 3 scénarios.

Si l'on retient les quatre critères énoncés ci-dessus comme fondement d'une attribution des emplois, quelle répartition régionale faut-il prévoir pour élaborer une carte nouvelle ?

¹⁵ Décret n° 2008-382 du 21 avril 2008 relatif aux emplois d'expert de haut niveau et de directeur de projet des administrations de l'Etat et de ses établissements publics.

On laissera à part le cas des départements et territoires d'outre mer qui bénéficient d'un régime juridique particulier, de même que, à l'exception du cas particulier de Versailles, la région Île-de-France. Cette région, pour des raisons historiques, rassemble une grande partie des grandes bibliothèques patrimoniales, à commencer par la première d'entre elle, la Bibliothèque nationale de France. De plus, le statut particulier de la Ville de Paris et son haut niveau d'encadrement scientifique la placent hors de ce dispositif.

Il est nécessaire tout d'abord de rappeler que l'actuelle carte des 54 bibliothèques municipales ne peut fournir *a priori* une base de référence pour élaborer une telle carte. *L'antériorité n'est pas en soi une justification*. Au demeurant, nous l'avons montré dans notre rapport précédent, une analyse par critères a mis en lumière le caractère limitatif et parfois arbitraire de la frontière qui sépare aujourd'hui les bibliothèques municipales classées bénéficiant de la prise en charge de conservateurs d'Etat d'autres bibliothèques qui n'ont pas eu cette opportunité¹⁶.

Comment alors identifier les bibliothèques municipales susceptibles de constituer les principaux relais de la politique de l'Etat selon les critères précédemment évoqués, sachant qu'il est inévitable de *définir des seuils* qui justifient pour chacun de ces critères la prise en charge par l'Etat d'un voire parfois de plusieurs emplois de conservateurs ? Chaque année en effet, le ministère de la Culture et de la Communication reçoit les rapports statistiques décrivant l'activité d'environ 3 000 bibliothèques municipales (2 983 en 2004, 2 913 en 2005). Cependant, toutes n'ont évidemment pas la même importance, le même rayonnement, la même audience. *La majorité d'entre elles exercent des missions exclusivement locales*. Ce sont de petites bibliothèques comprenant un faible nombre de personnels qualifiés et assurant un rôle de service de proximité.

Par rapport à ce nombre élevé de bibliothèques municipales, la liste des établissements éligibles à un rôle national s'avère donc assez restreint. La majorité des villes de plus de 100 000 habitants (45 villes) disposent de bibliothèques dont la taille des bâtiments, le volume des collections et le rayonnement culturel dépassent le niveau d'une seule commune. Il en va de même d'une partie des villes dont la population est comprise entre 50 000 et 100 000 habitants, si bien que pour des raisons de rayonnement effectif et de coûts, la compétence « lecture publique » est de plus en plus souvent transférée à une structure intercommunale. Enfin, le patrimoine est plutôt concentré dans les communes les plus importantes par la taille de leur population : sur 300 bibliothèques municipales qui conservent des fonds antérieurs à la Révolution, **25 bibliothèques détiennent plus de 2/3 de ces collections**.

A bien considérer la situation française, une carte nationale peut concerner selon les critères considérés entre 30 et au maximum 150 bibliothèques municipales.

Comment alors les répartir et identifier celles où la présence d'un renfort en personnel scientifique serait nécessaire dans le cadre d'une politique nationale ? Pour y parvenir l'Inspection générale des bibliothèques a croisé plusieurs approches :

- Une *approche par bibliothèque* : au vu des rapports annuels transmis au ministère de la culture et de la communication, des informations complémentaires transmises par les

¹⁶ Cf. IGB. IGAAC. *Les mises à disposition des conservateurs d'Etat dans les bibliothèques municipales classées*. : Rapport à Madame la ministre de la culture et de la communication. Ministère de la culture et de la communication, 2007.P.12 -17

directions régionales des affaires culturelles, et, le cas échéant, des derniers rapports d'inspection, ont été réunis les principaux éléments permettant de caractériser les bibliothèques municipales susceptibles d'être concernées, et d'apprécier au vu de l'organigramme, les attributions du personnel de l'État actuellement en fonction. Cette analyse a permis un examen des emplois, et fourni une première estimation des besoins.

- Une *approche par région* essayant d'évaluer les équilibres ou déséquilibres régionaux, les relations de partenariat qui pourraient se développer entre bibliothèques municipales, notamment celles qui détiennent des fonds patrimoniaux.
- Une *approche par critères thématiques* : principalement le patrimoine, l'aptitude à travailler en réseau, la coopération.

On a fait varier la pondération des principaux critères thématiques, ce qui a permis d'aboutir à trois types de scénarios, correspondant chacun à une carte différente :

1. Une *carte « Patrimoine »* correspondant à 51 villes,
2. Une *carte se concentrant sur 31 médiathèques régionales* de référence,
3. Une *carte multicritères*, répartie sur 78 villes.

Pour élaborer ces propositions de carte, la démarche nous a conduits à considérer le potentiel de bibliothèques municipales susceptibles de s'inscrire dans l'un ou l'autre de ces scénarios. On trouvera en annexe sous forme de *tableaux récapitulatifs classés par régions*, la liste des indicateurs qui ont été rassemblés, pour effectuer ces comparaisons et ranger les bibliothèques municipales selon les critères énumérés. Ceux – ci incluent les indicateurs démographiques, de surfaces des locaux, de volume des collections patrimoniales, de personnel, et enfin les indicateurs disponibles sur la participation permanente à des opérations de coopération nationale ou régionale.

2.2.1. Le scénario patrimonial

Dans cette hypothèse, la pondération unique est accordée à l'importance des collections soit en *considérant en priorité les fonds anciens appartenant à l'Etat* (conception conforme à la notion de bibliothèque classée), mais *en tenant compte des fonds patrimoniaux*. Ces deux notions sont en effet le plus souvent corrélées : les bibliothèques qui conservent les fonds anciens les plus riches sont aussi souvent celles qui conservent les fonds patrimoniaux les plus importants. Le critère retenu recouvre en réalité un spectre assez large. En effet les bibliothèques conservant des imprimés antérieurs à 1811 se trouvent être aussi celles qui conservent des manuscrits anciens, en particulier médiévaux. On citera par exemple le cas de Valenciennes et le Cantilène de Sainte Eulalie, le plus ancien texte en langue française.

▪ Le critère des fonds anciens appartenant à l'État.

Selon les statistiques établies par la Direction du Livre et de la Lecture, et au vu des diverses enquêtes menées sur ces fonds, *on estime en France à environ 300 le nombre de bibliothèques municipales susceptibles de conserver des fonds anciens appartenant à l'État (cf. carte n°1) mais l'importance de ces collections varie fortement selon les villes, allant de quelques dizaines ou centaines de volumes, à plusieurs centaines de milliers de volumes. La nécessité d'établir un seuil quantitatif est donc indispensable.*

▪ Méthode retenue

Nous avons déjà évoqué les problèmes de méthode qui se posent pour une évaluation précise de ces fonds. Pour ce qui concerne les imprimés, on peut encore se référer à l'enquête menée par le Service du Livre Ancien de la Bibliothèque nationale sous la direction de F. Bléchet et D. Pallier en 1975, aux chiffres fournis par les rapports statistiques adressés annuellement à la Direction du Livre et de la Lecture, mais aussi aux enquêtes relatives aux opérations de rétroconversions.

Certaines données peuvent être mieux comprises à la lumière des articles publiés dans *Patrimoine des bibliothèques de France* (1995). On soulignera qu'il s'agit de *données déclaratives*, et assez souvent d'évaluations, qui ne doivent pas être considérées comme des valeurs absolues mais plutôt comme des indications. Pour certaines villes, on observe qu'il existe des différences sensibles entre ces diverses enquêtes. Dans le cas d'informations divergentes, les deux chiffres ont été pris en considération. Quelques difficultés subsistent cependant. Elles concernent notamment les villes de St Etienne, Reims et Tours¹⁷, au sujet desquelles un complément d'enquête et un contrôle s'avèrent indispensables.

Se référer aux fonds antérieurs à 1811, mais aussi au patrimoine en général c'est-à-dire des fonds des 19^e et 20^e siècles est plus pertinent que de s'en tenir, pour des raisons juridiques, aux seuls « fonds anciens ». C'est par exemple tenir compte du fonds « *Jules Verne* » à Nantes, ou du fonds de la « *Société industrielle* » à Mulhouse. Mais cette approche, plus légitime sur le plan scientifique, suppose alors d'élargir le soutien de l'État à la politique du patrimoine non restreinte à la stricte propriété des fonds.

Il aurait certes été souhaitable de prendre aussi en considération des données quantitatives concernant d'autres catégories de documents, en particulier pour l'iconographie. Malheureusement pour ce type de documents, comme les estampes anciennes par exemple, il n'existe pas encore de recensement fiable et suffisamment détaillé permettant des comparaisons terme à terme entre les fonds : dans de nombreux cas documents anciens et plus récents sont confondus, et la typologie n'est pas homogène. Dans ces conditions, il paraissait difficile d'établir des comparaisons équitables, et on s'en est tenu aux collections de livres et périodiques imprimés.

En croisant les résultats des différentes enquêtes relatives aux fonds anciens conservés dans les bibliothèques municipales, il a été constitué après concertation avec la direction du Livre et de la Lecture, quatre groupes de bibliothèques selon l'importance des fonds. Dans les tableaux qui suivent, on trouvera en première colonne les données résultant de l'enquête Bléchet –Pallier, et en seconde colonne les données résultant de *l'enquête de la DLL relative aux rétroconversions* (2005), ou de l'ouvrage *Patrimoine des bibliothèques de France*.

¹⁷ Les fonds de la BM de Tours sont estimés respectivement à 40 500 volumes pour la période antérieure à 1900, mais, avec l'apport de la bibliothèque du séminaire, ses fonds patrimoniaux atteignent environ 100 000 volumes.

Pour le classement des villes selon l'ordre d'importance des collections, lorsque les deux données sont disponibles, c'est l'enquête la plus récente qui a été prise comme référence.

Un premier groupe de 7 villes rassemble des fonds anciens supérieurs à 100 000 volumes et au total entre 959 000 et 981 000 volumes. Ce sont toutes des villes de plus de 100 000 habitants disposant d'une bibliothèque municipale classée.

Tableau 1 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens supérieurs à 100 000 volumes
(En gras les bibliothèques municipales classées)

Villes	Enquête 1975	Enquête 2005
Lyon	200 000	305 000
Troyes	68 000	150 000
Rouen	116 000	116 000
Grenoble	250 000	110 000
Toulouse	125 000	100 000
Aix-en-Provence	100 000	100 000
Montpellier	100 000	100 000
Total	959 000	981 000

Un second groupe comprend 13 villes dont les collections d'imprimés anciens sont comprises entre 50 000 et 100 000 volumes, et concerne en tout entre 776 000 et 899 000 volumes. Toutes ces bibliothèques sont classées.

Tableau 2 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens compris entre 50 000 et 100 000 volumes.
(En gras les bibliothèques municipales classées)

Villes	Enquête 1975	Enquête 2005
Nîmes	38 000	90 000
Metz	80 000	85 000
Amiens	80 000	80 000
Besançon	77 000	77 000
Versailles		75 000
Le Mans	100 000	70 000
Bordeaux	66 000	87 000
Carpentras	65 000	65 000
Dijon	60 000	60 000
Boulogne sur Mer	60 000	60 000
Angers	50 000	50 000
Colmar	50 000	50 000
Nantes	50 000	50 000
TOTAL	776 000	899 000

Le troisième groupe inclut des bibliothèques municipales conservant des fonds anciens compris entre 20 000 et 50 000 volumes. Il comprend 30 villes, dont 12 bibliothèques municipales non classées. Les collections concernées représentent au total entre 769 500 et plus de 888 000 volumes.

Tableau 3 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens compris entre 20 000 et 50 000 volumes.
(En gras les bibliothèques municipales classées)

Villes	Enquête 1975	Enquête 2005
Châlons-en-Champagne	70 000	46 321
Vendôme	45 000	45 000
Valenciennes	12 000	40 000
Autun	30 000	40 000
Marseille	40 000	38 000
Cherbourg		35 000
Alençon		35 000
Quimper	12 000	33 500
Albi	22 000	31 350
Niort		31 000
Saintes	35 000	30 000
Arles	30 000	30 000
Orléans	30 000	30 000
Nancy	100 000	30 000
Mulhouse		30 000
Rennes	20 000	30 000
Le Havre	12 000	30 000
Poitiers	36 000	28 446
Lille	28 000	28 000
Avignon	27 000	27 000
Clermont-Ferrand		27 000
Chambéry	25 000	25 000
Charleville Mézières	16 000	24 000
La Rochelle	28 000	22 392
Chartres		21 000
Bourges	21 500	21 500
Laon	80 000	20 486
Beaune	25 000	20 200
Strasbourg		20 000
Reims	25 000	18 000
TOTAL	769 500	888 195

Le quatrième groupe de 32 bibliothèques, en deçà du seuil de 20 000 volumes et jusqu'à environ 3 000 volumes est beaucoup moins homogène.

Tableau 4 : Bibliothèques municipales. Fonds anciens inférieurs à 20 000 volumes.
(En gras les bibliothèques municipales classées)

Villes	Enquête 1975	Enquête 2005
Bourg-en-Bresse	20 000	19 000
Pau	19 000	19 000
Verdun	18 000	18 000
Angoulême	10 000	18 000
Périgueux	16 000	16 000
Narbonne	16 000	16 000
Chaumont	18 000	15 000
Soissons	15 000	15 000
Ajaccio	10 000	15 000
Caen	12 000	15 000
Dôle	15 000	14 000
Bar-le-Duc	14 000	14 000
Saint-Omer	14 000	14 000
Carcassonne	23 000	12 900
Vesoul	12 000	12 000
Montauban	12 000	12 000
Limoges	10 000	10 000
Arras		10 000
Compiègne		10 000
Nice		10 000
Chalon-sur-Saône		9 000
Douai		8 000
Moulins	40 000	7 500
Fréjus	22 000	5 500
Bayonne	25 000	5 000
Brest	4 130	3 800
Cambrai		3 000
Rodez	30 000	
Mâcon	80 000	
Blois	20 000	
Senlis	17 000	
Roubaix		
TOTAL	492 130	326 700

On y remarque cependant la présence de 13 bibliothèques municipales classées (Brest, Caen, Cambrai, Châlons-sur-Saône, Compiègne, Dôle, Douai, Limoges, Moulins, Nice, Pau, Périgueux, et Roubaix) et 19 bibliothèques municipales non classées. La comparaison entre la taille des collections anciennes fait ressortir le caractère hétéroclite du classement des bibliothèques municipales, du moins vu sous l'angle de ce critère. On notera la mention de Roubaix, bibliothèque classée mais qui n'atteint même pas le seuil considéré.

Enfin, il faut inclure dans ce scénario patrimonial, les bibliothèques de Valence (vraisemblablement en groupe 3), de Nice et de St Etienne (vraisemblablement en groupe 4) dont les chiffres mériteraient d'être attentivement contrôlés.

Dans l'état actuel de notre connaissance des collections, la prise en considération des fonds patrimoniaux pour la définition de la carte nationale des mises à disposition, aboutit donc à une proposition de carte comprenant 51 villes auxquelles il est nécessaire d'ajouter 16 bibliothèques municipales classées. Le cas de 18 autres bibliothèques, ayant des fonds de moindre importance, pourrait relever de mises à disposition à temps partiel.

▪ **Conséquences et limites de ce scénario**

➤ *La mise à l'étude du classement des bibliothèques ou des fonds.*

La logique de cette nouvelle carte fondée sur l'importance respective des fonds entraînerait soit de nouveaux classements de bibliothèques municipales, soit, ce qui n'est pas incompatible, à faire évoluer la notion de classement, question que nous évoquerons plus loin (cf. § 4.1).

Devrait alors être étudié le cas des bibliothèques non classées appartenant au troisième groupe, celui des bibliothèques dont les fonds sont compris entre 20 000 et 50 000 volumes : Arles, Alençon, Beaune Bourges, Charleville-Mézières, Chartres, Cherbourg, Laon, Niort, Quimper, Saintes, Strasbourg, Vendôme. Dans un second temps, il conviendrait de se pencher sur le cas des 21 bibliothèques non classées du quatrième groupe.

L'attention qui devrait être davantage portée à ces collections devrait conduire à ouvrir une réflexion sur le renforcement du contrôle scientifique et technique.

➤ *Un préalable indispensable : le contrôle du chiffrage des fonds*

L'éventuelle reprise de la procédure de classement exige au préalable un contrôle de l'évaluation quantitative des fonds anciens des bibliothèques classées, comme de bibliothèques non classées. Dans ce domaine, des initiatives sont à prendre par le ministère de la culture et de la communication en liaison avec les collectivités territoriales de façon à ce que soient introduits des processus de validation de la qualité des évaluations.

Parmi les mesures d'accompagnement à envisager, les programmes annuels de l'Inspection générale des bibliothèques de 2009 et 2010 pourraient porter en priorité sur la question des fonds anciens de ces bibliothèques municipales.

➤ *Classement des fonds et affectation de conservateurs d'État.*

Quelle que soit la formule retenue, classement de bibliothèque ou classement de fonds particuliers, ces bibliothèques deviendraient éligibles à une affectation temporaire, à temps plein ou à temps partiel d'un conservateur d'État.

Pour construire ce scénario, on a considéré des bibliothèques dont l'importance des fonds d'État s'échelonne entre 300 000 volumes et 3 000 volumes. Mais on a relevé qu'à l'intérieur du quatrième groupe figurent des collections d'importance très inégale, lesquelles ne justifient pas, au regard de la seule mission patrimoniale, la présence *permanente* d'un conservateur d'État.

Un chiffrage des mises à disposition au vu de ce seul critère est donc à moduler : dans une majorité de cas, il s'agira de continuer à mettre à disposition un seul conservateur d'État, et plusieurs seulement pour les fonds excédant 100 000 volumes, cas qui ne concerne en réalité que 7 bibliothèques.

En deçà de 20 000 volumes, on peut s'interroger sur la justification de la présence à *temps complet* d'un conservateur dont la fonction serait uniquement dédiée au patrimoine. C'est pourtant le cas de plusieurs bibliothèques classées dont certaines disposent même de plusieurs conservateurs mis à disposition. Pour ces bibliothèques, la question doit être posée du niveau et des modalités du soutien de l'État, en fonction d'objectifs de signalement et d'inventaire bien précisés. Sans doute est-il nécessaire, au moins pendant la période transitoire, de réserver le cas des bibliothèques classées dans lesquels il n'existe qu'un conservateur d'État qui assume également la fonction de directeur.

La situation des fonds anciens dans des bibliothèques non classées mériterait néanmoins une attention plus soutenue.

Prévue dans le nouveau dispositif réglementaire, la faculté de *mises à disposition à temps partiel*, paraît tout à fait adaptée à la réalisation de projets et peut ouvrir des perspectives de partenariat entre bibliothèques classées et non classées qui justifierait alors pour des objectifs précis et limités dans le temps un soutien particulier de l'État. Cette formule pourrait être expérimentée dans certaines régions, par exemple en Franche Comté.

Enfin dans l'hypothèse d'un scénario patrimonial, la fonction d'expertise des fonds anciens se trouverait fortement sollicitée. Si ce scénario était retenu, il devrait se traduire alors par un renforcement significatif de la formation initiale et de la formation continue dans ce domaine.

L'avantage de ce choix réside dans sa clarté, mais la conséquence d'un scénario purement patrimonial serait le retrait progressif des mises à disposition de conservateurs d'État affectés à d'autres missions.

2.2.2. *Le scénario de concentration*

En retenant non plus le seul critère patrimonial mais en cherchant au contraire à identifier les bibliothèques qui pourraient réunir un ensemble de critères, une approche différente consiste à essayer de regrouper les moyens de l'État selon *un modèle de type régional*. Dans cette hypothèse on suppose que chaque région disposerait alors, selon sa taille et ses besoins, d'un certain nombre d'emplois mis à disposition. Cette idée de structuration régionale comme échelon majeur d'une organisation nationale est ancienne. Elle avait été envisagée avant la décentralisation mais n'a jamais pu être mise en œuvre¹⁸. Plusieurs modalités peuvent être envisagées.

- **DRAC ou conseils régionaux.**

Sur le modèle des ex-chargés de mission pour le patrimoine, on pourrait par exemple proposer que des conservateurs d'État soient affectés auprès de chacune des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), ou bien mis à disposition des conseils régionaux de façon à accomplir des missions pouvant bénéficier à l'ensemble des bibliothèques municipales d'une région. Cette solution soulève diverses objections de nature juridique et fonctionnelles. On observe en effet que **la loi de 2007 précise explicitement que les conservateurs mis à disposition sont affectés « pour exercer leurs fonctions dans les bibliothèques classées »** et que la convention doit être passée entre l'administration d'origine du fonctionnaire et la collectivité d'accueil, les textes en vigueur ne prévoyant pas davantage l'affectation de conservateurs d'État auprès des conseils régionaux. De plus, cette modalité risquerait de dériver vers des fonctions administratives, alors même qu'un travail à temps complet en bibliothèque municipale suppose d'être intégré dans une équipe, dans un service, et d'être en contact avec le public.

- **La mise à disposition auprès de médiathèques régionales de référence.**

Toujours en se référant à un modèle de type régional, certaines collectivités (Lyon par exemple) suggèrent une nouvelle carte des emplois qui procéderait plutôt *d'une concentration des ressources* sur un nombre restreint de grandes bibliothèques jouant un « rôle moteur au plan national »¹⁹, évitant de « saupoudrer des moyens plutôt en diminution ». Sur le modèle par exemple des pôles de compétitivité, il s'agirait en somme d'accorder à quelques bibliothèques le statut et le rôle de *médiathèques régionales de référence*.

- **La détermination de médiathèques de référence : méthode utilisée**

Reste à identifier ces médiathèques régionales selon la méthode la plus équitable possible, ce qui a été effectué en sélectionnant une série de critères, chacun affecté d'un indice chiffré, la somme de ces indices aboutissant à un *indice global* permettant de classer les villes entre elles.

Cinq critères ont été pris en considération.

¹⁸ Voir l'historique dans l'article de J. Goasguen. *Une expérience oubliée : les bibliothèques régionales (1963 - 1965)*. Dans : *Le Livre et l'art. Mélanges offerts à Pierre Lelièvre*. Paris : Somogy ; Lyon : Enssib, 2000. p. 91 -104.

¹⁹ Lettre du Maire de Lyon du 22/07/2008.

On s'est d'abord référé à *deux critères attestant une activité réelle de coopération nationale* : convention de « *pôle associé documentaire* » avec la Bibliothèque nationale de France d'une part, *régie du dépôt légal imprimeur* d'autre part. Chacun de ces critères a été affecté de l'indice 2. On notera que ces bibliothèques municipales bénéficient à ces divers titres d'une aide significative de la Bibliothèque nationale de France par le biais de conventions spécifiques.

Deux critères concernant les collections patrimoniales ont été retenus. Selon leur importance, les bibliothèques ont été affectées d'un indice allant de 1 à 4 pour les *fonds anciens*, et de 1 à 3 pour les *fonds patrimoniaux*, en retenant selon les seuils suivants :

- *Fonds anciens (livres imprimés)*
- Collections supérieures à 200 000 volumes : indice 4
- Collections comprises entre 100 000 et 200 000 : indice 3
- Collections comprises entre 50 000 et 100 000 volumes : indice 2
- Collections comprises entre 20 000 volumes et 50 000 volumes : indice 1

- *Fonds patrimoniaux (livres imprimés et documents graphiques) :*
- Collections supérieures à 200 000 : indice 3
- Collections comprises entre 100 000 et 200 000 : indice 2
- Collections comprises entre 50 000 et 100 000 : indice 1

Enfin, a été inclus *un critère de taille* qui est a priori corrélé avec la notion de clarification des compétences. On peut supposer en effet que seul un nombre limité de bibliothèques municipales rassemblent suffisamment de ressources en personnel qualifié, en locaux, en moyens techniques pour que les missions confiées à des conservateurs d'État représentent une véritable plus value, et ne continuent pas à être une simple substitution à une carence de personnel territorial. Pour définir ce critère de taille, on a tenu compte des éléments suivants : villes de plus de 50 000 habitants, nombre d'emplois supérieur à 50 ETP, surface des locaux au dessus de 4 000 m². Ces éléments sont par exemple ceux que retient *l'Association des directeurs des bibliothèques des grandes villes* dans son annuaire. Le cumul de ces trois critères a reçu l'indice 1. Le label de « *bibliothèque municipale à vocation régionale* ²⁰ » n'a pas donné lieu à aucune notation particulière, dans la mesure où elle aurait été redondante par rapport à l'ensemble des critères retenus.

La méthode aboutit à identifier *72 bibliothèques municipales* ayant obtenu un indice global de valeur au moins égale à 1, certaines bibliothèques classées n'atteignant pas ce seuil.

Dans l'hypothèse d'un scénario de concentration des ressources, si l'on souhaite qu'il y ait un nombre limité de médiathèques de référence, un examen des seuils (tableau n° 5) montre qu'il serait préférable de ne retenir que les bibliothèques ayant obtenu un indice au moins égal à 4, le cas particulier de la Corse pouvant alors être traité à part. Cette approche conduit à

²⁰ Code du Patrimoine. Art. L.310-5. Une bibliothèque municipale à vocation régionale est un établissement qui est situé sur le territoire d'une commune d'au moins 100 000 habitants ou chef-lieu d'une région ou d'un groupement de communes d'au moins 100 000 habitants et qui répond notamment à des conditions de surface, d'importance des fonds et de diversité des supports documentaires, d'aptitude à la mise en réseau et d'utilisation de moyens modernes de communication fixées par décret en Conseil d'Etat.

sélectionner une liste de 32 villes, et à une carte de 31 villes incluant Ajaccio, mais ne retenant qu'une médiathèque en Champagne-Ardenne, celle de Troyes.

Tableau 5 : Scénario de concentration Seuils de sélection

Valeur de l'indice	Nombre de bibliothèques	Nombre de régions concernées	Nombre maximum de bibliothèques par région	Régions déficitaires selon les hypothèses
Indice ≥ 6	19	17	2 (Rhône-Alpes)	Alsace, Basse Normandie, Centre, Corse, Limousin, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais,
Indice ≥ 5	26	19	3 (Champagne –Ardenne)	Alsace, Corse, Nord-Pas-de-Calais
Indice ≥ 4	32	21	3 (Champagne-Ardenne, Pays-de-Loire)	Corse
Indice ≥ 3	42	21	3	Corse
Indice ≥ 2	55	22	3	Aucune

Le tableau n° 6 (page suivante) fournit la liste des régions et des villes ainsi sélectionnées. On relève qu'à l'exception de Strasbourg, il comprend uniquement des bibliothèques classées.

Si la majorité des régions sont représentées, ce type de carte nationale reflète plutôt certains déséquilibres : ainsi l'Aquitaine, la Bretagne, la Bourgogne ne disposeraient dans cette hypothèse que d'une médiathèque de référence tandis que d'autres régions comme Champagne-Ardenne, Pays de Loire, Rhône-Alpes en disposent de 3. Si l'on compare les régions entre elles, on serait tenté de ne retenir qu'une médiathèque de référence pour la région Champagne-Ardenne, sans doute Troyes, et à prévoir une médiathèque régionale en Corse.

Au total, la carte nationale ainsi corrigée aboutirait à proposer un ensemble de 31 médiathèques régionales de référence.

Pour mesurer les incidences en termes d'évolution des mises à disposition, on a fait figurer dans le tableau n°6 le *nombre actuel* d'emplois de conservateurs territoriaux, les autorisations à recruter des conservateurs territoriaux, et l'effectif théorique des conservateurs d'État avant la réforme.

Tableau 6 : Scénario de concentration. Les 32 villes classées entre les indices 4 et 12.

Régions	Villes (BMC en gras)	Pôles associés à la BnF	Dépôt Légal Imprimeur	Fds anciens avant 1811	Fonds patrimoniaux	Critères de taille	INDICE TOTAL	Conservateurs territoriaux	Autorisations de recrutement	Conservateurs d'Etat
Alsace	Colmar			2	3	1	6	1	4	3
	<u>STRASBOURG</u>			1	2	1	4	5	10	0
Aquitaine	<u>BORDEAUX</u>		2	2	3	1	8	4	9	6
Auvergne	<u>CLERMONT-FERRAND</u>		2	1	2	1	6	2	2	4
Basse-Normandie	Caen		2		3	1	6	2	6	5
Bourgogne	<u>DIJON</u>	2	2	2	3	1	10	0	7	4
Bretagne	Rennes		2	1	3	1	7	1	2	3
Centre	Orléans		2	1	1	1	5	1	7	3
Champagne-Ardenne	Troyes	2		3	2	1	8	2	5	2
	Châlons-en-Champagne		2	1	2	0	5	0	3	2
	Reims			1	3	1	5	3	5	3
Franche-Comté	Besançon		2	2	3	1	8	1	3	4
Haute-Normandie	Rouen		2	3	3	1	9	2	2	3
Ile-de-France	Versailles	2		2	3	1	8	0	5	4
Languedoc-Roussillon	<u>MONTPELLIER</u>		2	3	2	1	8	3	3	3
	Nîmes			2	2	1	5	6	10	3
Limousin	Limoges	2	2			1	5	1	5	1
Lorraine	Metz			2	3	1	6	0	5	4
	<u>NANCY</u>		2	1	1	1	5	2	3	3
Midi-Pyrénées	<u>TOULOUSE</u>		2	3	2	1	8	3	4	8
Nord-Pas-de-Calais	Boulogne-sur-Mer			2	2	0	4	0	2	1
	<u>LILLE</u>		2	1		1	4	0	4	4
PACA	Aix-en-Provence	2		3	3	1	9	7	8	2
	<u>MARSEILLE</u>	2	2	1	2	1	8	6	13	4
	Nice	2		NC	1	1	4	4	10	4
Pays-de-Loire	Angers		2	2	3	1	8	0	0	4
	Nantes			2	3	1	6	3	8	5
	Le Mans			2	1	1	4	1	5	4
Picardie	Amiens		2	2	3	1	8	0	0	3
Poitou-Charentes	Poitiers	2	2	1	1	1	7	1	2	2
Rhône-Alpes	<u>LYON</u>	2	2	4	3	1	12	5	10	14
	Grenoble			3	3	1	7	6	7	7

▪ **Avantages et limite d'un tel scénario**

La logique de ce scénario revient à valoriser les capacités de coopération, en ne renforçant que les bibliothèques disposant de moyens déjà significatifs.

En restreignant la carte nationale à une trentaine de médiathèques de référence le scénario de concentration renvoie à la négociation contractuelle les questions de fond.

Quel traitement réserver aux bibliothèques classées non retenues ?

Une des premières questions qui se posent à propos de ce scénario est la situation des bibliothèques classées non sélectionnées. Au terme de la loi, celles-ci pourraient continuer à bénéficier de mises à disposition de conservateurs d'État, mais uniquement pour les fonctions patrimoniales. Dans cette hypothèse, on voit mal l'État procéder à de nouveaux classements.

Comme dans le scénario patrimonial, il pourrait être envisagé de confier aux médiathèques régionales une mission de d'expertise scientifique et technique sur des bibliothèques municipales conservant des fonds anciens. Cependant, le nombre des médiathèques régionales étant limité, la mission de contrôle s'exercerait alors sur un nombre assez étendu d'établissements avec un risque de faible efficacité. Les charges patrimoniales seraient en effet inégalement réparties : on considèrera par exemple le cas de Lille pour la région Nord-Pas-de-Calais ou de Dijon pour la Bourgogne.

Quelles missions élargies confier aux 31 bibliothèques retenues ?

Mise en réseau des bibliothèques certes mais avec quelles missions et surtout quelle autorité et quels moyens pour les accomplir ? Faudrait-il introduire une sorte de hiérarchie entre des bibliothèques « tête de réseau » et des bibliothèques secondaires ?

Cette situation correspond partiellement, et avec beaucoup de nuances selon les régions, à une réalité empirique mais faut-il pour autant la conforter et lui donner un sens statutaire ? ***De plus, n'irait-on pas à rebours de la décentralisation en introduisant cette quasi hiérarchie entre les bibliothèques et, implicitement, entre les communes ? Le rôle de l'État n'est plus d'exercer la tutelle sur les villes, mais il n'y a pas davantage de relation de subordination entre les villes.***

Concentration signifie t-il renforcement des moyens ?

Dans un contexte économique et budgétaire caractérisé par une recherche d'une meilleure efficacité des dépenses publiques, il n'est pas certain qu'il y ait corrélation entre scénario de concentration et augmentation significative du nombre de mises à disposition. D'une part, il ne faut pas oublier que ce scénario de concentration exige aussi un rééquilibrage entre conservateurs territoriaux et conservateurs d'État. D'autre part, le redéploiement à partir des bibliothèques classées aura des effets limités. Par ailleurs, faut-il raisonner comme s'il existait un stock invariant d'emplois disponible ? Soulignons enfin que ces emplois sont occupés, que les redéploiements éventuels ne s'effectueront qu'au terme d'une période transitoire.

2.2.3. Le scénario de répartition : une carte de 78 bibliothèques

Au demeurant, un scénario de concentration correspond-il à un schéma réaliste d'aménagement du territoire ? Certes, les grandes métropoles d'équilibre (villes en petites capitales et soulignées dans le tableau n° 6) y sont toutes présentes, mais on relève l'absence de villes qui sont des pôles d'influence régionaux comme par exemple St Etienne, ou, dans une

moindre mesure, Valence pour la région Rhône-Alpes. Ce schéma d'organisation très concentrée se heurte aussi à la l'existence des *réseaux de villes* comme celles de Champagne (Reims, Châlons-en-Champagne, Troyes), ou encore à des *associations entre métropoles régionales et villes de leur sphère d'influence*. Plutôt qu'à des schémas hiérarchiques, la préférence va désormais à des réseaux maillés, polycentriques²¹.

La référence des pôles de compétitivité comme la réalité géographique et humaine des territoires plaide d'ailleurs pour des bibliothèques de référence plus nombreuses : en France, il existe aujourd'hui 66 pôles de compétitivité. En Allemagne, les *Kompetenznetze* sont plus d'une centaine.

Un troisième scénario, plus pragmatique, moins restrictif, consisterait donc à considérer une carte de 78 bibliothèques éligibles à l'aide de l'Etat sous la forme de mises à disposition, et qui seraient réparties en deux groupes :

- *Des bibliothèques de référence* correspondant aux trois critères (capacité de coopération, collections anciennes et patrimoniales, taille)
- *Des bibliothèques partenaires* correspondant plutôt à l'un des critères, dont le critère patrimonial qui dans l'état actuel des textes doit demeurer une condition d'éligibilité.

Ce scénario aboutit à une carte multicritères plus équilibrée dans sa répartition géographique et fonctionnelle.

Le scénario de répartition ouvre la voie à des discussions contractuelles avec un plus grand nombre de villes, qu'il s'agisse du classement des fonds ou de l'intégration dans des réseaux de coopération.

Tableau 7 : Scénario de répartition. Liste des 78 bibliothèques.
(En gras les bibliothèques municipales classées)

Régions	Villes (BMC en gras)	INDICE
Alsace	Colmar	6
	Mulhouse	2
	Strasbourg	4
Aquitaine	Bayonne	1
	Bordeaux	8
	Pau	2
	Périgueux	1
Auvergne	Clermont-Ferrand	6
	Moulins	0
Bourgogne	Autun	2
	Beaune	1

²¹ La DATAR évoquait la notion de « *polycentrisme maillé* », notion qui conviendrait bien aux réseaux de bibliothèques.

	Chalon-sur-Saône	0
	Dijon	10
Bretagne	Brest	3
	Quimper	1
	Rennes	7
Centre	Blois	1
	Bourges	2
	Chartres	1
	Orléans	5
	Tours	3
	Vendôme	1
Champagne-Ardenne	Châlons-en-Champagne	5
	Charleville-Mézières	1
	Chaumont	2
	Reims	5
	Troyes	8
Corse	Ajaccio	2
	Bastia	1
Franche-Comté	Besançon	8
	Dôle	0
Ile-de-France	Saint-Denis	2
	Versailles	8
Languedoc-Roussillon	Montpellier	8
	Nîmes	5
	Perpignan	1
Limousin	Limoges	5
Lorraine	Metz	6
Lorraine	Nancy	5
Midi-Pyrénées	Albi	3
	Toulouse	8
Nord-Pas-de-Calais	Boulogne-sur-mer	4
	Cambrai	0
	Douai	0
	Lille	4
	Roubaix	1
	Saint-Omer	1
	Tourcoing	1
	Valenciennes	2
Normandie (Basse)	Caen	6
	Alençon	2
	Cherbourg	2
Normandie (Haute)	Le Havre	3
	Rouen	9
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Aix-en-Provence	9
	Arles	1
	Avignon	3
	Carpentras	3
	Marseille	8
	Nice	4
	Toulon	1

Pays-de-Loire	Angers	8
	Le Mans	4
	Nantes	6
Picardie	Amiens	8
	Compiègne	0
	Laon	1
Poitou-Charentes	La Rochelle	3
	Niort	3
	Poitiers	7
	Saintes	2
Rhône-Alpes	Annecy	1
	Bourg-en-Bresse	1
	Chambéry	4
	Grenoble	7
	Lyon	12
	Saint-Etienne	3
	Valence	1

▪ Avantages et inconvénients de ce scénario

Une carte multidimensionnelle, c'est-à-dire construite sur le croisement d'une pluralité de critères, mais aussi sur un nombre moins restreint de bibliothèques, paraît, de notre point de vue le type de scénario plus approprié aux objectifs généraux de l'État et des collectivités territoriales, et sans doute le plus acceptable.

Ce type de choix permet à la fois :

- *de prendre en considération des missions de coopération nationale mais avec une conception moins restrictive du maillage des bibliothèques publiques que le scénario de concentration.* En première analyse 42 bibliothèques de référence pourraient être celles qui obtiennent un indice supérieur ou égal à 3. Pour l'essentiel, ce sont des bibliothèques classées, à l'exception de Strasbourg et de Niort.
- *de tenir compte de la répartition des fonds anciens et patrimoniaux.* La localisation des fonds ne peut en effet correspondre à une logique ordinaire d'aménagement du territoire puisqu'elle résulte de circonstances historiques. De ce point de vue la géographie des fonds anciens est semblable à celle des monuments historiques, et ne coïncide pas toujours avec celle des métropoles régionales.
- *d'ouvrir assez largement la possibilité de contractualiser avec des villes dont les bibliothèques présentent un intérêt au plan national, cette contractualisation pouvant s'organiser avec les établissements publics du ministère de la culture et de la communication, Bibliothèque nationale de France et Bibliothèque Publique d'Information. On pense en particulier au schéma directeur du numérique.*

2.3. Contractualisation des emplois.

Il paraît de bonne méthode de bien distinguer d'un côté la démarche de finalisation de la carte qui définit les villes éligibles à une mise à disposition, et de l'autre le nombre des emplois qui résultera de la contractualisation. Ce nombre évoluera par périodes de 3 ans.

La loi 2007-148 du 2 février 2007 stipule qu'en cas d'affectation dans une collectivité territoriale, celle-ci n'est pas soumise à l'obligation de remboursement s'il s'agit d'une bibliothèque classée. Mais pour autant, la mise à disposition de conservateurs d'État dans une bibliothèque classée ne constitue qu'une faculté qui résultera d'un accord contractuel.

De ce point de vue chacun des scénarios propose une liste de villes susceptibles de bénéficier du dispositif. Plus un scénario est restrictif, plus il prive l'État et les collectivités d'un levier potentiel. Un scénario plus extensif ne crée pas d'obligations mais ouvre plus largement les possibilités de contractualisation.

Dans tous les scénarios, la contractualisation des emplois susceptibles d'être mis à disposition par l'État dépendra notamment de cinq facteurs :

- Le *plafond d'emplois* dont disposera le ministère de la culture et de la communication, plafond lié à l'annualité budgétaire.
- L'*équilibre indispensable à retrouver entre emplois territoriaux et emploi(s) de l'État*, sachant qu'une période de transition sera nécessaire pour sortir progressivement des déséquilibres actuels et procéder à des redéploiements. *Dans une majorité de bibliothèques, il pourrait être considéré qu'à terme, le nombre total de mises à disposition de conservateurs d'État ne peut excéder 1/3 du total des conservateurs de bibliothèque dans les villes éligibles à ce type d'aide.*
- La *période considérée* : le chiffrage sera différent selon que l'on considère la période de transition, ou l'objectif final. Cette considération s'applique en particulier aux postes de direction.
- La *pluralité ou la singularité des objectifs* : la logique de la réforme est de décliner les objectifs site par site, dans certains cas, sans doute le plus fréquent, objectif uniquement patrimonial, dans d'autres objectifs de coopération, conduite de projets etc.
- *Le résultat des négociations avec les villes* à formaliser dans les conventions.

▪ **La question des postes de direction.**

La lecture publique étant de compétence municipale, la pratique qui consistait à affecter *systématiquement* des conservateurs d'État aux postes de directions des bibliothèques municipales classées n'a plus de justification depuis qu'existe un cadre d'emploi de conservateurs de bibliothèques dans la fonction publique territoriale, qui reçoivent une formation initiale identique à l'École nationale supérieure des bibliothèques et des sciences de l'information (ENSSIB).

Dès lors que la situation budgétaire des emplois de direction sera clarifiée²², il serait logique que ces emplois soient proposés à l'ensemble des conservateurs et non plus aux seuls conservateurs d'Etat. Dans le cas des fonctionnaires d'État, *la justification du non-remboursement des emplois de directeurs de bibliothèques ne va donc plus de soi*, pas plus que le caractère temporaire (3 ans) du nouveau régime des mises à disposition. Au contraire,

²² On pense notamment aux villes où il n'existe encore aucun emploi de conservateur territorial.

accueillir le directeur *en position de détachement* ramènera la bibliothèque dans le droit commun des autres services culturels municipaux, quitte à conserver, le cas échéant, la faculté d'une mise à disposition d'un conservateur qui ne soit pas directeur (cas aujourd'hui de Limoges, par exemple).

Mais il ne faut pas méconnaître le point de vue d'un certain nombre de collectivités territoriales qui voient quelques avantages à ce que le poste de direction d'un grand service municipal soit assimilé, par le biais de la mise à disposition de 3 ans renouvelable, ou du détachement, à une sorte *d'emploi fonctionnel*. Ces mêmes collectivités avancent qu'il y a du sens à nommer avec l'accord de l'État un fonctionnaire appelé à travailler en réseau avec la Bibliothèque nationale de France et d'autres bibliothèques publiques et que l'affectation d'un conservateur d'État peut éviter les tentations du localisme (promotions sur place excessives). Ces arguments devront être appréciés en étant attentif aux cas particuliers, étant entendu que pour les directeurs de bibliothèques, nous avons préconisé dans notre précédent rapport (p.51) que « *soit posé un principe de droit commun de détachement*. ».

Ce débat sur les principes ayant été évoqué, il faut cependant *regarder la situation de fait* et mettre en perspective son évolution.

En 2008, les postes de direction (à deux exceptions près : La Rochelle et Limoges) sont occupés par des conservateurs mis à disposition par l'État, sachant qu'une partie d'entre eux appartiennent au corps des conservateurs généraux, corps qui n'existe pas dans la filière culturelle de la Fonction publique territoriale.

Les prochaines années seront donc nécessairement *des années de transition*. ***Au moins pour la période 2009-2011, avec l'accord des villes et des intéressés, il est nécessaire que les conventions de mises à disposition prévoient explicitement la fonction de direction.*** Mais dès lors que la vacance d'un emploi de direction sera constatée, il paraît indispensable que le poste soit proposé aussi aux fonctionnaires territoriaux, pratique déjà courante dans un certain nombre de villes et que la position de détachement soit offerte aux conservateurs d'Etat. Rappelons enfin qu'existe la possibilité d'accueillir les conservateurs généraux par contrats de 3 ans.

Quel que soit le scénario retenu, le nombre des emplois de direction occupés par des conservateurs d'État mis à disposition devrait diminuer.

▪ **Estimation des besoins en emplois**

On trouvera ci-après (tableau n°8) un chiffrage des emplois selon chacun des scénarios. Compte tenu du poids juridique du critère patrimonial, c'est cette variable qui a été retenue pour classer les bibliothèques dans les trois scénarios. Pour chacun d'entre eux la limite inférieure et la limite supérieure sont fournies. Il va de soi qu'il ne peut s'agir que d'une estimation.

Tableau 8 : Estimation comparée des besoins en emplois dans les 3 scénarios.

Cible	Nombre de villes	Dont BMC	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Scénario patrimoine (51 villes)	51	38	66	100
Fonds anciens de 20 000 à 100 000 volumes	44	31	44	66
Fonds anciens > 100 000 volumes	7	7	14	18
Postes de direction 16 BMC non incluses			8	16
Scénario de concentration (31 villes)	31	30	50	90
dont fonds anciens < 20 000 volumes	3	2	3	3
dont fonds anciens de 20 000 à 100 000 volumes	21	21	21	42
Fonds anciens > 100 000 volumes	7	7	14	21
Postes de direction 24 BMC non incluses			12	24
Scénario de répartition (78 villes)	78	54	68	102
1er groupe de 42 villes	42	40	48	80
dont fonds anciens de 3 000 à 20 000 volumes	4	4	5	8
dont fonds anciens de 20 000 à 100 000 volumes	31	29	30	54
dont fonds anciens > 100 000 volumes	7	7	13	18
2e groupe de 36 villes	36	14	20	22
Autres BMC	14	14	14	14
dont fonds anciens de 3 000 à 20 000 volumes	9	9	9	9
dont fonds anciens de 20 000 à 100 000 volumes	5	5	5	5
Autres BM	22	0	6	8
dont fonds anciens < 3 000 volumes	11	0	2	3
dont fonds anciens de 3 000 à 20 000 volumes	11	0	4	5

Les estimations du tableau ci-dessus reposent sur les hypothèses suivantes :

- *considérer dans le scénario de répartition le groupe des 42 bibliothèques de référence sous l'angle de la pluralité des missions par des affectations d'emplois prioritaires. Cette considération reposera sur la réalité du partenariat et de la contractualisation.*
- *considérer les autres bibliothèques principalement sous l'angle patrimonial.*
- *pour chaque bibliothèque pondérer les attributions d'emplois mis à disposition en raison directe du nombre de conservateurs territoriaux (critère de clarification des compétences).*
- *Le nombre des directeurs mis à disposition évolue à moyen terme vers 50% des postes de direction des bibliothèques classées.*
- *Prévoir des mises à disposition à temps partagé dans les bibliothèques municipales actuellement non classées.*
- *intégrer la notion de projet pour quelques sites pilotes, et prévoir, le cas échéant des mises à disposition à temps partagé.²³*

²³ Voir par exemple la proposition du président de la Communauté de Communes du bassin de Lons le Saunier et de la Ville de Dôle (Lettre du 25/09/2010).

3. Mise en œuvre de la réforme.

3.1. Les conventions 2009 – 2011

Rappelons que la loi du 2 février 2007 fait *obligation* d'établir une convention pour toute mise à disposition. Le décret 2007-1542 du 26 octobre 2007 et la circulaire 2167 du 5 août 2008 en ont précisé les conditions d'application. Cette circulaire propose en annexe une *convention type*. *La durée de 3 ans renouvelable est la règle.*

La date butoir de mise en œuvre des nouvelles conventions étant le 1er juillet 2010, il paraît donc indispensable d'une part que dès l'année 2009 toute nouvelle affectation soit formalisée par une convention conforme à ces textes, d'autre part que toutes les situations anciennes soient régularisées au plus tard le 30 juin 2010.

Dans sa rubrique « *champ d'application* » (partie I), la circulaire du 5 août invite les partenaires à préciser en détail « *la nature des activités* » et « *les missions de service public* ». Le poste sur lequel l'agent est employé et les fonctions qui lui sont confiées doivent être décrits avec précision. Il s'agit de fournir des informations sur l'organisation du travail, notamment sur le contexte hiérarchique, le lieu d'exercice des activités, les moyens humains, financiers ou matériels mis à disposition, la durée du travail mais aussi sur les modalités de contrôle et d'évaluation des activités. À cet égard, la convention identifie « *l'autorité qui, au sein de l'organisme d'accueil, est chargée de contrôler les activités de l'agent et d'établir le rapport sur sa manière de servir* ».

En ce qui concerne les modalités de remboursement, *même en cas de dérogation à cette obligation* la convention précise « *l'étendue et la durée de cette dérogation, les montants des sommes dues, l'échéancier des versements, l'ordre et l'imputation.* »

Pour ce qui concerne près de la moitié des bibliothèques municipales classées, et dans toutes les hypothèses examinées, la convention devrait porter sur la mise à disposition d'un seul conservateur d'État. Il s'agira le plus souvent d'une mise en conformité juridique, assortie d'une précision en termes d'objectifs poursuivis par la Ville et par l'État en lui confiant des missions liées à la sauvegarde et à la mise en valeur du patrimoine.

Dans d'autres cas, *la convention portera sur la mise à disposition de plusieurs conservateurs.* La mise en œuvre peut impliquer une révision de l'organigramme. *Celui-ci devrait en tout cas être joint en annexe à la convention.*

Au vu des expériences passées, *il est impératif que les conditions de préavis soient précisées.* Dans le cas où la collectivité territoriale souhaite mettre fin aux fonctions de l'agent, un préavis minimum de 3 mois serait souhaitable, en laissant à l'agent un délai de 6 mois pour retrouver une nouvelle affectation. En effet, si la réintégration est de droit, elle ne peut s'effectuer que sur des postes vacants. Il est recommandé que les préavis tiennent compte du fait que le mouvement principal des conservateurs (mutations) s'effectue en mai pour une affectation au 1^{er} septembre, et qu'un mouvement complémentaire a lieu en novembre pour une affectation au 1^{er} janvier. Il est préférable que les réintégrations s'effectuent au moment où les listes de postes

disponibles sont publiées et qu'ils puissent exercer un choix, plutôt que de recourir à des artifices comme des missions temporaires au contenu plus ou moins factice.

3.2. La concertation avec les collectivités locales

La concertation avec les collectivités territoriales est un élément essentiel de réussite et de mise en œuvre de la réforme. *Dans cet esprit il conviendrait, comme pour la première étude, de communiquer aux maires concernés comme aux associations d'élus le présent rapport dont la diffusion est attendue.*

A en juger par les réactions recueillies, les collectivités s'attendent à une forte évolution du dispositif, mais souhaitent être davantage consultées et informées au plus tôt des arbitrages qui seront pris, de même qu'elles souhaitent négocier les transitions indispensables entre la situation actuelle et la situation future.

Un certain nombre de villes considèrent comme logique, car conforme à la décentralisation, que le relais soit pris par des emplois territoriaux pour la majorité des postes de conservateurs en charge de missions concernant à titre principal la ville ou l'agglomération. Pour d'autres collectivités, les changements sont plus difficiles à envisager compte tenu des forts déséquilibres entre conservateurs territoriaux, peu nombreux, et de la présence ancienne de plusieurs conservateurs d'Etat.

Toutes sont unanimes pour souhaiter que la position de l'État soit clarifiée dans les meilleurs délais afin de ne pas pénaliser plus longtemps le fonctionnement des bibliothèques par des vacances de postes trop longues. Les collectivités territoriales insistent sur l'urgence d'un début de mise en œuvre dès l'année 2009. En pratique, les recrutements sur les postes d'adjoint ont en effet cessé depuis 2006, et les municipalités qui pour une part ont pris des mesures temporaires, souhaitent savoir dès que possible, si elles pourront compter et à quelle date, sur un recrutement au titre de l'État ou si, au contraire, elles doivent prévoir dès 2009 le recrutement d'un fonctionnaire territorial. *Compte tenu du calendrier de gestion du personnel scientifique des bibliothèques, il serait très souhaitable que les premiers arbitrages soient connus dès le mois de janvier 2009, de telle sorte que certains postes d'adjoints puissent être pourvus courant 2009 ou, inversement, que les collectivités territoriales sachent qu'elles doivent prévoir un remplacement temporaire puis un recrutement.*

▪ Renforcer l'attractivité des postes confiés aux conservateurs d'État

Le passage d'une situation de mise à disposition sans définition de durée ni de missions à une mise à disposition pour une durée de 3 ans pose aussi la question de l'attractivité de ces postes pour les conservateurs d'État. Le fait que la convention puisse ne pas être renouvelée peut être considéré comme un risque par les candidats peu désireux de s'installer dans une ville pour une durée somme toute assez brève. Cette réforme s'inscrivant de plus dans un contexte de fort renouvellement générationnel, les conservateurs vont au moins pendant quelques années avoir un assez large éventail de possibilités.

Si l'Etat et les collectivités veulent renforcer l'attractivité de ces postes, ce qui paraît souhaitable, plusieurs types d'incitations peuvent y concourir. Il convient en premier lieu que les profils de poste comportent un haut niveau de responsabilité. Par ailleurs, les collectivités territoriales pourraient elles-mêmes contribuer à renforcer l'attractivité en envisageant, selon les missions exercées, d'éventuels compléments de rémunération, attribution rendue possible par la nouvelle réglementation dès lors qu'elles sont dûment justifiées. La circulaire du 5 août 2008 souligne en effet que « *la règle interdisant le versement de compléments de rémunération, qui étaient auparavant applicables à certains cas de mise à disposition seulement est abrogé. Désormais le fonctionnaire peut percevoir un complément de rémunération, dûment justifiée, versée par l'organisme d'accueil quel qu'il soit, ainsi que le prévoit l'article 7 - II décret du 16 septembre 1985* »²⁴. Compte tenu de la durée des conventions, ces compléments de rémunération constitueraient par exemple un soutien à l'installation et au logement et seraient sans doute incitatives. Enfin, lors des promotions au choix, les missions exercées dans une collectivité territoriale devraient être davantage valorisées. Rappelons en effet que dans l'état actuel de la réglementation, les conservateurs d'Etat sont promus *au choix* pour le passage de la 2^{ème} à la 1^{ère} classe, de même pour le passage de conservateur à conservateur en chef, et bien entendu de conservateur en chef à conservateur général.

Comme le rappelle la circulaire du 5 août 2008, l'article 5 du décret fait la liaison entre mise à disposition et détachement. Au-delà de 3 ans, il paraîtrait par exemple souhaitable de proposer aux conservateurs actuellement en poste d'être le cas échéant accueillis sur des postes en détachement. Cette formule permettrait notamment de gérer la transition pour un certain nombre de directeurs, une des difficultés demeurant l'absence de corps de conservateur général dans la fonction publique territoriale. Sans attendre une réforme statutaire, il serait néanmoins possible d'envisager pour des situations spécifiques des contrats de niveau analogue.

3.3. L'indispensable période de transition (2008 -2014)

Si l'on souhaite que la réforme s'accomplisse en réduisant au maximum le risque, très réel, de déqualification d'un certain nombre d'emplois dans les bibliothèques municipales, il est indispensable de prévoir une période de transition suffisamment longue, permettant aux municipalités de procéder aux rééquilibrages nécessaires.

La mise en place des nouvelles conventions devrait pouvoir s'effectuer progressivement de l'automne 2008 au premier semestre 2010. ***Il s'agit pour le ministère de la culture et de la communication d'une charge relativement lourde correspondant à la véritable mise en place d'une politique de contractualisation avec les villes.***

Les premières négociations pourraient s'engager dès la position du ministère arrêtée, de telle sorte que certains postes puissent déjà être mis au mouvement du personnel scientifique prévu au premier semestre 2009.

²⁴ Circulaire n° 2167 du 5 août 2008, chapitre 2 Innovations introduites par le décret, p. 10.

Plusieurs méthodes de travail peuvent être envisagées. On peut par exemple étudier la possibilité d'organiser les négociations contractuelles en définissant un calendrier découpé en vagues régionales, sur le modèle en vigueur pour la contractualisation des universités.

Une priorité devra naturellement être accordée aux 54 villes dont les bibliothèques sont déjà classées et qui sont dans l'attente d'une négociation avec le ministère de la culture et de la communication.

Pour la première série de conventions, une méthode pragmatique pourrait consister à traiter assez rapidement les conventions mettant en jeu un faible nombre de mises à disposition, en réservant plus de temps aux négociations avec les villes disposant d'un fort contingent de conservateurs d'État.

En premier lieu, pourraient être traité le cas des 12 villes dont les bibliothèques classées ne disposent que d'un seul poste de conservateur d'État mis à disposition, lequel a en charge la direction et la fonction patrimoniale : Autun, Boulogne-sur-Mer, Carpentras, Compiègne, Dôle, Douai, Limoges, Moulins, Périgueux, Roubaix, Valence, Valenciennes.

En second lieu, pourrait être engagée la négociation contractuelle avec les 23 villes dont les bibliothèques classées disposent de 2 ou 3 postes de conservateurs d'État mis à disposition, sachant que certaines villes comme La Rochelle, se sont déjà préparées à cette négociation. Il s'agit d'Aix-en-Provence, Albi, Amiens, Avignon, Bourges, Brest, Cambrai, Châlons-en-Champagne, Chalon-sur-Saône, Chambéry, Colmar, La Rochelle, Montpellier, Nancy, Nîmes, Orléans, Pau, Poitiers, Reims, Rennes, Rouen, Saint-Etienne, Troyes.

Pour nombre de villes la question d'un rééquilibrage en conservateurs territoriaux ne pourra s'effectuer que sur une période de plusieurs années. Il va de soi que selon le nombre d'emplois, une période de transition plus ou moins longue devra être ménagée, prenant en considération le rythme de municipalisation de certains emplois et le niveau de la charge salariale.

▪ **Durée et modalités de la période transitoire**

Cette période de transition pourrait être de 3 ans pour un nombre d'emplois inférieur ou égal à 3, mais de l'ordre de 6 ans (2 conventions) pour un chiffre supérieur.

Quant aux modalités elles peuvent s'organiser la manière suivante :

- Ou bien sur un rythme annuel de municipalisation annuelle des emplois (1 par an),
- Ou bien sur une prise en charge progressive du remboursement par la collectivité territoriale suivant un échelonnement progressif (25% la première année, 50% la seconde, 75% la troisième).

Compte tenu d'une situation atypique (14 emplois), le cas de Lyon devra faire l'objet d'une négociation spécifique.

3.4. La concertation avec les professionnels.

Le nouveau régime de mise à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales classées concerne trois types d'acteurs : l'État qui prend en charge le traitement des conservateurs, les collectivités territoriales qui définissent avec l'État des missions de service public justifiant le renfort en personnel scientifique, et enfin les professionnels des bibliothèques mis à disposition.

A court terme, les conservateurs qui sont en poste sont bien entendu directement concernés et un dialogue doit rapidement s'engager sur la réforme envisagée, la période transitoire, les modalités de mise en œuvre. *Une information individuelle des agents concernés est de toute façon indispensable*, ceci d'autant plus que beaucoup d'entre eux éprouvent certaines inquiétudes vis-à-vis du nouveau régime des mises à disposition, en particulier vis-à-vis de son caractère temporaire.

Pour tous ceux qui envisagent de continuer à travailler au sein des collectivités territoriales, cette information est d'ailleurs une obligation. Comme le précise la circulaire 2167 du 5 août 2008 relative à la réforme du régime de mise à disposition des fonctionnaires de l'État, « *le fonctionnaire doit pouvoir formuler son accord sur les fonctions qui lui sont confiées ainsi que sur ses conditions d'emploi. Il convient de transmettre à cet effet la convention dûment complétée avant sa signature par l'administration d'origine et l'organisme d'accueil. La signature de la convention doit intervenir préalablement à l'arrêté ou à la décision de mise à disposition du fonctionnaire.* ».

Mais d'une manière générale, c'est l'ensemble des conservateurs de bibliothèque qui sont concernés par l'évolution en cours.

Dès lors que la position du ministère de la culture et de la communication sera arrêtée, il paraîtrait opportun d'organiser une réunion d'information des directeurs de bibliothèques municipales classées. Cette réunion aurait notamment pour objectifs d'expliquer les conséquences du nouveau dispositif conventionnel qui se mettra en place en 2009 et 2010.

Les principales associations professionnelles de bibliothécaire concernées ont été consultées lors de la préparation de l'étude sur les mises à dispositions de personnel scientifique dans les bibliothèques municipales classées. L'association des bibliothécaires de France (ABF), et l'association des Directeurs des bibliothèques municipales et intercommunales des Grandes Villes de France (ADBGV) ont ainsi fait connaître leur point de vue. Cette concertation devra être poursuivie. La mise en œuvre de la réforme suppose, comme pour les collectivités territoriales, une information détaillée sur le nouveau le régime juridique des mises à dispositions, les modalités et le calendrier de la réforme.

3.5. Pour un vivier unique de conservateurs

Un des facteurs de réussite d'une politique de la lecture publique est de disposer d'un encadrement scientifique de qualité. Dans ce but, on s'accorde sur le fait qu'il importe de préserver et de faciliter les conditions de mobilité réciproque des conservateurs d'État et des conservateurs territoriaux, soit par mise à disposition, soit par détachement.

D'une manière générale, les administrations devraient avant tout rechercher *l'adéquation entre les compétences d'un agent et un profil de poste, quelle que soit l'administration d'origine de l'agent*. Rappelons une fois de plus que les conservateurs territoriaux sont formés à l'ENSSIB, et qu'ils participent tout autant au traitement et à la mise en valeur des fonds que leurs collègues conservateurs de l'État. Il est même envisageable qu'à terme les concours de recrutement puissent devenir communs²⁵.

État et collectivités territoriales devraient désormais considérer un vivier unique, et encourager les mobilités, soit sous forme de mises à disposition pour des missions temporaires, soit sous forme de détachement pour des missions de plus long terme.

Une des conséquences de la réforme est que la position de détachement pourrait à terme s'avérer plus attractive pour les conservateurs. Cette position de détachement ne comporte pas de conditions de durée aussi limitées. Elle peut s'assortir de compléments indemnitaires. Du point de vue de la collectivité, le positionnement hiérarchique du fonctionnaire en détachement le place dans une situation identique à celle de ces collègues, alors que la position de mise à disposition laisse une grande partie des actes administratifs à la charge de l'organisme de rattachement, de même que les fonctions d'évaluation, et les questions disciplinaires.

3.6. Contrôle et évaluation du dispositif.

Si l'on excepte des missions ponctuelles d'inspection générale, en réalité pas assez fréquentes, aucune évaluation du dispositif actuel dans son ensemble n'avait été réalisée. L'affectation de conservateurs d'État était vécue comme un acquis par nombre de villes, sans qu'il soit jugé nécessaire de justifier de leur emploi.

La mise en place de conventions pour 3 ans, conformément au décret de 2007, entraîne au contraire une logique d'évaluation périodique du dispositif, ville par ville. Il s'agit par type d'objectifs (patrimoine, projets), d'apprécier les résultats obtenus. Cette obligation implique la mise en place dans les bibliothèques concernées de mécanismes d'évaluation validés par les partenaires (Ville et État) : indicateurs de résultats, comptes rendus périodiques (on peut penser à des comptes rendus annuels par exemple) dont le ministère de la culture serait destinataire, via la DRAC.

D'une manière générale, cette politique contractuelle requiert un renforcement et sans doute un élargissement du contrôle scientifique et technique exercé par le ministère de la culture et de la communication, sujet sur lequel il faut ouvrir la réflexion par exemple sous la forme d'un groupe de travail. Dans l'attente de ses conclusions, l'Inspection générale des bibliothèques pourrait être chargée, en liaison avec la direction du Livre et de la Lecture, de contrôler la qualité de ces évaluations et de rendre un avis sur le renouvellement des conventions, ce qui implique des visites d'inspection beaucoup plus rapprochées que par le passé.

²⁵ Cf. à cet égard les propositions de l'inspection générale des bibliothèques, reprises par la commission présidée par M. Schwartz.

Par ailleurs, le ministère de la culture et de la communication comme les collectivités devront faire preuve de davantage d'exigences en matière de qualité statistique. Il n'est pas acceptable que deux siècles après les confiscations révolutionnaires on ne connaisse pas avec exactitude la volumétrie des fonds anciens, et que les statistiques restent purement déclaratives sans méthodes de contrôle, au moins par sondages.

4. Le statut des fonds patrimoniaux : quelles évolutions ?

Dans toutes les hypothèses, trois constats peuvent être faits :

1. Le placement des fonds patrimoniaux de l'État sous la garde des municipalités institué par l'arrêté consulaire du 28 janvier 1803 et réaffirmé par le décret de 1897 ont créé une situation irréversible : dans leur grande majorité, les communes ont effectivement assumé la charge de la conservation et de la communication des fonds anciens.
2. L'inventaire et le signalement de ces fonds ont fait un progrès décisif au XXe siècle, et notamment grâce au concours de l'État : travail des conservateurs d'État, mais aussi impulsion décisive donnée par le programme national d'informatisation des catalogues financé par la Bibliothèque nationale de France.
3. Il reste en priorité à terminer ce travail de signalement, et à chiffrer avec plus de précision la part des fonds anciens selon leur provenance. Ces travaux constituent la priorité des années qui viennent, et appelleront les efforts conjoints de l'État et des collectivités territoriales.

4.1. Classer les fonds plutôt que les bibliothèques.

La carte actuelle des bibliothèques municipales classées correspond pour une large part à la carte des bibliothèques municipales les plus actives : 40 bibliothèques municipales classées sur 54, réunissent les critères patrimoniaux, et de travail en réseau, et l'aide de l'État demeure largement justifiée.

D'autres classements peuvent sembler plus arbitraires comparativement à des bibliothèques dotées de fonds patrimoniaux anciens et dont une partie au moins appartient à l'État. Pour prendre un seul exemple, la ville de Roubaix, qui n'a hérité d'aucune confiscation révolutionnaire, ne doit le classement qu'au fait d'avoir en 1890 donné à l'État sa bibliothèque municipale en échange de la création d'une école d'ingénieurs. En revanche, la bibliothèque de Laon qui a accueilli d'importantes collections importantes issues des confiscations révolutionnaires, notamment des manuscrits carolingiens, et une collection d'imprimés antérieurs à 1811 estimés à au moins 25 000 volumes n'est pas classée.

Cependant, *il ne nous paraît ni envisageable ni souhaitable de déclasser des bibliothèques qui dans l'hypothèse d'un scénario de concentration ne figureraient pas sur une carte nationale*. Nous l'avons déjà dit, le fait qu'une bibliothèque soit classée n'entraîne pas pour l'État l'obligation de mettre à disposition un conservateur : c'est une faculté dont l'État dispose et qui fait l'objet d'une négociation contractuelle. On peut en revanche imaginer qu'une fois les inventaires et les signalements terminés, la mise à disposition d'un emploi de conservateur d'État ne soit plus jugée nécessaire par le ministère de la culture et de la communication..

Au-delà de l'hétérogénéité d'un héritage historique, il faut s'interroger sur le concept de bibliothèque municipale classée lui-même. En effet, si le critère principal du classement demeure la valeur d'une collection et son caractère patrimonial, et dans la plupart des cas, d'une partie de cette collection, *ce n'est pas un service municipal qu'il convient de classer mais bien un ou des fonds auquel il convient d'apporter un soin particulier, et pour lequel l'Etat consent à accepter au moins temporairement une forme de charge.* Cette notion permettrait d'élargir le champ du classement, et d'en préciser contractuellement la charge.

Comme le préconisait déjà le rapport Beghin, *il serait en effet préférable de classer des collections plutôt que de classer des bibliothèques, et de considérer par exemple, que sont éligibles au dispositif des mises à disposition exemptées de remboursement les villes dont certains fonds sont classés.* Ces mises à disposition dureraient alors le temps de l'inventaire et du signalement de ces fonds particulier. Cette réforme supposerait une mesure d'ordre législatif, à moins qu'un décret précisant et approfondissant la notion de « bibliothèque classée », inscrite dans la loi, puisse suffire.

Le classement d'une bibliothèque, c'est-à-dire de l'ensemble d'un fonds, devrait à l'avenir demeurer une mesure exceptionnelle. Un cas particulier aura retenu l'attention car cette ville figure dans tous les scénarios : il s'agit de Strasbourg (Bas-Rhin), exemple qui peut illustrer à sa manière les limites de la situation actuelle. La logique fonctionnelle, patrimoniale, voudrait que cette bibliothèque municipale soit classée, mesure qui avait été souhaitée par la ville. Pour la région Alsace, ce classement viendrait corriger une anomalie, et mettre un terme à des péripéties administratives qui durent depuis des années. Rappelons en effet que la bibliothèque de Strasbourg, classée par décret du 13 mai 1929, avait été déclassée par le Conseil d'État en 1933. Le classement avait à nouveau été proposé par l'État en 1973 et refusé par la ville. La municipalité avait finalement sollicité sans succès le classement en 2000. Mais ce classement supposerait aussi une modification du Code du Patrimoine dont l'article L.310-6 stipule que les dispositions relatives à la catégorisation des bibliothèques publiques « ne sont pas applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin », ce qui, en l'état actuel des textes, pose la question de la légitimité du classement des bibliothèques de Colmar (Haut-Rhin), Mulhouse (Haut-Rhin), et Metz (Moselle).

4.2. La propriété des fonds anciens : fonds d'État ou fonds municipaux ?

Un transfert de la propriété des fonds anciens aux collectivités territoriales serait-il de nature à améliorer la situation actuelle ? Rien n'est moins sûr.

4.2.1. L'inaliénabilité des fonds.

En premier lieu, on doit souligner que le changement de propriété, c'est-à-dire le transfert de biens mobiliers appartenant à l'État aux collectivités territoriales ne modifierait pas le statut juridique des fonds. Les "collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques" sont expressément protégées par les dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques (article L2112-1). Dans ces dispositions générales l'article

L311-1-1 de ce code précise que "*les biens des personnes publiques*" c'est-à-dire appartenant à l'État et ou aux collectivités territoriales "*sont inaliénables et imprescriptibles*".²⁶

En d'autres termes, *que la propriété des collections anciennes demeure en partie celle de l'État, ou sont transférée aux collectivités territoriales, le statut patrimonial de ces fonds restera identique au regard du droit*. Le même code général encadre de manière très stricte les cessions à titre onéreux ou les sorties des biens du domaine public.

Le Code du Patrimoine donne par ailleurs une définition extensive du concept de patrimoine « *Le patrimoine s'entend, au sens du présent code, de l'ensemble des biens immobiliers, mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique* ». Ce code comprend par ailleurs des dispositions rigoureuses permettant la protection des collections des bibliothèques.

Dans l'état actuel de la réglementation, un éventuel transfert de propriété ne constitue pas donc pas le risque le plus préoccupant pour le patrimoine. Le Code général de la propriété publique et le Code du patrimoine font de la législation française une des plus protectrices en Europe.

4.2.2. Intérêt d'un transfert juridique des fonds ?

Il convient plutôt de s'interroger sur l'intérêt et l'impact d'un tel transfert. ***Plus que de résoudre un problème juridique, un tel transfert se poserait surtout en termes de charges.***

Dès 1803, c'est bien ainsi que la question a été perçue par les collectivités territoriales, inquiètes des coûts induits par l'accueil de collections souvent importantes, et par les charges de personnel. En 1806, le ministère de l'intérieur informait les préfets que « *les villes qui ont conservé des bibliothèques et autres collections, soit qu'elles les possédassent avant 1790, soit parce qu'elles ont été mises en possession des dépôts formés dans leur sein pendant la Révolution doivent pourvoir à leur entretien.*²⁷ ». Au cours des premières décennies du 19^{ème} siècle, les villes se sont progressivement résolues à assumer la conservation et l'entretien des ces collections. Cet état de fait n'est pas remis en cause jusqu'à présent.

A notre connaissance, ***aucune ville n'a demandé le transfert ni la dévolution des collections de livres anciens appartenant à l'État***. La plupart des villes considèrent que ce patrimoine national est aussi le leur et ne se posent pas la question.

Un tel transfert pourrait-il être effectué à l'initiative par l'État ?

Dans les circonstances actuelles, la dévolution des fonds aboutissant de fait à un déclassement de la bibliothèque pourrait être perçue comme un transfert de charges et de compétence et faire l'objet d'une demande de compensation. Pour le cas où cette demande resterait sans suite, elle serait alors comprise comme un désengagement de la politique patrimoniale, et ne pourrait qu'inciter les collectivités à s'en désintéresser elles-mêmes. Rappelons en outre que l'article L.

²⁶ Pour une analyse détaillée. Cf. J-G. Sorbara ; *Le domaine public mobilier au regard du code général de la propriété des personnes publiques*. Actualité Juridique du Droit Administratif, 2007 p.619.

²⁷ Cité par D. Poulot. *Musée, nation, patrimoine* : 1789-1815. Paris Gallimard, 1997. p. 255.

310.4 du code du patrimoine stipule que « *le classement d'une bibliothèque ne peut être modifié sans consultation préalable de la commune intéressée.* »

Comme nous l'avons expliqué (§ 2.1.1), le périmètre exact des fonds appartenant à l'État dans les bibliothèques municipales n'est pas défini avec précision. Dans l'hypothèse d'un transfert, il conviendrait de savoir en premier lieu ce que l'on veut transférer. L'inventaire et le comptage précis et contrôlé de ces fonds reste donc un préalable indispensable.

4.2.3. Le rôle du Parlement.

Si un transfert de propriété des collections appartenant à l'État devait tout de même être envisagé, ***une évolution générale du statut des fonds issus des confiscations révolutionnaires serait à l'évidence de la compétence du Parlement*** et du domaine de la loi. Ces saisies ont en effet été réalisées à l'initiative de la Nation. Elles font partie de l'Histoire de France, et on voit mal qu'un sujet patrimonial aussi majeur puisse être traité seulement par voie réglementaire.

Un projet de loi sur les bibliothèques serait l'occasion de réviser la loi de 1931, d'abroger les notions de bibliothèque contrôlée et surveillée qui n'ont plus grand sens, et peut-être de fonder le cadre contractuel de la politique de la lecture publique.

Sur l'ensemble de ces questions, une révision législative globale, sous forme d'une loi précisant les missions des bibliothèques publiques et les responsabilités respectives de l'État et des collectivités territoriales en la matière, est sans doute préférable à une addition de révisions partielles, dont certaines seront de toute façon indispensables. Outre les points évoqués ci-dessus, cette loi devrait aborder l'ensemble des grandes questions : conditions et modalités d'un transfert aux collectivités des fonds d'État, contenu et modalités du contrôle technique de l'État, obligation de personnel scientifique à la direction de certaines bibliothèques.

Conclusions

Les propositions du présent rapport se veulent une base de discussion avec les collectivités territoriales concernées. Si les villes admettent la nécessité d'une réforme, au demeurant inéluctable vu les récentes dispositions législatives, elles souhaitent néanmoins que la politique de mise à disposition des conservateurs d'Etat soit visible et lisible, de telle sorte qu'elles disposent rapidement de perspectives à moyen terme.

Deux des trois critères qui motivaient le dispositif de mise à disposition sans remboursement des conservateurs d'Etat sont devenus caducs : l'Etat n'exerce plus la tutelle des villes, et, par ailleurs, depuis 15 ans déjà, le personnel scientifique capable de traiter les fonds patrimoniaux appartient aussi bien à la filière culturelle de la fonction publique territoriale qu'à la fonction publique de l'Etat.

Un troisième critère demeure : l'appartenance à l'Etat d'une grande partie des fonds antérieurs à 1811. Mais au-delà de cette réalité juridique, c'est bien la valeur d'une mission nationale, protéger et mettre en valeur le patrimoine et au-delà du rôle des principales bibliothèques publiques, qui est en jeu. Missions et obligations vis-à-vis du patrimoine sont partagées par l'Etat et les collectivités locales concernées. C'est bien le sens de l'exception à la règle du remboursement des mises à disposition prévue dans la loi de 2007.

Sur la base de valeurs partagées, et dans le respect de compétences mieux identifiées, il s'agit d'engager une refondation du dispositif, en l'appuyant désormais sur des objectifs négociés et formalisés dans des conventions qui seront signées entre le ministère de la culture et de la communication et les villes.

La mise en place d'une politique contractuelle avec les villes, devrait permettre de passer d'un système devenu inerte, et dont les objectifs devenaient indéfinis, à un système plus dynamique dont les résultats seront périodiquement évalués. Sur une période de 6 ans (2009-2014), correspondant à la durée de deux conventions, la part respective des conservateurs territoriaux et des conservateurs d'Etat peut être rééquilibrée.

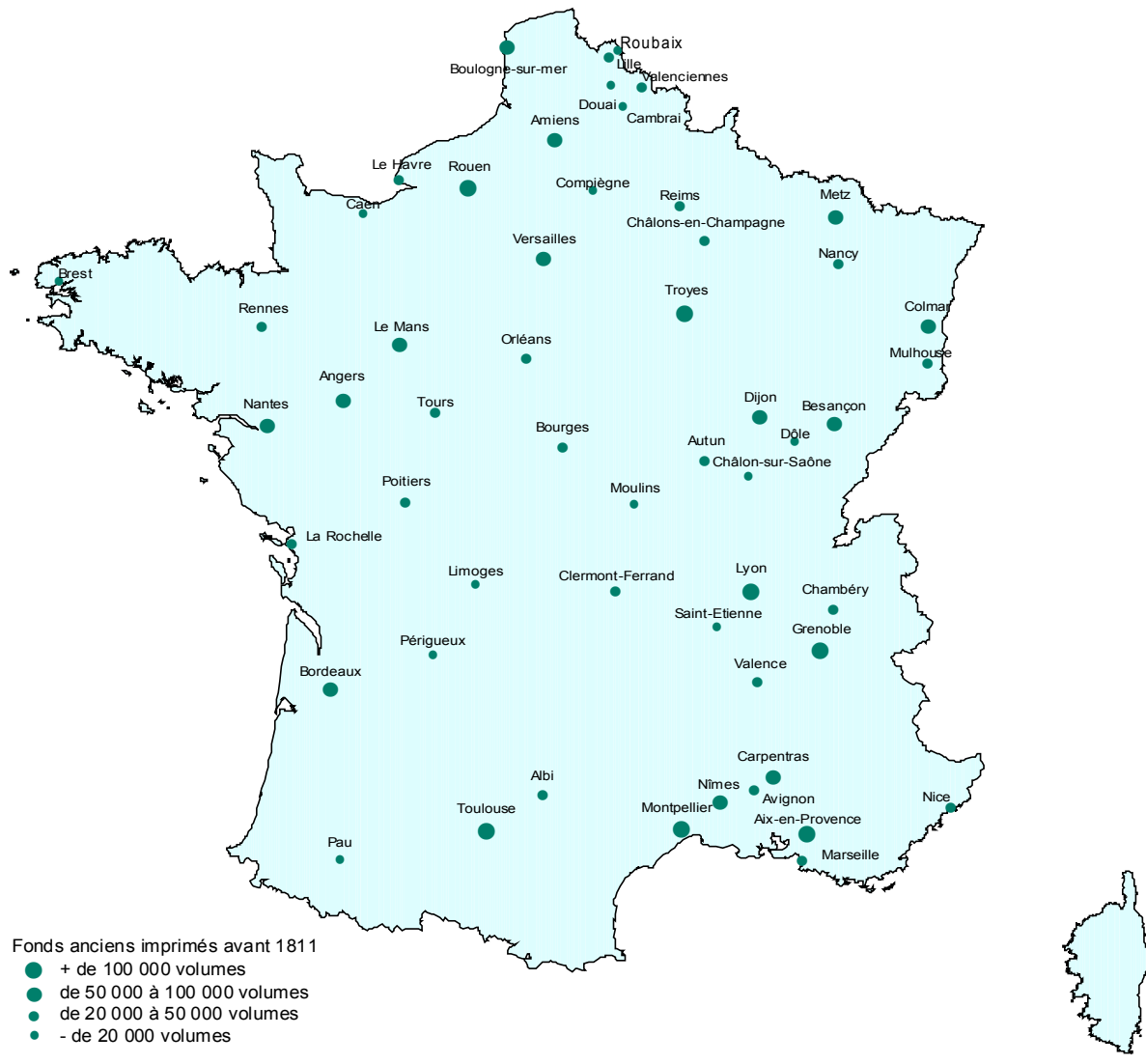
Chacun des scénarios propose une liste de villes susceptibles de bénéficier du dispositif. Le rapporteur préconise une conception non restrictive de la carte nationale, qu'il s'agisse du scénario patrimonial ou du scénario de répartition. Dans la mesure où la mise à disposition reste une faculté et non une obligation, il paraît plus judicieux d'ouvrir les possibilités de dialogue et de contractualisation plutôt que les restreindre. Ce choix correspond davantage à la réalité des territoires et des fonds.

La prise en considération d'une proportion équilibrée de bibliothèques, l'évolution de la notion de classement supposent des modifications législatives et réglementaires. Cependant, une première vague de conventions devra sans attendre être passée avec les villes dont les bibliothèques sont classées.

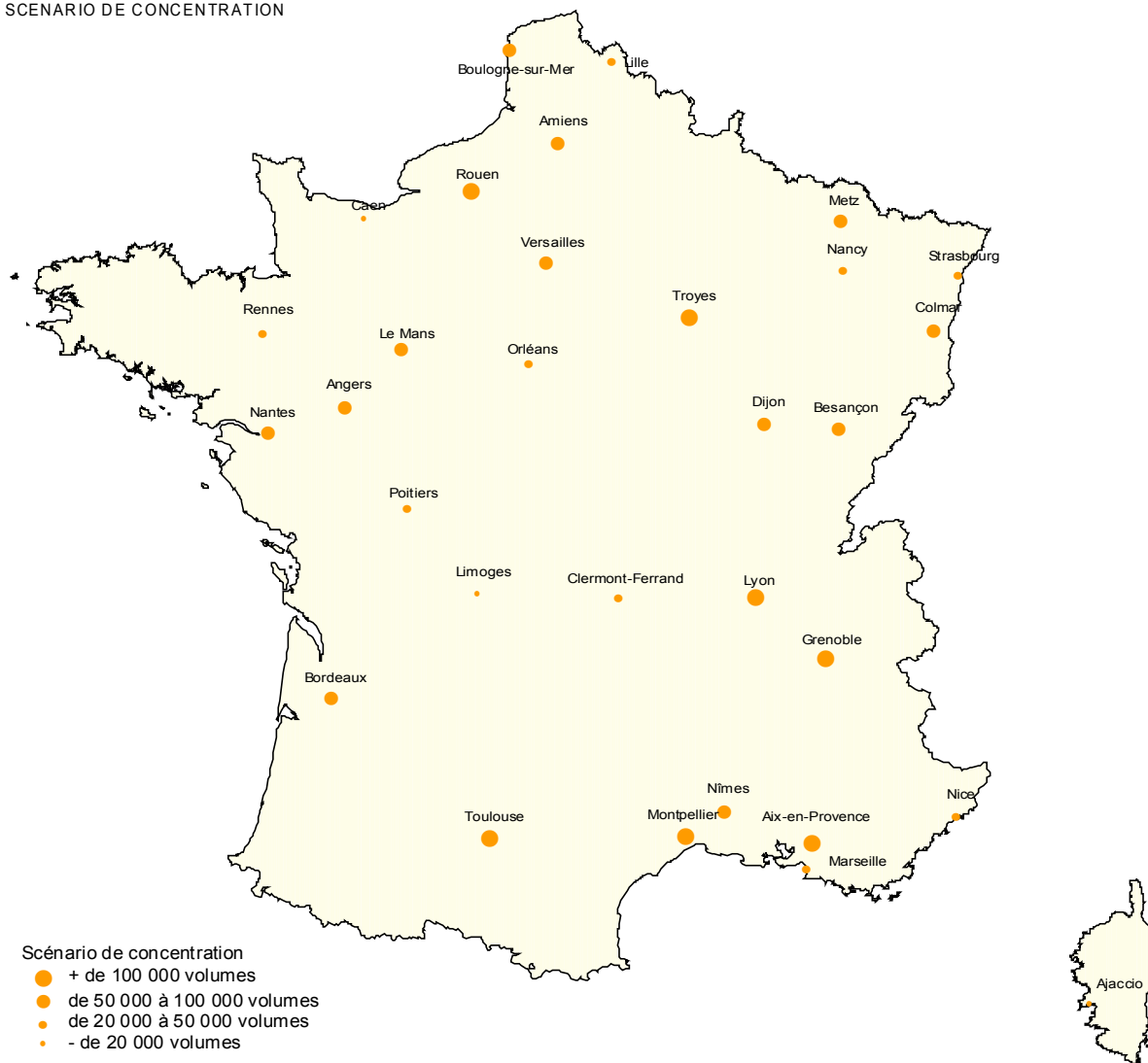
Daniel RENOULT

Septembre 2008

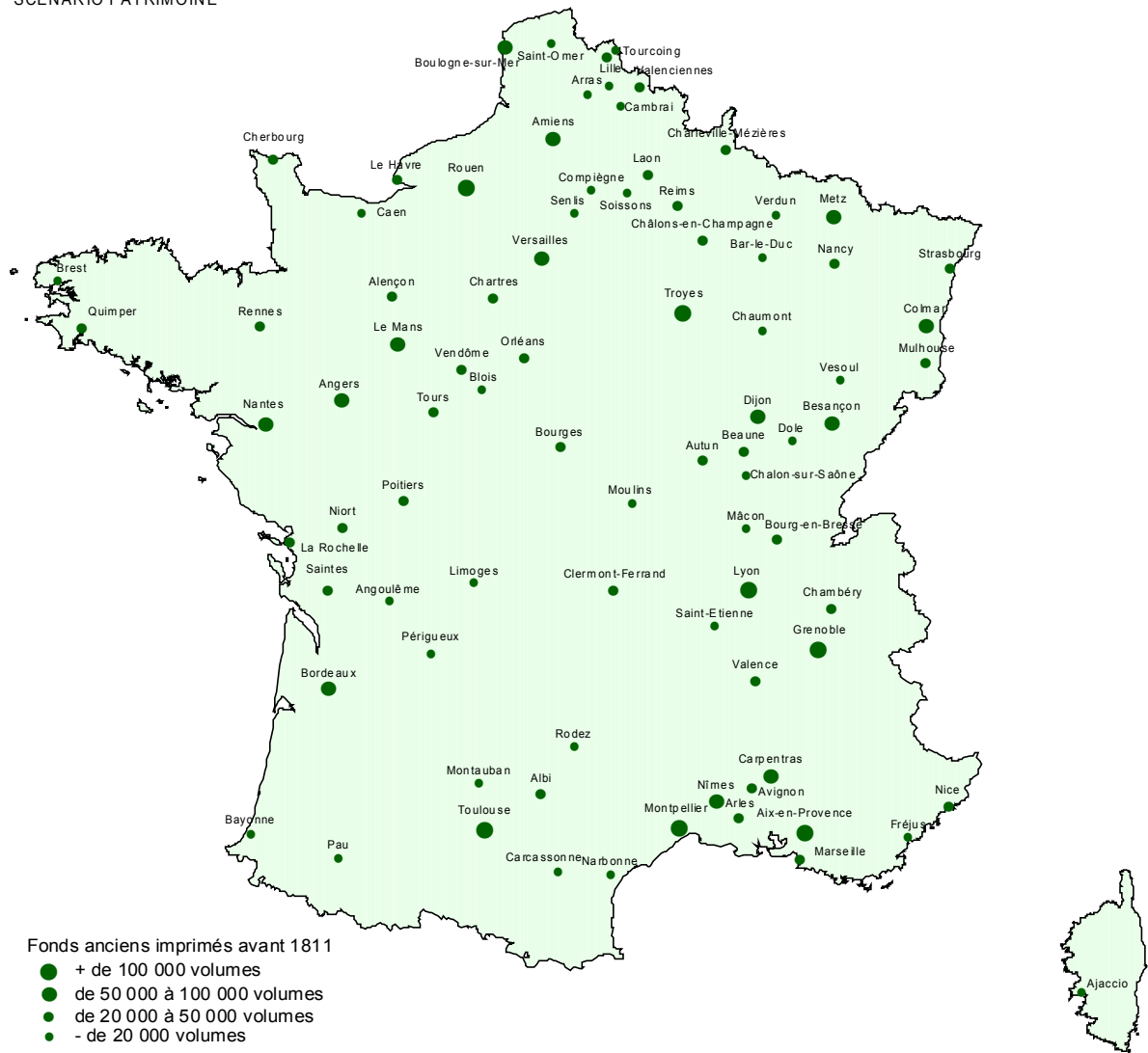
BIBLIOTHEQUES MUNICIPALES CLASSEES



SCENARIO DE CONCENTRATION



SCENARIO PATRIMOINE



Annexes

- **Lettre de mission**
- **Circulaire du 5 août 2008**
- **Tableaux détaillés**
- **Code général de la propriété des personnes publiques (extraits)**