

Diplôme de conservateur de bibliothèque

Type du rapport / mois année

**Vers une histoire institutionnelle de
l'Inspection générale des bibliothèques
: de la réforme du contrôle technique
de l'État au service d'évaluation**

Marc BRUCHET

Sous la direction de M. Dominique Arot
Doyen de l'Inspection générale des bibliothèques

Remerciements

Ma reconnaissance va en premier lieu à M. Dominique Arot, doyen de l'Inspection générale des bibliothèques, pour avoir accepté de diriger ce mémoire d'étude. Les pistes d'exploration qu'il m'a fournies ont permis à ce travail de trouver sa forme et son unité. Je lui sais gré, par ailleurs, de la confiance qu'il m'a témoignée en me confiant divers documents internes, ou voués à une diffusion confidentielle, sans lesquels ma compréhension des rouages de l'IGB n'aurait pas été la même.

Je remercie M. Jean Goasguen, Inspecteur général des bibliothèques honoraire, d'avoir accepté de répondre à mes questions sur le contexte général de finalisation du décret du 9 novembre 1988, et d'apporter son éclairage sur les conséquences de la réforme du contrôle technique de l'État – malgré la distance nous séparant des faits. La rareté des sources m'a rendu ce témoignage d'autant plus précieux.

Enfin, je remercie Mathilde pour avoir composé avec mes éclipses, lors de la rédaction de ce mémoire.

Résumé : *L'histoire de l'Inspection générale des bibliothèques (IGB) depuis les années quatre-vingt est marquée par deux évènements, la réforme du contrôle technique de l'État de 1988 et la mise en extinction du corps des inspecteurs généraux des bibliothèques en 1992, qui l'ont contraint à se réorganiser tout en diversifiant ses missions. Elle se positionne désormais comme un service d'inspection, mais aussi d'évaluation des politiques publiques de lecture. Le remaniement territorial en cours pose la question de l'évolution de sa mission traditionnelle de contrôle.*

Descripteurs :

Administration publique -- Inspection -- France

Bibliothèques publiques -- France -- Contrôle de l'État

Patrimoine écrit -- Droit -- France

Abstract :

Since the 80s, the French General Inspectorate of Libraries (IGB) had to adjust in the wake of two events : the 1988 reform of the technical audits run by the IGB in city and department libraries, and the decision to suppress the corps of general inspector in 1992. Those events led the IGB to reorganize and diversify its activities. As a result, it can now be described as an auditing service whose consulting activity is growing. However, the reforms currently reshaping France's territorial organization may pave the way towards an evolution of its traditional auditing mission.

Keywords :

France – Public administration – Auditing – History

France – Public libraries – Auditing

France – Written heritage – Law

Droits d'auteurs



Cette création est mise à disposition selon le Contrat : « **Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France** » disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.fr> ou par courrier postal à Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

Table des matières

Sigles et abréviations	5
Introduction	6
I. Le positionnement institutionnel de l'IGB	9
A. L'Inspection générale des bibliothèques parmi les inspections générales .	9
1. Une institution atypique.....	9
2. Les mutations de la mission d'inspection	23
B. Le fonctionnement de l'IGB depuis 1988	30
1. Un contexte de tensions avec les tutelles	30
2. Le positionnement de l'IGB comme service.....	33
II. L'exercice du contrôle technique de l'État par l'Inspection générale des bibliothèques depuis 1988	41
A. Le contexte de parution du décret de 1988	41
1. Décentralisation et déconcentration.....	41
2. Le renouveau de la politique de lecture publique.....	45
3. Le regain d'intérêt pour le patrimoine	52
B. Le décret de 1988	56
1. Une réaffirmation des prérogatives de l'État.....	56
2. Les paradoxes du décret.....	59
3. La répartition des compétences issues du décret de 1988	63
4. L'évolution des dispositions du décret de 1988	65
Conclusion	73
Sources	77
Bibliographie	83
Table des annexes	89

Sigles et abréviations

BBF : Bulletin des bibliothèques de France

BCP : Bibliothèques centrales de prêt

BDP : Bibliothèques départementales de prêt

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CNSPBP : Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques

CSB : Conseil supérieur des bibliothèques

CTR : Comité technique de restauration

DEPP : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DBMIST : Direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique

DISTB : Direction de l'information scientifique et technique et des bibliothèques

DISTRD : Département de l'information scientifique et technique et du réseau documentaire

DGESIP : Direction générale pour l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

DGRI : Direction générale de la recherche et de l'innovation

DGRH : Direction générale des ressources humaines

DLL : Direction du livre et de la lecture

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

IGB : Inspection générale des bibliothèques

IGEN : Inspection générale de l'Éducation nationale

IGF : Inspection générale des finances

IGS : Inspection générale des services

MEN : Ministère de l'Éducation nationale

MESR : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

MENESR : Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

MCC : Ministère de la culture et de la communication

INTRODUCTION

Il existe peu de travaux sur les corps et services d'inspection de l'État. Les textes régissant ces derniers tiennent lieu de doctrine, et les historiens considèrent avec circonspection les travaux produits par ce type d'organes, rendus suspects en raison de leur proximité avec le pouvoir politique.¹

À l'heure où se prolonge une séquence historique marquée par la redéfinition des missions régaliennes de l'État, ce désintérêt pour le contrôle interpelle : faut-il l'interpréter comme la marque du discrédit qui frapperait l'une des fonctions les plus traditionnelles de l'État ou tout au contraire, y déceler le signe de son acceptation comme d'une prérogative indissociable de l'exercice du pouvoir, et à ce titre trop évidente?

Cette parcimonie critique explique en tous cas pourquoi l'histoire de l'Inspection générale des bibliothèques (IGB) reste à ce jour en grande partie à écrire. Il n'existe pas, à notre connaissance, de monographie traitant de l'histoire de l'IGB. Quelques articles sur le sujet ont paru au *Bulletin des bibliothèques de France* (BBF), dont le plus complet n'explore cependant pas le sujet au-delà de 1945. Enfin, des témoignages d'anciens inspecteurs généraux existent, sous des formes souvent très ramassées.

L'occasion était donc belle de se saisir d'un point d'entrée pour examiner le parcours de l'IGB depuis le début des années quatre-vingt, et proposer dans le sillage de cet examen des éléments en vue d'une histoire. Ce point d'entrée, le présent travail l'a trouvé avec le décret du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales.

Ce mémoire établit un parallèle entre l'histoire institutionnelle de la lecture publique du début des années quatre-vingt à nos jours, et une histoire de la fonction de contrôle de l'État telle qu'elle est incarnée par l'Inspection générale des bibliothèques. Une rencontre entre ces deux plans historiques a lieu avec la parution du décret du 9 novembre 1988. Ce texte peut en effet s'appréhender comme le résultat de la délicate recherche, par ses rédacteurs, d'un point d'équilibre entre deux dynamiques à l'œuvre à un moment donné de l'histoire.

Pareille recherche de compromis ne pouvait manquer de susciter des insatisfactions. Valérie Tesnière, dans un article du *BBF* intitulé *Patrimoine et bibliothèques en France depuis 1945*², dressait le constat suivant :

La décentralisation n'a pas levé les ambiguïtés du cadre réglementaire régissant le statut des collections, ni les obligations respectives de l'État et

¹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. L'Inspection générale à l'heure des changements. *La revue de l'inspection générale* [en ligne]. Décembre 2008, n° 5. Disponible à l'adresse : <http://www.education.gouv.fr/cid4258/les-revues-inspection-generale.html>. Page 31

« Quant aux chercheurs, s'ils ont fait parfois de l'inspection un de leurs objets de recherche [...], leur point de vue hésite aussi entre la distance ironique (les travaux de l'inspection étant par essence non scientifiques, voire préscientifiques et même douteux par essence en raison du positionnement institutionnel des inspections) et l'interrogation sur le statut des productions des inspections générales, auxquelles ils reconnaissent des qualités, en ne sachant toutefois pas comment les traiter dans les bibliographies! »

² TESNIÈRE, Valérie. *Patrimoine et bibliothèques en France depuis 1945* [en ligne]. 1 janvier 2006. [Consulté le 19 août 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2006-05-0072-002>.

des collectivités responsables. Le décret du 9 novembre 1988 relatif aux évolutions du Code des communes ne dit rien à ce sujet. Le rapport Béghain de 1989 sur les bibliothèques municipales classées n'a pas eu de suite. La profession n'obtient pas de loi sur les bibliothèques, ni de mise en place de conventionnement entre État et collectivités territoriales pour les actions patrimoniales, ni d'avancée sur les bibliothèques municipales classées.

Ce jugement paraît pouvoir être nuancé, pour ce qui relève des obligations mutuelles entre État et collectivités, au regard des précisions apportées *a minima* par le décret de 1988 quant aux obligations de l'État en matière de protection du patrimoine des bibliothèques. Que cet effort n'ait pas porté jusqu'à la définition des obligations incombant aux collectivités territoriales, s'explique en revanche assurément par la nature législative des dispositions qui seraient alors requises, et par la difficulté jamais démentie jusqu'ici à faire advenir une loi sur les bibliothèques durant une séquence de décentralisation toujours en cours :

Vouloir une loi sur les bibliothèques revient notamment à vouloir imposer au moins quelques obligations aux collectivités locales et donc à prendre ou à reprendre une parcelle du pouvoir dont elles jouissent et qu'on s'est au contraire fixé pour but, depuis maintenant de nombreuses années, de renforcer.³

Il appartient donc aux inspecteurs généraux des bibliothèques, dans ce contexte marqué par l'existence d'obligations pas tout-à-fait réciproques entre l'État et les collectivités territoriales, et l'absence durable d'une loi sur les bibliothèques publiques, de faire vivre le contrôle technique de l'État à partir des dispositions réglementaires qui fondent celui-ci, au rang desquelles figurent celles du décret du 9 novembre 1988.

Les aspects saillants de cette fonction de contrôle peuvent être présentés ainsi :

On appellera fonction de contrôle, la fonction classique qui repose d'une part sur la postériorité et la périodicité des interventions et d'autre part sur l'utilisation du droit d'investigation dans les services.⁴

Par contraste avec cette définition, il semble que la spécificité du contrôle technique auquel sont soumises les bibliothèques territoriales réside en ceci qu'il est exercé à titre permanent par l'IGB. Si, dans les faits, le programme annuel des inspections assigné à l'IGB par les ministres de la Culture et de l'Education nationale découle de dysfonctionnements signalés par les DRAC – et entérine par là même l'idée d'un contrôle *a posteriori* – il demeure que le contrôle technique sur les collections patrimoniales a vocation à s'exercer à titre préventif, au moins idéalement.

Outre cette temporalité spécifique, le contrôle technique exercé par l'IGB se distingue également par une définition réglementaire qui embrasse l'essentiel des activités assurées par le personnel scientifique des bibliothèques :

Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale porte sur les

³ GAUTIER-GENTES, Jean-Luc in COMITÉ D'HISTOIRE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Affaires culturelles et territoires (1959-1999)*. Paris, France : La Documentation française, 2000. ISBN 2-11-004680-5. Page 152

⁴ MILLOZ, Pierre et GOGUEL, François. *Les Inspections générales ministérielles dans l'administration française*. Paris, France : Economica, 1983, 1983. ISBN 2-7178-0643-1. Page 26

conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin.⁵

À sa parution en 1988, cette feuille de route pour la mise en œuvre de la mission de contrôle confiée à l'IGB supposait donc que soit relevé un double défi :

- Celui de l'organisation, afin de pouvoir faire face à une définition extensive de sa fonction de contrôle, tout en assurant le développement d'autres missions (études, évaluation, conseil notamment) ;
- Celui de l'agilité politique, afin de parvenir à faire entendre le message de la politique de lecture publique soutenue par l'État, dans un contexte marqué par l'autonomie croissante des bibliothèques territoriales.

Le présent travail s'attache à explorer ces deux axes, reformulés de manière à mettre l'accent sur la dimension institutionnelle des changements ayant affecté l'IGB depuis une trentaine d'années.

La première partie est ainsi consacrée au positionnement institutionnel de l'IGB, c'est-à-dire aussi bien la place qui est la sienne parmi les autres inspections générales, qu'aux mutations perceptibles dans son mode d'interaction avec ses deux tutelles ministérielles.

La seconde partie se focalise sur les conditions d'exercice du contrôle technique de l'État, en resituant le décret du 9 novembre 1988 dans son contexte de parution, marqué notamment par le développement d'une politique de lecture publique ; elle se conclut par une analyse du décret et du dispositif de contrôle technique qu'il organise, ainsi que par un développement sur l'évolution de ses dispositions.

⁵ Code du patrimoine, article R 310-9.

I. LE POSITIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE L'IGB

A. L'INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES PARMI LES INSPECTIONS GENERALES

1. Une institution atypique

1.1 Le développement historique de l'IGB (1822-2014)

1.1.1 Les origines de l'IGB

Le contexte de la naissance de l'Inspection générale des bibliothèques est façonné par les conséquences de la mise à disposition de la nation des confiscations révolutionnaires. Jusqu'en 1903, « l'organisation des bibliothèques était considérée comme une tâche nationale qui incombait à l'État »⁶. Mais à la suite de la suppression des écoles centrales en 1802, la question du devenir de leurs bibliothèques demeure en suspens. C'est le décret du 28 janvier 1803 qui règle leur sort, en disposant que « les bibliothèques des écoles centrales (...) seront mises à la disposition et sous la surveillance de la municipalité. » Or, par cette décision,

Le Gouvernement se décharge de toutes les responsabilités qu'il avait jusque là assumées. (...) Littéralement le Gouvernement délaisse les bibliothèques de province et les abandonne aux communes. (...) L'institution des bibliothèques municipales, qui était l'exception, devient désormais la règle.⁷

À la suite de ce transfert, la propriété de l'État sur les collections confiées à la surveillance des communes est toutefois intacte. Ce dernier ne pouvait donc totalement s'en désintéresser. En 1806, les bibliothèques sont donc rattachées au Bureau des Sciences du Département de l'Intérieur. Cette structure perdurera sous la Restauration.

En 1818, Charles-Hyacinthe His devient chef de ce bureau, avant d'être nommé à la tête de la Division de la Librairie en 1822. À la suite d'un désaccord avec son ministre, néanmoins, il est nommé par décision royale du 1^{er} juin 1822 comme titulaire d'un poste d'Inspecteur général des bibliothèques et dépôts littéraires du Royaume, créé tout spécialement à son intention.⁸ Cette décision ambivalente marque la création formelle de l'Inspection générale des bibliothèques ; toutefois, vivant avec amertume la disgrâce dont il se sent alors l'objet, His ne devait pas investir la fonction de manière concrète⁹. Aussi convient-

⁶ COMTE, Henri. *Les bibliothèques publiques en France*. Villeurbanne, France : Presses de l'École nationale supérieure de bibliothèques, 1977. ISBN 2-901119-03-4. Page 179

⁷ Ibid.

⁸ CAILLET, Maurice. *L'inspection générale des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 1970. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1970-12-0597-001>.

⁹ Ibid. Maurice Caillet n'a retrouvé la trace que d'une seule inspection menée sur place par Charles-Hyacinthe His entre 1822 et 1848 ; encore cette dernière ne portait-elle que sur trois bibliothèques parisiennes : l'Arsenal, la Mazarine et Sainte-Geneviève.

il, afin de se forger une idée des missions originellement dévolues à cette nouvelle inspection, de se tourner vers le rapport que soumet au Roi le ministre de l'Intérieur en poste de 1821 à 1827 sous le gouvernement Villèle, Jacques-Joseph, comte de Corbières :

Sire, les bibliothèques et autres dépôts littéraires, qui existent à Paris et dans les principales villes de votre royaume, exigent, surtout dans ces dernières, qu'il soit pris des précautions pour reconnaître leur situation, pour opérer des échanges qui peuvent enrichir plusieurs de ces dépôts sans appauvrir les autres, ainsi que pour soumettre désormais leur conservation à une prévoyante surveillance.

C'est dans ce but que j'ai l'honneur de demander à Votre Majesté de créer un inspecteur qui sera chargé de ce soin et de nommer à ce poste le Sieur His, l'un des employés supérieurs de mon ministère, que recommandent des travaux dans les lettres et de longs services dans l'administration. Ce sera pour lui une retraite méritée, en même temps qu'un moyen de continuer à être utile.

Enfin, je prie Votre Majesté de décider qu'il jouira à ce titre d'un traitement annuel de 8000 Frs. pris sur les fonds alloués au budget de l'Intérieur pour encouragement aux Lettres, lequel traitement demeurera indépendant des frais de route au remboursement desquels il aura droit toutes les fois qu'il sera envoyé en tournée.¹⁰

On voit que la décision, qu'elle ait été mue initialement par la volonté de circonscrire l'action d'un agent disgracié ou non, s'appuie sur le constat d'une triple nécessité : mieux connaître les bibliothèques, assurer la présence de collections de qualité sur l'ensemble du territoire, et améliorer les conditions de conservation des documents confiés au soin des communes. Le développement ultérieur de l'IGB devait progressivement établir la primauté de ces objectifs sur toute considération individuelle. En premier lieu, sous la Monarchie de Juillet, l'inactivité de His devait conduire le ministère à ordonner plusieurs missions temporaires d'inspection de bibliothèques. Puis, en 1838, le ministre de l'Instruction Publique Salvandy institue un bureau des bibliothèques publiques au sein de son ministère. Il obtient alors du roi que soit créé un poste d'Inspecteur général des bibliothèques publiques, auquel est nommé un philosophe renommé, Félix Ravaisson-Mollien. Cette seconde tentative s'avère plus fructueuse que la première, au point que les attributions de Ravaisson seront étendues sous la Seconde République à l'inspection des bibliothèques des palais de Saint-Cloud, Versailles, Meudon, Compiègne et Fontainebleau, bientôt rejointes sous le Second Empire par celles des Tuileries, du Louvre et de l'Élysée.¹¹

À l'issue de ces premières années, l'Inspection demeure limitée dans son action par deux faits principaux :

- La perception de la fonction d'Inspecteur général comme une espèce de tremplin menant à de plus hautes fonctions : « pour la majorité des inspecteurs généraux des bibliothèques, leur poste n'est qu'un palier dans l'attente d'autres fonctions, ce fut, notamment, le cas pour Ravaisson, Artaud et Nicolas, à moins que leur nomination ne marque la fin résignée de leurs ambitions, comme pour Empis ou

¹⁰ Extrait cité dans CAILLET, Maurice. Ibid.

¹¹ Ibid. À la suite de Félix Ravaisson, en 1853, l'inspection de ces bibliothèques de prestige sera dévolue à un Inspecteur général des bibliothèques de la Couronne, créé ad hoc pour Auguste Romieu, auquel personne ne succèdera.

- Romieu. »¹²
- L'existence d'un périmètre d'action circonscrit sur la période aux bibliothèques municipales et grands établissements parisiens ; « la Bibliothèque nationale veillant jalousement à sauvegarder son indépendance malgré quelques missions exceptionnelles confiées par le ministre aux inspecteurs généraux ». ¹³

Toutefois, le Second Empire devait assurer à l'Inspection de nouveaux terrains d'action, grâce à l'apparition ou la montée en puissance de deux sortes de bibliothèques : les bibliothèques universitaires et les bibliothèques populaires et scolaires. Cette extension du périmètre d'intervention de l'IGB s'opéra cependant de manière indirecte, par l'intermédiaire de nouvelles – et éphémères – inspections spécialisées.

Créés sous le nom de bibliothèques académiques par un arrêté du 18 mars 1855 du Ministre de l'Instruction publique, les bibliothèques universitaires sont en effet inspectées à partir de 1873 par l'IGB. Mais alors même que l'inspection de ces établissements s'impose dans les faits parmi les attributions de l'IGB, des postes d'inspecteurs généraux des bibliothèques universitaires sont créés en sus à partir de 1880. À ce démembrement de l'IGB s'ajoute, en 1884, un poste d'inspecteur du service des échanges universitaires.

Parallèlement aux bibliothèques universitaires, l'essor des bibliothèques populaires s'était appuyé au cours du XIX^e siècle sur la diffusion des idées philanthropiques ou de réforme sociale. Puisque les bibliothèques municipales apparaissaient cantonnées à un rôle de conservation et d'étude, elles ne pouvaient prétendre à capter et canaliser l'effervescence manifestée pour le développement d'une lecture populaire. Aussi, les nombreuses initiatives en faveur de la lecture populaire qui se multiplièrent dans la seconde moitié du XIX^e siècle, eurent-elles lieu à l'instigation d'acteurs fort divers (municipalités, industriels, associations, etc.) et dans un foisonnement résolument dénué de coordination. Victor Duruy, en qualité de ministre de l'Instruction publique de 1863 à 1869, engagea en faveur de ce mouvement spontané une action de soutien, en particulier sous la forme de dons de livres, qui sera poursuivie par ses successeurs sous la III^e République. Toutefois, comme l'implication de l'État peinait à se traduire par un développement moins chaotique de la lecture populaire, deux inspecteurs généraux des bibliothèques populaires et scolaires furent nommés en 1878.

La dispersion provisoire des moyens dédiés à l'inspection des bibliothèques allait prendre fin en 1884. Le décret du 21 mars de cette même année entérinait le rattachement des archives départementales, communales et hospitalières au ministère de l'Instruction publique.¹⁴ Par voie de conséquence, l'Inspection des archives est transférée au sein du même ministère et ce côtoiement des deux inspections fait naître un projet de mutualisation, exposé ainsi dans le rapport ministériel accompagnant le décret :

Ce rattachement permettra d'utiliser les inspecteurs chargés de les vérifier, pour la visite des bibliothèques qui, dans l'état actuel, à cause de l'insuffisance du personnel, ne peuvent être qu'imparfaitement surveillées. Le ministre de l'Instruction publique ne dispose en effet, que d'un inspecteur

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Elles relevaient auparavant du ministère de l'Intérieur.

pour toutes les bibliothèques savantes et d'un inspecteur pour les bibliothèques scolaires et populaires. Les archives et les bibliothèques paraissent présenter assez d'affinité pour que leur tenue puisse être contrôlée par les mêmes fonctionnaires. En réunissant les inspecteurs des archives à ceux des bibliothèques, on fera, sans augmentation de dépenses, visiter plus fréquemment les unes et les autres et les deux services y gagneront.

Ainsi, à compter du décret du 31 mars 1884, les deux inspections fusionnent-elles en une Inspection générale des bibliothèques et des archives dotée de quatre postes. Sous cette dénomination, l'Inspection connaîtra malgré tout des variations d'effectifs, au gré de départs non remplacés ou de revirements réglementaires : le nombre d'inspecteurs est ainsi fixé à deux par le décret du 15 juin 1921, puis rehaussé à trois à l'occasion du décret du 13 septembre 1945. Il est à noter que c'est ce décret du 13 septembre 1945 qui entérine la nouvelle dissociation des Inspections générales des bibliothèques et des archives, et constitue le corps d'inspection générale des bibliothèques. Il faudra attendre le 1er janvier 1969 pour que les effectifs de l'IGB reviennent à leur éphémère niveau de 1884.

1.1.2 L'IGB depuis 1988

1.1.2.1 Le coup d'arrêt du statut de 1992

L'article 48 du décret 92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques disposait, dans sa version initiale :

À compter de la date de publication du présent décret, il n'est plus procédé au recrutement d'inspecteur général des bibliothèques.

Par cette disposition, le nouveau statut des personnels scientifiques des bibliothèques de 1992 signifiait la mise en extinction du corps des inspecteurs généraux. Les trois inspecteurs généraux en poste en 1992 pouvaient terminer leur carrière au sein du corps ; en revanche, toutes les nominations postérieures à la publication du décret allaient emprunter un nouveau mécanisme de nomination, prévu à l'article R241-17 du Code de l'éducation, résultant de la codification de dispositions introduites par le décret 92-26 du 9 janvier 1992. Cet article expose les conditions de recours à des chargés de missions d'inspection générale :

Outre les inspecteurs généraux des bibliothèques, les conservateurs en chef et les conservateurs généraux des bibliothèques peuvent se voir confier, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du ministre de la culture, des missions d'inspection générale des bibliothèques placées sous leur tutelle.

En théorie, une procédure de nomination succédait à une autre. Un effet de la mise en extinction du corps fut même ressenti comme heureux : la suppression de la procédure de recrutement d'inspecteurs généraux par le biais du tour extérieur instituée par la loi 84-834 du 13 septembre 1984, qui concernait un poste d'inspecteur sur trois. Ce mécanisme avait en effet donné lieu à deux recrutements d'inspecteurs généraux non issus d'un parcours en bibliothèques, fraîchement accueillis par la profession.¹⁵

¹⁵BOISARD, Geneviève. *L'inspection générale des bibliothèques : impression et réflexions à partir de la situation actuelle en France*. [S. l.] : [s. n.], [s. d.]. Disponible à l'adresse : [http://www.kb.se/dokument/Aktuellt/audiovisuell/Nagra%20hyll\(nings\)centimeter/485-498BoisardLinspection.pdf](http://www.kb.se/dokument/Aktuellt/audiovisuell/Nagra%20hyll(nings)centimeter/485-498BoisardLinspection.pdf).

Dans les faits cependant, la prise en main par l'administration de la procédure qu'elle avait elle-même imaginée ne fut pas limpide. Au contraire, la parution du 9 janvier 1992 semble marquer le début d'une période d'hésitation quant au projet de service associé à l'IGB ; période qui allait se traduire par un ressac brutal pour le développement de l'Inspection. Une comparaison rend perceptible l'atmosphère générale de ces années : alors qu'en 1988, les effectifs de l'Inspection générale des bibliothèques étaient portés à huit membres, ceux-ci étaient retombés, à la fin de l'année 1994, à deux membres.

Afin de mettre un terme au climat d'incertitude qui caractérise ces « années noires » de l'IGB, un effort de reconstruction paraissait devoir être entrepris, sur la base nouvelle d'une inspection générale agissant en dehors de l'appartenance à un corps.

1.1.2.2 La transformation en un service d'inspection

1.1.2.2.1 La quête d'une définition juridique des missions du service d'Inspection générale des bibliothèques

Le premier axe exploré fut celui d'une clarification réglementaire des attentes autour de l'IGB. En 1990, l'Inspection inaugure une série d'initiatives en ce sens, dans un contexte marqué par l'augmentation du nombre de bibliothèques à inspecter, la décentralisation et l'autonomie accrue des universités, et le partage du suivi des bibliothèques entre plusieurs directions ministérielles. Elle transmet à cette fin au MEN un état de ses réflexions et une synthèse des textes qui la régissent, bientôt suivis par son premier rapport annuel d'activité.¹⁶ En guise de première réponse, une lettre de mission du ministre de l'Éducation nationale est adressée à l'Inspection en février 1990. Celle-ci confirme notamment la compétence de l'IGB sur les grands établissements, grandes écoles, instituts et organes de coopération ; elle formalise en outre la transmission annuelle d'un programme d'études thématiques.

Après ces premiers pas effectués dans la direction espérée, la publication du décret du 9 janvier 1992 est perçue comme un signal contradictoire - signal d'autant plus frustrant, que la solution retenue d'une mise en extinction du corps des inspecteurs généraux semble s'être imposée tardivement parmi la gamme d'options envisagées lors de la rédaction du décret, dont l'hypothèse du maintien du corps n'était nullement exclue. Quant au service d'inspection, il ne devrait son salut qu'au désaccord entre ministères de l'Éducation et de la Culture, le premier opposé au maintien d'une mission permanente d'inspection, le second affirmant son attachement envers l'idée d'un service chargé de l'exercice du contrôle. La création, en avril 1992, d'un ministère de l'Éducation nationale et de la Culture intervint de fait à point nommé dans ce débat. « Une étude conjointe, par les trois principales directions intéressées, d'une nouvelle définition des missions de l'Inspection générale et de son mode de fonctionnement »¹⁷ est lancée dans la foulée par le cabinet du ministre. Lors d'une réunion organisée par le cabinet le 10 juillet 1992 en présence des trois directions, un accord est trouvé autour de plusieurs propositions :

¹⁶ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 1992 : mars 1993*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale et de la Culture, Inspection générale des bibliothèques, 1992. Page 29

¹⁷ Ibid. Page 32

- Publication d'un arrêté interministériel relatif au service d'Inspection générale des bibliothèques, définissant son organisation et son mode de fonctionnement. Les missions pressenties pour figurer dans l'arrêté comprennent alors essentiellement le contrôle technique des bibliothèques territoriales et de l'enseignement supérieur, des études générales ou particulières sur les bibliothèques, l'évaluation globale du personnel, des missions de conseil, d'expertise ou d'arbitrage, ainsi que la présidence des jurys (lesquelles seront cependant ouvertes à d'autres personnes).
- Nomination par le ministre chargé de l'Éducation nationale et de la Culture d'un chef de service pour diriger l'IGB.
- Maintien au sein du service d'Inspection générale d'une composition incluant les inspecteurs généraux en poste, et des conservateurs généraux ou de conservateurs en chef nommés par le ministre pour des missions à durée déterminée.
- Définition annuelle par voie de lettre de mission du ministre chargé de l'Éducation nationale et de la Culture, du programme d'activité des inspecteurs. Reddition en contrepartie d'un rapport d'activité annuel de l'IGB.
- Définition des effectifs du service d'Inspection générale à huit équivalents temps plein.¹⁸

Si le choix en faveur du maintien d'un service, composé à la fois des derniers inspecteurs généraux et de conservateurs généraux chargés de missions d'inspection générale, prévaut alors, les questions touchant au mode de fonctionnement interministériel du service d'inspection, comme la définition des programmes, la diffusion des rapports, la nomination des membres du service et du doyen, ainsi que le rôle dévolu à ce dernier, sont renvoyées à une résolution ultérieure.

Pour ce qui concerne la nomination des membres du service et du doyen, ainsi que la définition du rôle de ce dernier, c'est le décret 2001-946 du 11 octobre 2001 modifiant le décret n° 92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques qui apportera les précisions attendues, par le biais de son article 5, qui dispose que

(Les conservateurs généraux) peuvent se voir confier des missions d'inspection générale par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, pris après avis du ministre chargé de la culture.

Parmi les conservateurs généraux chargés de missions d'inspection générale, le ministre chargé de l'enseignement supérieur nomme, par arrêté pris après avis du ministre chargé de la culture, un doyen des conservateurs et des conservateurs généraux chargés de missions d'inspection générale.

Le doyen dirige, anime et coordonne les activités des agents chargés de missions d'inspection générale. Il centralise les conclusions de leurs travaux.

Le projet d'arrêté fixant l'organisation du service d'inspection fut quant à lui élaboré en 1994 par la Direction de l'information scientifique et technique et des bibliothèques (DISTB), en liaison avec la Direction du livre et de la lecture (DLL). Ce texte, validé par le cabinet du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, fut pourtant rejeté par le Secrétariat Général du Gouvernement, au

¹⁸ Ibid. Page 33

motif que les dispositions qu'il contenait relevaient plutôt d'un décret. C'est pourquoi un nouveau projet de texte, consistant cette fois en un décret relatif aux missions et à l'organisation de l'Inspection générale des bibliothèques, est examiné le 17 mai 1999 dans le cadre d'une réunion entre deux directions du MESR, la Direction de l'enseignement supérieur et celle des affaires juridiques, présidée par le directeur adjoint du cabinet du ministre.¹⁹ Plusieurs décisions sont alors arrêtées :

- Modification de l'arrêté d'organisation du ministère de l'Éducation nationale, de manière à mentionner les trois inspections générales : IGEN, IGAENR, et IGB.
- Modification du décret 92-26 régissant les conservateurs et conservateurs généraux, afin de prévoir la consultation du ministre de la Culture et de la Communication en vue de la nomination des conservateurs généraux chargés de mission d'inspection, ou de celle du doyen. Ces ajouts seront apportés par le décret 2001-946 susmentionné.
- Renvoi à une simple circulaire interministérielle de la formalisation des procédures de fonctionnement (programme, répartition des tâches, missions d'intérêt commun, missions hors cadre des ministères de l'Éducation nationale et de la Culture, diffusion des rapports, rapport annuel).²⁰

Au terme de ce parcours, l'IGB demeure donc la seule inspection générale dont les missions et modalités de fonctionnement ne soient pas consignées dans un texte réglementaire de référence. Même la circulaire interministérielle envisagée un temps ne fut jamais publiée. Il appartient donc à l'Inspection de définir son mode de fonctionnement interne, hors nominations, et aux ministres, de préciser le cas échéant dans leur lettre de mission annuelle les missions qu'ils entendent voir les inspecteurs assumer :

L'Inspection générale des bibliothèques a pour missions d'étudier, d'évaluer, de conseiller et de contrôler les bibliothèques de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ainsi que les bibliothèques soumises au contrôle technique du ministère de la Culture. Elle a vocation à observer et à apprécier l'évolution générale des bibliothèques. Elle propose des mesures de nature à améliorer leur efficacité et leurs performances, à préserver leur richesse patrimoniale. Elle est consultée sur la gestion des corps appartenant à la filière des bibliothèques. Elle prend part au recrutement en présidant les jurys de concours, et participe comme expert aux commissions administratives paritaires nationales.

En outre, l'Inspection générale des bibliothèques peut être appelée, à tout moment de l'année, à intervenir à la demande des ministres pour des missions ponctuelles, soit dans le cadre de l'exercice de ses compétences propres, soit conjointement avec une autre inspection générale. Des notes

¹⁹ FRANCE. INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2004 : mai 2005*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Inspection générale des bibliothèques, 2004. Disponible à l'adresse : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>. Page 66.

²⁰ Ibid.

brèves et rapides peuvent également lui être demandées sur un thème d'actualité ou concernant un champ particulier.²¹

Prenant ses distances avec la question de la formulation juridique des missions de l'IGB, Daniel Renoult considère en 2009 que la redéfinition réclamée par l'Inspection depuis le début des années quatre-vingt-dix a été apportée par les ministres, et qu'un chapitre de l'histoire de l'institution peut désormais se clore :

Dans un contexte administratif et politique en pleine transformation, l'Inspection des bibliothèques doit donc répondre à des sollicitations différentes qui proviennent des cabinets ministériels, des administrations centrales (Direction du livre et de la lecture, Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, Direction générale des ressources humaines), mais aussi des établissements (universités, grands établissements) et bien entendu des collectivités territoriales (conseils généraux, municipalités).

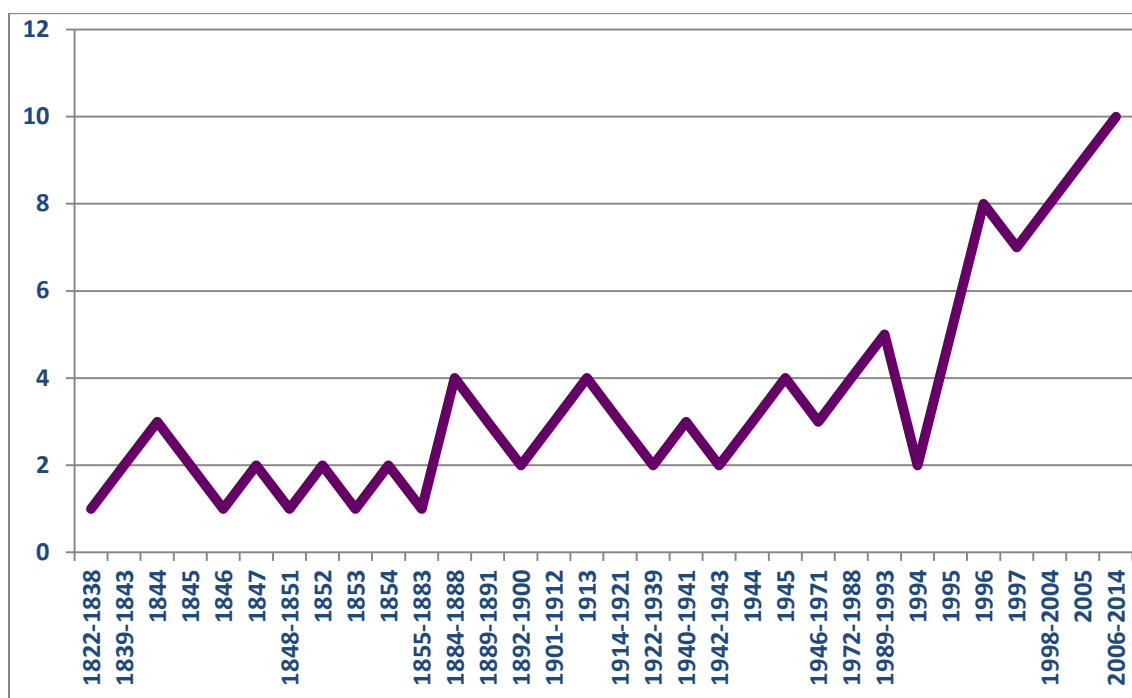
Compte tenu de toutes ces évolutions, il était utile que les missions de l'Inspection générale des bibliothèques soient précisées, ce qui a été fait en 2007 et 2008 à l'occasion de la publication de la lettre de mission de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.²²

1.1.2.2.2 La reconstruction en fait : la question des effectifs de l'IGB

L'évolution des effectifs de l'IGB fournit une clef de lecture intéressante de son histoire. Elle se caractérise par son instabilité, mais aussi par une tendance à l'accroissement du nombre d'inspecteurs observable sur le long terme.

²¹ Lettre de mission de l'IGB pour 2007 et 2008, in INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2008: avril 2009*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : Ministère de la culture et de la communication, 2009. Disponible à l'adresse : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>. Page 70

²² RENOULT, Daniel. *Les rapports de l'Inspection générale des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°3, 2009. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0012-002>.



Évolution des effectifs de l'Inspection générale des bibliothèques (1822-2014)

Les seuils de développement successifs franchis par l'Inspection se distinguent nettement : le doublement des effectifs suite à la fusion avec l'Inspection générale des archives de 1884 ; la création du corps des Inspecteurs généraux des bibliothèques en 1945 ; l'apparition d'un nouvel élan à partir de 1988 interrompu par la chute des effectifs signalée en 1994.

Les années 1995 et 1996, seront celles de la reconstitution d'un effectif cible de huit inspecteurs, rendus possibles par des apports en équivalents temps plein postes fournis par la DISTB et de la DLL. On peut convenir que l'IGB a recommencé à fonctionner dans un cadre de fait à partir de 1995. Elle redevient en mesure d'assumer son programme de travail, et retrouve même des perspectives de développement de son activité, en particulier en direction des études thématiques.

1.1 L'originalité administrative de l'IGB

1.1.1 Le périmètre de l'Inspection

Tous les ministères français disposent d'une inspection générale. Leurs périmètres d'intervention peuvent varier de manière substantielle, d'une seule direction d'administration centrale (Inspection générale des affaires maritimes), à une partie de l'activité d'un ministère (Inspection générale de l'Éducation nationale), ou encore à l'ensemble des services relevant de celui-ci (Contrôle général des armées). Certaines inspections générales sont compétentes pour plusieurs ministères, voire plusieurs fonctions publiques : c'est le cas de l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des services.

L'Inspection générale des bibliothèques, pour sa part, est compétente pour un type d'établissements, les bibliothèques, dont la tutelle relève du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou de ministère de la Culture et de la Communication. Elle est donc à la fois interministérielle et très spécialisée.

Toutefois, cette logique de spécialisation n'a pas été exploitée jusqu'à son terme : en effet, alors qu'il existe des bibliothèques relevant d'autres ministères (ministère des affaires étrangères, de la justice, etc.), la compétence de l'IGB demeure limitée aux bibliothèques des deux ministères précités. Ce périmètre d'intervention réglementaire ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'elle effectue des missions de conseil auprès d'autres ministères : « son activité peut s'étendre à des bibliothèques dépendant d'autres ministères dans la mesure où la demande en est faite conjointement par le ministère de tutelle et le Ministère de l'Éducation Nationale »²³

1.1.2 La question du fondement réglementaire de l'action de l'IGB

Contrairement à la quasi-totalité des autres inspections générales, le mode de fonctionnement de l'IGB n'est pas arrêté par voie réglementaire. Cela ne signifie pas qu'elle échappe à toute forme de définition : l'existence de dispositions éparées renseignent sur les missions qui peuvent être celles de l'Inspection. Mais la lecture de la section²⁴ du Code de l'éducation dédiée à l'Inspection générale des bibliothèques est extrêmement éclairante : les missions exercées par l'IGB n'y sont pas du tout abordées. Elle ne contient qu'un article unique, le R241-17, consacré à la procédure de désignation des chargés de missions d'inspection générale d'une part, ainsi qu'aux modalités de désignation et au rôle du doyen de l'Inspection d'autre part :

Outre les inspecteurs généraux des bibliothèques, les conservateurs en chef et les conservateurs généraux des bibliothèques peuvent se voir confier, par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur après avis du ministre de la culture, des missions d'inspection générale des bibliothèques placées sous leur tutelle.

Parmi les conservateurs généraux chargés de mission d'inspection générale, le ministre chargé de l'enseignement supérieur nomme, par arrêté pris après avis du ministre chargé de la culture, un doyen.

Le doyen dirige, anime et coordonne les activités d'inspection. Il centralise les conclusions des travaux d'inspection.²⁵

La comparaison avec les dispositions de la section 1 du même chapitre, consacrées à l'Inspection générale de l'Éducation nationale et à l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, ne peut qu'interpeller. L'économie de moyens mise en œuvre dans la description des modalités de l'IGB est un cas unique au sein du Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche. Dans un pays de droit écrit, plutôt enclin à réglementer qu'à s'appuyer sur la coutume, elle frappe par son caractère inhabituel. En 1996, à propos de la disparition du corps d'inspecteur général des bibliothèques entériné par le nouveau statut des personnels scientifiques des bibliothèques de 1992, Denis Pallier remarquait que « l'existence d'un corps d'inspection a caché jusqu'en 1992 la part des usages et des coutumes dans l'organisation de l'Inspection et ses relations avec

²³ BOISARD, Geneviève. Op. cit.. Page 3

²⁴ Code de l'éducation, Partie réglementaire, Livre II, Titre IV – L'inspection et l'évaluation de l'éducation, Chapitre 1^{er} – L'exercice des missions d'inspection et d'évaluation, Section 2 – L'inspection générale des bibliothèques.

²⁵ Article 23 du décret n°92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques, codifié à l'article R241-17 de Code de l'éducation.

l'administration. »²⁶ Si cette part est devenue depuis manifeste, il est important de mesurer qu'elle constitue un trait propre à l'Inspection générale des bibliothèques, dans la mesure où toutes ses consœurs disposent d'un décret ou d'un arrêté relatif à leur organisation et fonctionnement.²⁷

Pour surprenante qu'elle soit, l'absence de centralisation au sein d'un même corpus de textes normatifs de toutes les règles relatives à l'Inspection générale des bibliothèques ne semble pas constituer un handicap. La simple longévité de l'institution le laisse assez entendre : alors que ses origines renvoient à la création sporadique de postes d'inspecteurs, souvent en vue d'assurer un débouché à leur futur titulaire, par opposition à l'instauration d'un véritable service²⁸, l'IGB a survécu à partir de 1992 à la mise en extinction du corps des inspecteurs généraux des bibliothèques pour s'affirmer comme service. C'est dire si, loin de constituer une faiblesse, ce fonctionnement modelé par la coutume et les usages apparaît irrigué par une certaine force, tout aussi durable que s'il puisait sa source au sein d'un texte réglementaire. Car, comme Jean Carbonnier se plaisait à le rappeler, il n'est pas certain que l'efficacité de la contrainte associée au droit écrit soit supérieure à celle de la coutume :

Le caractère contraignant n'est certes pas un simple hasard dans l'évolution du droit ; il n'est pas néanmoins essentiel, au point d'être le signe de la juridicité.²⁹

Ce que l'IGB gagne à cette situation en matière de souplesse de fonctionnement et d'autonomie quant à ses modes d'organisation, elle semble en revanche le perdre dans la visibilité de ses missions :

En attendant la parution d'un décret définissant les attributions et les missions de l'Inspection générale, il faut rassembler des mentions de ses prérogatives et de son activité dans de multiples textes concernant les bibliothèques ou leur personnel.³⁰

1.2 Les missions de l'IGB

Les missions principales de l'IGB sont définies, de manière plus ou moins directe, par divers textes réglementaires. D'autres attributions relèvent plutôt des usages et apparaissent à la lecture des rapports d'activité annuels de l'Inspection publiés depuis 1990. Il est dès lors possible de présenter les missions de l'IGB en fonction du formalisme avec lequel elles lui ont été assignées.

1.2.1 La mission de contrôle des bibliothèques universitaires

Elle découle initialement des articles 5 et 14 du décret 85-694 du 4 juillet 1985 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale, aux termes desquels

²⁶ PALLIER, Denis. *L'Inspection générale des bibliothèques* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 1996. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1996-03-0072-008>.

²⁷ Citons à titre d'exemples le décret 89-833 du 9 novembre 1989 pour l'IGEN, le décret 73-276 du 14 mars 1973 pour l'IGF, le décret 2011-931 du 1er août 2011 et l'arrêté du 12 mars 2003 pour l'IGAS, l'arrêté du 17 novembre 2009 pour l'inspection des patrimoines, etc.

²⁸ Avant d'être fusionnée avec celle des bibliothèques, l'inspection générale des archives avait ainsi été créée au sein du ministère de l'Intérieur par un décret en date du 22 juillet 1853.

²⁹ CARBONNIER, Jean. *Sociologie juridique*. Paris, France : Presses universitaires de France, DL 2004, 2004. ISBN 2-13-054598-X. Page 319.

³⁰ BOISARD, Geneviève. Page 2

services communs de la documentation et services interétablissements de coopération documentaire « sont soumis au contrôle de l'Inspection générale des bibliothèques » qui remplit à leur égard « un rôle d'évaluation et de conseil. » L'article 10 du décret 2011-996 du 23 août 2011 relatif aux bibliothèques et autres structures de documentation des établissements d'enseignement supérieur créées sous forme de services communs a reconduit cette mission dans les mêmes termes.

L'évaluation par l'IGB des bibliothèques universitaires intervient souvent à certains moments clefs, par exemple préalablement à la négociation du contrat quinquennal entre le MENESR et l'université à laquelle est rattachée la bibliothèque. La mission de conseil peut être pour sa part illustrée par la participation de plus en plus fréquente de l'IGB à des procédures portant sur le recrutement d'un nouveau directeur de bibliothèque d'établissement d'enseignement supérieur.³¹ À cet égard, le rapport d'activité 2012 de l'IGB fait état de six interventions de ce type.³²

1.2.2 L'exercice du contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales

Cette mission est confiée de manière permanente à l'IGB en vertu de l'article 7 du décret 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales :

Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes est exercé de façon permanente sous l'autorité du ministre chargé de la culture par l'inspection générale des bibliothèques. Le ministre peut également confier des missions spécialisées à des membres du personnel scientifique des bibliothèques ainsi qu'à des fonctionnaires de son ministère choisis en raison de leur compétence scientifique et technique.

Le contrôle s'exerce sur pièces et sur place.

Chaque inspection donne lieu à un rapport au ministre chargé de la culture, qui est transmis par le préfet au maire.

Les modalités d'exercice de cette mission, qui ne concerne que les bibliothèques des collectivités territoriales, sont par ailleurs précisées par l'article 6 du même décret :

Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin.

³¹ Il est à noter que l'abrogation de l'article 11 du décret 85-694 modifié a fait perdre à l'IGB le rôle de conseil qu'elle exerçait à l'occasion de la désignation d'un responsable de section documentaire.

³² INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2012: avril 2013*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : Ministère de la culture et de la communication, 2013. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>> Page 68

1.2.3 Les responsabilités administratives

Elles apparaissent de manière plus indirecte, au détour de textes techniques portant au premier chef sur des questions de ressources humaines. Il s'agit par exemple de la participation aux jurys de concours ; l'article 4 de l'arrêté du 5 octobre 2007 fixant les modalités d'organisation du concours externe et du concours interne de recrutement des conservateurs stagiaires, élèves de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques précise ainsi :

Le président du jury et le ou les vice-présidents sont choisis parmi les professeurs de l'enseignement supérieur, les inspecteurs généraux des bibliothèques et les conservateurs généraux des bibliothèques. Lorsque le président du jury n'appartient pas au personnel scientifique des bibliothèques, le ou les vice-présidents ne peuvent être choisis que parmi les inspecteurs généraux des bibliothèques et les conservateurs généraux des bibliothèques.

Il ressort de la formulation de cet article que la présidence échoit en règle générale à un membre de l'Inspection générale ; la vice-présidence du jury n'étant envisagée que comme une mesure alternative minimale. Dans les faits, la présidence du jury de concours implique que l'inspecteur « recrute les membres du jury, préside au choix des sujets, à l'élaboration des barèmes de notation et aux délibérations d'admissibilité et d'admission.³³ »

Outre la participation aux jurys de concours des différents corps de la filière, les inspecteurs généraux sont consultés à l'occasion des décisions affectant la carrière des personnels scientifiques des bibliothèques : nominations, changements d'affectation. À cet égard, un ou plusieurs membres de l'Inspection siègent parmi les représentants de l'administration lors des commissions administratives paritaires nationales des différents corps de la filière « bibliothèques » du MENESR.³⁴

Enfin, les membres de l'IGB ont vocation à participer aux travaux des instances consultatives nationales compétentes en matière de bibliothéconomie, de patrimoine bibliographique, d'organisation documentaire, de promotion du livre et de développement de la lecture. De surcroît, leur implication au sein de nombreuses instances de gouvernance des établissements (conseils d'administration, conseils scientifiques, comités et groupes de travail) constitue une charge substantielle, dont le poids croissant a amené l'Inspection à répartir les instances entre ses membres.³⁵

³³ BOISARD, Geneviève. Op. cit. Page 5.

³⁴ Article 1 des arrêtés du 26 septembre 2012 portant respectivement :

- Nomination des représentants de l'administration et du personnel à la CAPN des conservateurs généraux des bibliothèques
- Nomination des représentants de l'administration et du personnel à la CAPN des conservateurs des bibliothèques.
- Nomination des représentants de l'administration et du personnel à la CAPN des bibliothécaires
- Nomination des représentants de l'administration et du personnel à la CAPN des bibliothécaires assistants spécialisés
- Nomination des représentants de l'administration et du personnel à la CAPN des magasiniers des bibliothèques

³⁵ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. 2012. Op. cit. Page 70.

1.2.4 Les missions confiées par les cabinets des ministères

Certaines des missions les plus mobilisatrices en termes de temps et d'effectifs échappent à un fondement réglementaire, et renvoient pleinement au poids des usages évoqué par Denis Pallier, en particulier dans les relations entre les cabinets des ministres et l'Inspection.

C'est notamment le cas des études thématiques qui lui sont confiées chaque année dans le cadre des programmes annuels de travail fixés à l'inspection. Malgré l'absence d'un texte établissant la mission d'étude de l'IGB, la reconduction annuelle de ce type de commandes a eu pour effet d'en normaliser l'existence. Cette compétence de fait puise sa légitimité dans la reconnaissance de la pertinence du positionnement des membres de l'Inspection pour analyser des questions transversales complexes, et les éclairer par une mise en perspective issue de la comparaison (des bibliothèques entre elles, des bibliothèques françaises avec des exemples étrangers) ou de la prospective. Cette analyse intervient le plus souvent en amont de la décision politique, qu'elle vient donc étayer :

En l'occurrence l'Inspection générale agit un peu comme un bureau d'études à la disposition de l'Administration, qui dispose du temps nécessaire à l'étude de dossiers complexes demandant des enquêtes sur le terrain.³⁶

Enfin, dans cette catégorie figurent également les missions d'expertise et de conseil effectuées ponctuellement, sur demande conjointe du MENESR et du ministère de tutelle, pour le compte d'une bibliothèque relevant d'une administration non soumise au contrôle de l'IGB. On peut citer en exemples les missions conduites auprès des bibliothèques des services du Premier Ministre (1990)³⁷, de l'IFREMER et du Grand Séminaire de Nancy (1991)³⁸, des instituts français d'Athènes et Salonique (1992)³⁹, etc.

³⁶ BOISARD, Geneviève. Ibid. Page 6.

³⁷ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 1990. Page 8

³⁸ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 1991. Pages 11-12

³⁹ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. 1992. Op. cit.. Page 9

2. Les mutations de la mission d'inspection

2.1 L'évolution des inspections générales

2.1.1 Du contrôle à l'évaluation

Traditionnellement, la création d'une inspection générale est liée à la volonté du gouvernement d'assurer un contrôle de la bonne exécution de sa politique. Ainsi, aux termes de la loi du 13 juillet 1911⁴⁰, dont l'ambition était de coordonner l'action des services d'inspection, les inspections générales sont-elles des organes de contrôle qui

veillent à l'observation des lois, décrets et décisions ministérielles qui régissent le fonctionnement des différents services ; il signalent les abus, les erreurs et les fautes, recherchent les économies à réaliser et proposent des améliorations à apporter dans l'organisation administrative du département ministériel.

Ce qui contribue à démarquer ces missions de celles exercées par l'administration centrale, c'est la spécificité des modalités d'intervention des inspections. Pierre Milloz et François Goguel, dans leur traité sur les inspections générales ministérielles, caractérisent celle-ci à partir de deux attributs : « la scission d'avec l'action administrative, qui entraîne nécessairement la postériorité des interventions de contrôle ; et l'exercice du droit d'investigation. »⁴¹

À partir de 1945, cette clarté fonctionnelle initiale s'estompe à mesure que de nouveaux organes d'inspection générale apparaissent pour accompagner l'évolution générale de l'administration. Cette dernière,

de plus en plus complexe, surchargée et absorbée par la gestion quotidienne, souffre de manquer du temps nécessaire à la réflexion, à la recherche : il lui faut en renfort des fonctionnaires de haut niveau, capable d'encadrer sa réflexion, de prendre le recul indispensable.⁴²

Si les termes d'inspection et de contrôle subsistent dans l'énoncé des missions, un vocabulaire nouveau fait alors son apparition. Les dernières décennies du vingtième siècle témoignent ainsi d'un déclin historique de la fonction de contrôle, au profit de celle d'évaluation. Le parcours de l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) peut servir à illustrer cet ajustement des missions confiées aux inspections générales.

Les trois premiers Inspecteurs généraux des études créés par la loi du 11 floréal an 10 étaient initialement compétents pour inspecter les lycées nouvellement créés, à la suite de l'échec des écoles centrales. Antoine-François Fourcroy, dans un discours de présentation au corps législatif de cette loi, définit ces inspecteurs comme

l'œil du gouvernement toujours ouvert sur les écoles. Cette nouvelle institution sera la clef de voûte et tiendra toutes les parties de

⁴⁰ Loi du 13 juillet 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911. Article 150

⁴¹ MILLOZ, Pierre et GOGUEL, François. Op. cit.. Page 12

⁴² Ibid. Page 19

l'administration studieuse dans une activité soutenue, sans laquelle elles pourraient languir et se détériorer.⁴³

Aussi la mission d'abord confiée aux Inspecteurs généraux des études ne relève-t-elle pas encore d'un rôle de contrôle et de régulation d'un service public déjà opérationnel, mais d'une mission d'aide à la mise en place des lycées et, à partir d'eux, d'un système d'instruction publique « très inégalement contrôlé par l'État. » De fait, le travail des inspecteurs ne peut-il commencer à s'appuyer sur l'administration académique qu'à partir de 1813 ; ceux-ci concentrent alors leurs efforts sur les établissements signalés à leur attention par les bureaux de l'administration centrale. Les tournées donnent en outre l'occasion à des rapports d'inspection du personnel qui servent de base aux nominations, promotions et sanctions. Plus tard, au cours de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, s'imposent la division thématique et la spécialisation des tournées d'inspection. Ces dernières ne se départissent toutefois jamais d'une dimension diplomatique : délégués de l'administration centrale, les inspecteurs doivent gagner les autorités civiles et religieuses locales à la cause de l'Instruction publique.

La mission de contrôle spécialisé du personnel enseignant se maintient pendant presque tout le vingtième siècle, avant de céder la place à une nouvelle conception du métier au terme d'une année 1989 vécue comme révolutionnaire par la profession. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 et le décret du 9 novembre 1989 entreprennent en effet de doter l'IGEN de son premier statut. Ces textes fixent les conditions normales de recrutement des membres de l'Inspection générale, et en définissent les missions. L'exercice de définition donne lieu à un changement majeur : l'évaluation des politiques publiques fait désormais figure d'horizon commun aux missions de l'IGEN, et relègue le contrôle de conformité au second plan. Ce trait représente « une évolution commune à tous les corps d'inspection, en France comme à l'étranger. »⁴⁴

Réorganisés au sein d'équipes pluridisciplinaires pour mener des missions territoriales et thématiques, les Inspecteurs généraux de l'Éducation nationale ont désormais pour rôle l'évaluation d'unités d'enseignement plus globales que la classe, visant un objectif d'appréhension de la réalité scolaire à la bonne échelle afin de permettre le repérage et le signalement des problèmes, des réussites, et des tendances. Au terme de cette mutation, l'IGEN se présente donc comme un service de généralistes « capables d'intervenir à tous les niveaux et dans tous les domaines du système éducatif. »⁴⁵ La condition nécessaire à la mise en œuvre de cette réforme fut néanmoins la perte du suivi des enseignants (hors classes préparatoires).

Si donc l'IGEN apparaît aujourd'hui comme « l'un des instruments de l'évaluation des politiques publiques d'éducation dans un système en voie de décentralisation », tout l'enjeu du repositionnement de ses activités semble précisément consister à ne pas rompre avec une tradition d'« attachement au terrain et au dialogue avec l'enseignant sans lesquels (elle) perdrait sa spécificité et sa raison d'être pour devenir un organe d'évaluation parmi d'autres. »⁴⁶

Il reste à relever la plasticité de l'institution bicentenaire, qui illustre une

⁴³ ASSOCIATION POUR LA CÉLÉBRATION DU BICENTENAIRE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. PARIS. *Deux cents ans d'Inspection générale, 1802-2002 : mélanges historiques*. Paris, France : Fayard, 2002. ISBN 2213613893. Page 36

⁴⁴ GARRIGUE, Pierre. « Le statut de 1989 » Ibid. Page 353

⁴⁵ Ibid. Page 352.

⁴⁶ Ibid. Page 355

capacité d'adaptation souvent saillante dans l'histoire des autres inspections générales :

Généraliste à sa création, alors que se mettait en place un système national d'enseignement, spécialisée avec le développement à la fin du dix-neuvième siècle de la culture scolaire, à nouveau généraliste à l'heure de la décentralisation et de l'autonomie.⁴⁷

Pour Bernard Toulemonde, c'est de fait cette évolutivité des inspections générales qui fonde leur légitimité et leur capacité à se présenter comme « garantes de l'intérêt général, de l'adaptation et de la qualité du service public face aux pressions de toutes sortes, aux ankyloses paralysantes comme aux modes éphémères. »⁴⁸

2.1.2 La primauté du service sur le corps

La redéfinition fonctionnelle qui affecte les inspections générales à la fin du vingtième siècle est une tendance de fond, nullement circonscrite au ministère de l'Éducation nationale ; l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), par exemple, connaît bien sur la période allant de 1982 à 1993 un « glissement fonctionnel du contrôle à l'évaluation des politiques sociales (évaluation, proposition et conseil technique) »⁴⁹, dans un contexte où le contrôle de toute institution, administration, organisme de nature publique ou privée concourant à la mise en œuvre de politiques sociales demeure cependant une mission cruciale.

Ce « glissement », Pierre Milloz et François Goguel l'interprètent pour leur part résolument comme un « affaiblissement fonctionnel », lui-même prélude à un affaiblissement statutaire. En effet, à mesure que l'on éloigne les inspections générales de leur fonction classique de contrôle, on accroît le risque d'atténuer la séparation maintenue par les corps d'inspection d'avec les corps de « l'administration administrante », celle-là même dont il importait originellement qu'elle demeure indépendante. La notion de corps cesse alors de passer pour aussi prééminente qu'elle ne l'était : ainsi, à la date de 1983, les auteurs constatent-ils que

les services d'inspections générales se multiplient, où collaborent des fonctionnaires provenant de corps divers, affectés provisoirement à l'inspection générale et qui continuent à faire carrière dans leur corps d'origine.⁵⁰

Ces pratiques de recrutement des inspecteurs généraux pose la question de l'indépendance réelle à laquelle elles prédestinent leurs bénéficiaires. Autour de ce débat se cristallisera notamment, à partir de 1983, le rejet par les inspecteurs en poste des nominations au tour extérieur au sein des services d'inspection générale.⁵¹

⁴⁷ Ibid. Page 356.

⁴⁸ TOULEMONDE, Bernard. « La révolution silencieuse de l'après-89 » Ibid. Page 358

⁴⁹ LUCAS, Michel. « L'IGAS de 1982 à 1993 » in INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (dir.). Actes du colloque « l'IGAS 1967-1997 » Réforme de l'Etat et mutation du secteur social: deux enjeux pour la fonction d'inspection. FRANCE. INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (dir.), *Revue française des affaires sociales*. 1998, Vol. 2, n° 2, p. 7- 128.

⁵⁰ MILLOZ, Pierre et GOGUEL, François. Op. cit.. Page 20

⁵¹ Ibid, page 224. « L'histoire du tour extérieur est celle d'une opposition entre les inspections générales qui n'en veulent pas [...] et les directions de personnels qui y voient le remède idéal à leurs maux. »

Pour autant, la perte de pertinence de la notion de corps va s'imposer, à la fin du vingtième siècle, dans la réflexion qui préside à l'exercice de redéfinition des missions de certains services d'inspection générale. Ce sera particulièrement le cas des inspections aujourd'hui réunies sous le nom d'Inspection générale des patrimoines, et qui exerce « le contrôle scientifique et technique de l'État dans le domaine de l'archéologie, des archives, des musées, de l'inventaire général du patrimoine culturel, de la protection des monuments et des espaces ainsi que de l'exécution des travaux sur les monuments historiques. »⁵²

Dans le sillage de la publication du décret 90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine, la procédure d'accès aux inspections générales sectorielles alors en activité au ministère de la Culture se trouve entièrement rénovée, hors de toute référence à la notion de corps. L'article 5 de ce décret dispose en effet :

Les conservateurs en chef peuvent être chargés des fonctions d'encadrement, de coordination ainsi que de conseils ou d'études comportant des responsabilités particulières.

Ils peuvent être chargés, par arrêté du ministre de la culture, de missions d'inspection générale.

Le chargé de mission d'inspection générale était né, et ouvrait la voie à une réforme des inspections générales du MCC d'autant plus naturelle, peut-être, qu'elle se situait dans le prolongement de la création longuement attendue d'un corps dédié au personnel scientifique et technique du patrimoine. Mais puisque l'unité de l'organe d'inspection générale destiné à accueillir les chargés de mission ne pouvait plus être garantie par l'existence d'un corps, le ministère a pris soin d'organiser les missions d'inspection au sein de collèges, correspondant aux périmètres respectifs des anciennes inspections générales. L'organigramme qui en résulte ne peut manquer d'évoquer celui de la direction générale du patrimoine, qu'il duplique au sein d'un service d'inspection.

À travers cet exemple, transparait donc un certain alignement des services d'inspections générales privés d'un corps d'appartenance sur les modes d'organisation des autres services d'administration centrale. La reconfiguration subie par ces inspections générales les contraint à se penser et à se positionner comme services ; l'évolution de leurs missions est alors abordée de manière stratégique, sous l'angle de l'utilité de service rendu, et par un jeu de différenciation d'avec l'action normale de l'administration centrale. Pour le meilleur et pour le pire, les services d'inspection générale sans corps d'appartenance semblent donc avoir rejoint le droit commun des services d'administration centrale.

2.2 Les axes d'évolution de l'IGB

La technique du recours à des chargés de mission d'inspection générale inaugurée au ministère de la Culture allait faire école, puisqu'elle fournit le modèle suivi pour la mise en extinction du corps des Inspecteurs généraux des bibliothèques décidée deux ans plus tard par le ministère de l'Éducation nationale. La différence entre les réformes des Inspections générales du patrimoine et des

⁵² Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines. Article 6.

bibliothèques se situe néanmoins dans leur ancrage à un projet d'évolution vers un service d'inspection. Ce décalage est souligné dès le rapport annuel d'activité de l'IGB pour 1993 :

Après l'entrée en vigueur des statuts de conservateurs du patrimoine (mai 1990), les inspecteurs généraux des corps du patrimoine ont été transformés en conservateurs généraux. Mais les fonctions de contrôle et d'inspection des musées, du patrimoine, des archives ou de l'enseignement artistique ont été organisées par arrêtés. Ceux-ci ont créé des services d'inspection générale, composés de conservateurs généraux nommés à l'administration centrale pour l'exercice de ces fonctions. La mise en place des statuts de conservateurs et conservateurs généraux des bibliothèques, copiés sur les statuts des conservateurs du patrimoine, s'est accompagnée de la mise en extinction du corps d'IGB, sans que soit retenue, dans un premier temps, aucune solution pour organiser une fonction permanente d'inspection.⁵³

Aussi l'IGB bataillera-t-elle durant la majeure partie des années quatre-vingt-dix pour obtenir de ses tutelles la validation d'un projet de service. Sa problématique, au cours de ces années d'incertitude, est donc de bénéficier d'un cadre de fonctionnement semblable à celui de ses consœurs. Il s'agit en soi d'une évolution, née de la conscience acquise d'une certaine précarité institutionnelle.

2.2.1 Une mission principale de contrôle

Au jeu de la comparaison avec les autres inspections générales, l'évolution récente de l'IGB ne se distingue pas particulièrement par un caractère singulier. Elle demeure certes une inspection de petite taille, surtout au regard du nombre d'établissements potentiellement de son ressort, mais l'évolution de ses missions rejoint les tendances observées chez les autres organes d'inspection. Seul un paradoxe frappe à son propos : il consiste dans le fait que le décret du 9 novembre 1988 vienne asseoir l'autorité de l'IGB par le biais du contrôle technique de l'État au moment même où la fonction traditionnelle de contrôle amorce un net reflux parmi les autres inspection générales, par exemple à l'IGEN (statut de 1989) et à l'IGAS (statut de 1990), chez qui la mission d'évaluation des politiques publiques prend alors le dessus. Seule l'Inspection générale des finances (IGF) semble alors elle aussi emprunter la voie d'un renforcement de ses missions de contrôle, dans la mesure où elle devient compétente, à partir de 1996, pour inspecter tout organisme bénéficiant d'un financement par des fonds publics. Encore faut-il préciser à propos de cette dernière que les missions d'audit et d'évaluation figuraient depuis longtemps parmi ses attributions traditionnelles, à l'inverse des autres inspections générales.⁵⁴

Il demeure que si la chute des effectifs de l'IGB dans la première moitié des années quatre-vingt-dix avait enrayé son activité de contrôle, le retour à huit inspecteurs lors des années 1995-1996 place à nouveau celle-ci « au centre des activités de l'Inspection », d'après Denis Pallier, qui se réjouit du fait que « l'IGB

⁵³ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 1993 : avril 1994*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Inspection générale des bibliothèques, 1993. Pages 1 et 2.

⁵⁴ BERT, Thierry. « L'IGF : description, missions, évolution » in INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES, 1998. Op. cit..

retrouve son objet, qui est d'assurer que ce contrôle soit permanent et homogène ; l'administration lui demande à nouveau ce suivi. »⁵⁵

2.2.2 *L'émergence d'une fonction prospective*

À l'instar d'autres inspections générales, comme l'IGEN, une fonction prospective en matière d'évolution des bibliothèques est désormais attendue de l'IGB. Plusieurs rapports d'étude commandés à l'IGB attestent ainsi d'un tropisme vers l'avenir : Perspectives pour le patrimoine des bibliothèques dans l'enseignement supérieur et Les fonds patrimoniaux des bibliothèques publiques : perspectives en 2006 ; Les personnels de documentation de la filière ITRF-BAP F - Famille A. Situation et perspectives dans les établissements d'enseignement supérieur en 2009 ; L'avenir des catalogues collectifs nationaux en 2011 ; Quels emplois dans les bibliothèques ? État des lieux et perspectives en 2012 ; Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement en 2013.

Depuis les années soixante-dix, les bouleversements ayant hâté la transformation, à un rythme sans cesse rapproché, du rôle des bibliothèques semblent plaider pour l'utilité d'une telle démarche : en cherchant à devancer le changement, l'Inspection s'acquitte de son rôle de conseil tout en prévenant l'accumulation d'un retard trop important des bibliothèques françaises par rapport aux standards internationaux les plus élevés.

Il n'est pas inutile non plus de remarquer que le type d'analyse prospective qu'elle peut produire n'entre en rien en concurrence avec les compétences de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au MENESR. En effet, là où la DEPP s'appuie sur l'appareil statistique à sa disposition via le système d'information qu'elle a conçu, gère et exploite elle-même, l'IGB cultive une démarche nourrie du contact permanent avec les acteurs des bibliothèques, et qui lui permet d'appréhender le changement dans son épaisseur, ainsi que dans toutes ses phases successives :

Chargée de vérifier la conformité d'une situation à des normes édictées par définition antérieurement, elle était plutôt une force conservatrice et l'on sait combien son rôle a pu être, jadis, durement contesté. Le contexte actuel est tout différent. L'inspection générale se situe désormais de plain-pied avec cette notion à laquelle elle a pu rester longtemps étrangère. Elle l'encadre. Elle se positionne en amont du changement (elle l'inspire, le précède, détecte les besoins, repère les manques, préconise le souhaitable), à ses côtés (elle le soutient, l'accompagne), enfin en aval (elle suit la mise en place et en œuvre des politiques publiques).⁵⁶

2.2.3 *Du bras séculier au conseiller : les mutations du contenu d'une inspection*

À l'exception de l'IGF, l'évolution des inspections générales est plutôt caractérisée par une transition du contrôle (inspection) vers l'évaluation (audit). Ce repositionnement du rôle des inspections induit un changement de culture, voire de métier lorsque toute mission de contrôle disparaît.

⁵⁵ PALLIER, Denis. Op. cit..

⁵⁶ DULOT, Alain. « De la fonction au métier : une professionnalisation croissante » in MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, 2008. Op. cit.. Page 45

L'IGB, qui doit désormais concilier une mission d'évaluation avec les multiples inspections sur place qui constituent toujours le cœur de son activité, s'est quant à elle adaptée en faisant évoluer le contenu de ses inspections.

2.2.3.1 La dépersonnalisation des enjeux

L'exercice traditionnel du contrôle s'appuyait sur une séquence « norme-application-vérification » ; la logique d'évaluation s'organise plutôt, pour sa part, autour d'une séquence « objectifs-moyens-résultats »⁵⁷, promue notamment par la loi organique relative aux lois de finance du 1^{er} août 2001.

Alors que le contrôle d'application des normes pouvait conduire les inspecteurs à identifier les défaillances, et par voie de conséquence leurs auteurs, l'évaluation déplace leur attention vers l'appréciation de la pertinence de la stratégie suivie par telle bibliothèque, ou son adéquation avec les moyens dont elle dispose. L'interprétation des résultats obtenus par la bibliothèque est élaborée au regard du contexte général dans lequel se déploie l'activité.

Ce changement de paradigme explique en partie pourquoi les rapports d'inspection de l'IGB ont évolué vers une forme beaucoup plus abstraite, moins soucieuse des personnes que des moyens mis à la disposition des bibliothèques et de la dynamique dans laquelle elles s'insèrent.

2.2.3.2 La place croissante faite au dialogue avec les inspectés

Dans un calendrier contraint par un copieux programme d'inspection et le poids croissant des études thématiques, il est essentiel pour l'IGB d'optimiser son investissement en temps. La préparation des inspections se présente à cet égard, on l'a vu, comme une étape essentielle ; mais la qualité du dialogue instauré avec les inspectés est également déterminante pendant et après l'inspection. Elle l'est d'autant plus que, hormis en cas de violations graves et caractérisées, l'IGB privilégie désormais le conseil à la prescription, une inflexion qui s'est imposée

par réalisme. Le contexte politique n'est pas favorable à l'augmentation du nombre et du niveau des exigences de l'État mais, au contraire, à leur allègement.⁵⁸

La parole des inspectés constitue dans une telle perspective une base de travail irremplaçable, de surcroît riche en enseignements quant aux représentations professionnelles. La place croissante qui lui est faite s'apprécie au regard du caractère contradictoire des rapports d'inspection, dont une version préliminaire est transmise à la collectivité ou à l'établissement dont relève la bibliothèque inspectée, mais aussi à travers la prolongation au-delà de son terme du dialogue instauré lors d'une inspection.

L'intérêt manifesté à l'égard des préoccupations d'une bibliothèque se traduit en retour par la qualité du dialogue noué, laquelle constitue en soi l'un des gages de l'efficacité de l'IGB : l'exhaustivité et la sincérité des informations recueillies est par exemple susceptible de nourrir un travail d'étude thématique. Enfin,

⁵⁷ Ibid. Page 42

⁵⁸ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc, AROT, Dominique, CLAUD, Joëlle, et al. *Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement* [en ligne]. Rapport n°2013-007. Paris, France : Ministère de l'Éducation nationale, Inspection générale des bibliothèques, novembre 2013. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid75463/les-bibliotheques-departementales-de-pret-indispensables-autrement.html>>. Page 28

l'écoute semble avoir pour contrepartie la valorisation du conseil donné, en même temps qu'elle donne du crédit à la dimension de partenaire, comme l'attestent les invitations reçues par l'IGB à participer à un jury de recrutement d'un directeur de bibliothèque, ou à contribuer à la mise en œuvre d'un contrat territoire lecture.

B. LE FONCTIONNEMENT DE L'IGB DEPUIS 1988

1. Un contexte de tensions avec les tutelles

1.1 La mise en extinction du corps

Plus de vingt ans après, la toile de fond de la décision de mise en extinction du corps actée par la parution du décret 92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier des corps de conservateurs et de conservateurs généraux des bibliothèques demeure incertaine. Plusieurs hypothèses explicatives semblent pouvoir être avancées, sans qu'aucune ne s'impose par son évidence.

D'une manière générale, la réforme de l'État ambitionne depuis de longues années de réduire le nombre de corps de fonctionnaires, tant par souci de simplification de leur gestion (baisse du nombre de CAPN à réunir, d'élections professionnelles à organiser, etc.) qu'en vue de faciliter la mobilité professionnelle des fonctionnaires, dans une perspective de fonction publique de métiers. Cependant la pertinence d'appliquer de tels objectifs à des corps d'inspection ne s'impose pas d'elle-même, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'existence d'un corps assure à ses membres la garantie de disposer d'une double indépendance : vis-à-vis des personnels inspectés d'une part, sous l'autorité desquels les inspecteurs ne peuvent plus se trouver placés ultérieurement ; à l'égard du pouvoir politique d'autre part, dans la mesure où une simple affectation demeure toujours révocable.⁵⁹ En outre, l'accès à un corps d'inspection constitue en général le point d'aboutissement d'une carrière, ce qui relativise l'utilité d'une politique visant à fluidifier la mobilité des membres qui le composent. Dans le cas de l'IGB, lorsque mobilité il y a, elle concerne en général une expérience hors de l'univers des bibliothèques.⁶⁰

Si la décision de mise en extinction du corps des inspecteurs généraux des bibliothèques ne peut être appréhendée comme appartenant à la dynamique plus vaste de modernisation de l'État, c'est peut-être parce qu'il faut en chercher les causes dans des enjeux de plus court terme. Geneviève Boisard, évoquant plus largement le contexte de chute des effectifs de l'Inspection au début des années quatre-vingt-dix, avance ainsi deux explications :

Les causes de cette situation étaient multiples, il y avait à la fois le désir manifeste de l'administration de récupérer des postes de hauts fonctionnaires, l'idée que la décentralisation des pouvoirs, l'autonomie des

⁵⁹ MILLOZ, Pierre et GOGUEL, François. Op. cit.. Page 207

⁶⁰ À l'IGB, les exemples récents concernent la mise à disposition de Marie-Ange Laumonier auprès de la chaîne de télévision Arte à partir de 1997, et celle de Daniel Renoult auprès du Rectorat de Paris de 2003 à 2005, en qualité de chef du projet interacadémique U3M.

universités et celle des collectivités locales sont difficilement compatibles avec un contrôle.⁶¹

Si tels avaient été les motifs réels de cette décision, il y aurait tout lieu d'en souligner le caractère incohérent, tant au regard de l'élan politique porté par le décret du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les collectivités territoriales, qu'à la lumière de la décision ultérieure de reconstituer, lors des années 1995-1996, les effectifs de l'Inspection pour les porter à nouveau à huit inspecteurs.

Avec prudence, il paraît envisageable d'interpréter cette décision comme le contrecoup de la montée en puissance sans précédent, au cours de plus d'un siècle et demi d'histoire, que l'IGB avait connue au cours des années quatre-vingt – montée en puissance dont le décret de 1988 marquerait en quelque sorte le point culminant. Alors dotée de huit inspecteurs à la suite d'une décision ministérielle du 14 avril 1988, et renforcée au plan réglementaire par les missions que lui confient les décrets du 4 juillet 1985 et du 9 novembre 1988, l'Inspection pouvait également s'enorgueillir du rôle tenu par ses représentants au sein des commissions ayant marqué la décennie, à l'image de Maurice Caillet, Louis Desgraves ou Louis Yvert. Peut-être le surcroît d'activité de cette vieille institution a-t-elle alors avivé des tensions avec l'administration centrale de l'Éducation nationale, dont le décret de 1992 serait une des manifestations.

1.2 La disparition du CSB

Élément emblématique de la dynamique de développement des bibliothèques françaises observable dans les années quatre-vingt, la création du Conseil supérieur des bibliothèques (CSB) par le décret du 23 octobre 1989, dans le sillage du rapport Miquel sur les bibliothèques universitaires publié en 1988, semblait augurer la promesse d'un renouvellement par l'État de l'intérêt qu'il entendait porter aux questions relatives aux bibliothèques.

Encore cette promesse fut-elle modérée par la multiplication de signaux invitant à réfréner tout excès d'enthousiasme : refus du souhait de rattachement aux services du Premier Ministre exprimé par les membres du CSB, simple consultation lors des débats fondamentaux sur les questions statutaires ou budgétaires touchant aux bibliothèques, invitation tacite à « faire ses preuves » préalablement à l'allocation de moyens pérennes.⁶²

Après une première période d'intense activité marquée par les publications de six rapports annuels et de plusieurs textes de référence, telles *La Charte des Bibliothèques* (1991) et *La Charte du bibliothécaire volontaire auprès des bibliothèques municipales de prêt* (1992), un premier contretemps vient enrayer la dynamique du Conseil en 1996, lorsque les nominations nécessaires au renouvellement des membres du conseil tardent à intervenir. Elles ne seront finalement publiées qu'au début de 1997. Avec un effectif renouvelé, les travaux du CSB peuvent reprendre et donnent lieu à trois nouveaux rapports, publiés lors d'une période de trois ans correspondant à la durée du mandat des nouveaux membres⁶³. À l'issue de cette période, en 2000, le CSB est mis en sommeil. Le

⁶¹ BOISARD, Geneviève. Op. cit..

⁶² MELOT, Michel. *Le Conseil supérieur des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 1990. [Consulté le 15 septembre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1990-05-0290-003>.

⁶³ Décret du 23 octobre 1989 instituant un Conseil supérieur des bibliothèques. Article 3 bis.

renouvellement de ses membres est suspendu, et il n'est plus réuni. Cette situation s'achève en 2004 par la suppression du CSB, par abrogation de son décret constitutif.⁶⁴

La disparition du CSB oppose à la profession la perspective du deuil d'un organe chargé de missions transversales, comme celle de « favoriser la coordination des politiques documentaires relevant de plusieurs ministres. »⁶⁵ Elle marque également un coup d'arrêt dans la prise en charge librement définie par des représentants des bibliothèques de programmes de travail audacieux, faisant fi des cloisonnements institutionnels pour suggérer des rapprochements entre tous les acteurs de la documentation.

1.3 Le long hiatus du CNSPBP

Pivot du dispositif de contrôle mis en œuvre par le décret 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des collectivités territoriales, le Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques (CNSPBP) est institué l'année suivante, par l'arrêté du 9 mai 1989 portant création du Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques.

Les procédures qui s'imposent à partir de 1988 en matière d'opérations réglementées relatives au patrimoine des bibliothèques territoriales prévoient l'intervention du CNSPBP dans deux cas de figure : lorsqu'il s'agit d'émettre des avis sur les questions relatives à la sauvegarde et à la mise en valeur des fonds patrimoniaux des bibliothèques publiques ; lorsque la Direction du livre et de la lecture éprouve le besoin de se faire conseiller dans le choix de documents à restaurer.

Malgré une mise en place rapide, cette instance n'est plus réunie à partir de 1991, et finit par être supprimée en 2005.⁶⁶ Mais parce que le rôle d'expertise initialement dévolu au CNSPBP correspondait à un réel besoin, l'une des émanations à laquelle il a donné naissance, le comité technique de restauration, lui a survécu jusqu'à aujourd'hui et demeure chargé de l'examen des demandes de restauration ou de désaffectation.

Le CNSPB aura été aussi le moteur du comité technique de restauration (CTR) – ou l'inverse, on ne sait plus trop. Seul vestige de feu le CNSPB, le CTR a étudié, patiemment, les dossiers qui lui étaient soumis, il a pris note des options proposées par les bibliothèques, par les restaurateurs ; il a joué son rôle de roi Salomon de la restauration, cherchant toujours à concilier les points de vue des uns et des autres de la manière la plus fine qui soit et toujours au profit des documents.⁶⁷

La réduction à la stricte dimension technique de l'examen des demandes

⁶⁴ Décret 2004-703 du 13 juillet 2004 relatif aux dispositions réglementaires des livres Ier et IIè du Code de l'éducation. Article 6.

⁶⁵ Décret du 23 octobre 1989 instituant un Conseil supérieur des bibliothèques. Article 2.

⁶⁶ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. *Le patrimoine des bibliothèques : rapport à Monsieur le directeur du livre et de la lecture*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 2009. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0027-010>>

⁶⁷ ARNOULT, Jean-Marie. *La restauration du patrimoine écrit et graphique en France*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 2009. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-01-0020-002>>

portant sur la sauvegarde ou la mise en valeur d'objets patrimoniaux n'est pas neutre. Alors que le CNSPBP revêtait une dimension politique de conseil dans un contexte complexe reconfiguré par la décentralisation, le CTR ne peut remplir qu'une fonction minimale. En outre, la reconnaissance symbolique de l'importance du patrimoine des bibliothèques par l'existence d'un Conseil national dédié se trouve ainsi escamotée.

Au final, l'accumulation de décisions défavorables au développement des bibliothèques à partir du début des années quatre-vingt-dix accrédite l'idée d'un ressac, et celle qu'une parenthèse particulièrement propice se referme.

2. Le positionnement de l'IGB comme service

2.1 La collaboration avec les tutelles

Les demandes d'inspections sont centralisées par les cabinets des ministres. Elles peuvent émaner de membres des cabinets, de directeurs d'administration centrale ou de service déconcentré, voire de l'IGB elle-même. Lorsqu'elles ont pour origine un établissement, les demandes sont adressées directement au cabinet du ministre de tutelle – auparavant, procédure impliquait la médiation des recteurs-chanceliers des universités d'une part, ou des DRAC d'autre part. Un arbitrage a ensuite lieu au niveau des cabinets, puis une lettre de mission est adressée au doyen, commune aux deux ministères depuis 2011, et portant sur la durée de l'année universitaire depuis 2014. Des demandes spécifiques ou urgentes demeurent par ailleurs susceptibles d'être adressées par les directeurs de cabinet. Enfin, chaque cabinet a la possibilité d'auditionner l'IGB à sa demande.

Au sein du MENESR, les partenaires privilégiés de l'IGB sont le Département de l'information scientifique et technique et du réseau documentaire (DISTRD), service commun à la Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et à la Direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), et la Direction générale des ressources humaines (DGRH).

Au MCC, l'IGB collabore essentiellement avec le Service du livre et de la lecture (SLL) de la Direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC). Elle prend part aux réunions, et au séminaire annuel organisé par le SLL avec les conseillers pour le livre et la lecture. Elle participe par ailleurs au comité inter-inspections du MCC.⁶⁸

2.2 La détermination du programme annuel de l'IGB

2.2.1 La question de l'autosaisine

Il est admis que l'Inspection générale ne dispose pas de la faculté de déterminer elle-même son programme de travail, comme le rappelle Daniel Renoult :

L'Inspection générale des bibliothèques ne décide pas elle-même de ses propres missions par autosaisine. La lettre de la ministre rappelle le mode de saisine de l'Inspection générale : « *Le recteur chancelier et les directeurs*

⁶⁸ INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques 2013* [en ligne]. Mai 2014. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid79152/rapport-annuel-de-l-inspection-generale-des-bibliotheques-2013.html>. Page 60

d'administration centrale ou les responsables des établissements publics qui souhaitent une intervention de l'Inspection générale des bibliothèques sont invités à prendre l'attache du cabinet du ministre concerné. Sous les mêmes conditions, l'Inspection générale des bibliothèques est également susceptible d'intervenir pour le compte des collectivités locales qui en font la demande. »⁶⁹

La centralisation des demandes d'inspection par le cabinet du ministre concerné ne fait guère débat, dans la mesure où l'Inspection exerce ses missions sous l'autorité directe des ministres. Toutefois, si l'autosaisine n'est pas pratiquée dans les faits par l'IGB, il convient de remarquer qu'aucune disposition réglementaire n'y fait obstacle, ainsi que l'a relevé Jean-Luc Gautier-Gentès :

En théorie, il n'est pas interdit à l'Inspection générale d'effectuer des inspections de sa seule initiative. (...) Au demeurant, une telle limitation du pouvoir d'autosaisine des inspecteurs serait contradictoire avec la lettre et l'esprit des textes qui régissent le contrôle, textes selon lesquels celui-ci revêt, plus encore que par le passé, un caractère permanent pour tous les établissements.⁷⁰

2.2.2 Les étapes de l'apparition d'un cadre d'action annuelle

En 1975, à la suite du transfert au Secrétariat d'État à la Culture des attributions du ministère de l'Éducation nationale concernant les bibliothèques de lecture publique, l'Inspection générale des bibliothèques s'est trouvée mise à la disposition de l'administration de la Culture pour les bibliothèques relevant désormais de sa compétence. Au sein de ce nouveau ministère, son interlocutrice privilégiée était la Direction du Livre.

Par ailleurs, elle continuait néanmoins à dépendre, pour ce qui concerne les bibliothèques universitaires et des grands établissements, de la direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique (DBMIST) au MEN. À ces deux directions vint s'ajouter une troisième en 1989, à la suite du rattachement de la gestion des personnels de bibliothèques à une direction spécialisée du MEN, la direction des personnels de l'Enseignement supérieur (DPES).

La programmation des activités annuelles de l'IGB supposait donc, à partir de 1989, des échanges multilatéraux avec trois directions d'administration centrale différentes, pour le compte desquelles l'IGB était amenée à travailler. Le fonctionnement de l'Inspection s'en trouvait considérablement compliqué. À partir de 1990, afin d'optimiser le fonctionnement de l'IGB, des programmes ministériels lui furent donc notifiés en vue de faciliter la programmation annuelle de ses travaux.⁷¹

Ces programmes ministériels demeurèrent distincts jusqu'en 2011, où une nouvelle étape fut franchie dans la simplification des relations de travail de l'IGB

⁶⁹ RENOULT, Daniel. Op. cit..

⁷⁰ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. *Le contrôle de l'Etat sur le patrimoine des bibliothèques : aspects législatifs et réglementaires : essai de présentation critique*. [2nde édition]. Villeurbanne, France : Presses de l'Enssib, 1999... Page 32

⁷¹ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2004 : avril 2005*. Op.cit. Page 65

avec ses tutelles par l'envoi d'un programme commun aux deux ministères, cosigné des ministres

2.3 L'apparition des rapports

2.3.1 Les diverses catégories de rapport de l'IGB

Les diverses activités de l'IGB se traduisent en général par la production d'un rapport. Pour une année considérée, l'Inspection remet plusieurs dizaines de rapports d'inspection, jusqu'à dix rapports d'étude thématique, un rapport d'activité, ainsi qu'un rapport pour chaque jury de concours présidé par l'un de ses membres.

Durant la majeure partie de son histoire, les rapports de l'IGB ont connu une circulation assez confidentielle. Ceux des rapports centrés sur des questions techniques liées aux bibliothèques étaient destinés aux administrations centrales, tout comme ceux portant sur les agents des bibliothèques, conformément aux missions d'évaluation et de suivi de la carrière des personnels de bibliothèques longtemps assurées conjointement par l'Inspection.

La décentralisation formalise l'existence d'un rapport consécutif à toute inspection effectuée dans le cadre du contrôle technique permanent de l'État. L'article 7 du décret du 9 novembre 1988 établit en effet que « chaque inspection donne lieu à un rapport au ministre chargé de la Culture, qui est transmis par le préfet au maire ». D'un même tenant, cette disposition rend compte du transfert du pouvoir organisé par la décentralisation, et entérine une première forme d'élargissement de l'audience des rapports de l'IGB, au delà des cercles ministériels habituels.

À partir de 1990, l'Inspection générale des bibliothèques s'est attachée à publier un autre type de rapport ; il s'agit de son rapport annuel de ses activités, conçu en vue de « fournir aux directions auxquelles elle rend compte une base d'analyse complète »⁷². Le contexte de cette innovation est relaté dans la section des « Observations générales » du rapport de 1992, consacrée cette année-là à une réflexion inédite de l'IGB sur elle-même, dans un contexte d'incertitude quant à son devenir. Il s'agissait alors de prendre les devants en vue d'obtenir de ses tutelles ministérielles

une définition d'ensemble de ses missions, compte tenu du nouveau contexte professionnel et administratif, caractérisé par la multiplication du nombre de bibliothèques, la décentralisation, l'autonomie accrue des universités et le partage du suivi des bibliothèques entre plusieurs directions ministérielles.⁷³

La publication annuelle de ce rapport d'activité s'est toutefois maintenue sans interruption bien au-delà de ce contexte originel, jusqu'à aujourd'hui. La raison en est simple : en 1992, le ministère de l'Éducation nationale et de la Culture s'engageait à procurer chaque année à l'Inspection un programme de travail ; le rapport annuel d'activité devenait la contrepartie naturelle de cet effort de formalisation des échanges entre l'Inspection et sa tutelle.

⁷² INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 1992 : mars 1993*. Op. cit.. Page 29

⁷³ Ibid.

Cette dynamique de formalisation allait se renforcer au fil des années. En 2009, Daniel Renoult, esquissait pour le BBF une histoire des rapports de l'Inspection générale, dont l'aboutissement se signale par des modalités de cadrage rigoureuses :

Chaque mission de l'Inspection générale des bibliothèques fait l'objet soit d'une lettre de mission spécifique (cas par exemple de l'étude sur les mises à disposition des conservateurs d'État dans les bibliothèques municipales), soit d'un cahier des charges précisant le périmètre de la mission, les destinataires, les résultats escomptés (rapport ou note), les points sur lesquels des recommandations sont attendues et le calendrier souhaité. Ce cahier des charges est précisé avec le ou les commanditaires de la mission. Cette règle de méthode a par exemple été appliquée lors de l'évaluation de la bibliothèque de l'Institut du monde arabe.

En fonction du cahier des charges, chaque mission donne lieu soit à un rapport, soit à une note. Ces documents sont élaborés par le ou les inspecteur(s) (certaines missions sont accomplies conjointement avec d'autres inspections) et transmis sous la responsabilité du doyen qui assure la coordination de l'Inspection générale.⁷⁴

Au cours des années quatre-vingt-dix, enfin, le poids croissant des études thématiques confiées à l'Inspection trouve un corollaire dans une activité éditoriale pouvant varier du simple (1996, 2003, 2004) au décuple (2008) : « les études thématiques tendent à occuper une part plus importante de l'activité : d'une à deux par an au cours des années 1990, on est passé à dix en 2008. »⁷⁵

2.3.2 *L'introduction de la procédure contradictoire*

L'ordonnance 2005-650 du 6 juin 2005, en modifiant l'article 3 de la loi du 17 juillet 1978 connue sous le nom de « loi CADA », transposait le principe du contradictoire au contexte d'élaboration de documents publics :

(...) toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées. Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné. L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

La mise en œuvre à partir de 2005 d'une procédure contradictoire dans la rédaction de ses rapports d'inspection a donné lieu à un ajustement dans les méthodes de travail de l'IGB, et sensiblement enrichi les échanges avec les inspectés :

Fait nouveau et essentiel, une procédure contradictoire est désormais appliquée pour l'élaboration de la version finale du rapport d'inspection. Sous la forme d'une version provisoire, le rapport est d'abord envoyé pour avis à l'établissement évalué, de telle sorte qu'il puisse vérifier les informations, émettre d'éventuelles réserves, suggérer des rectifications et formuler son avis sur le constat comme sur les recommandations. Certes,

⁷⁴ RENOULT Daniel. Op. cit..

⁷⁵ Ibid.

l'Inspection reste libre *in fine* de ses observations et de ses propositions, mais l'expérience des deux dernières années a montré que la version définitive bénéficie des remarques de l'établissement, s'enrichit d'informations complémentaires et se nuance. La procédure contradictoire offre des avantages pour les établissements qui ont la faculté d'exprimer leur point de vue, comme pour l'Inspection qui a l'occasion de vérifier que le document est bien compris, et de corriger ou de compléter le rapport. Cette méthode évite certains malentendus et permet un dialogue approfondi entre évaluateur et évalué. La procédure contradictoire consolide les résultats d'une évaluation, sachant que les divergences d'appréciation peuvent être intégrées au rapport de diverses manières selon les cas : soit sous la forme de documents publiés en annexe (...), soit sous la forme de citations dans le rapport final. Cette procédure, enfin, permet à l'établissement de disposer des résultats de l'Inspection dans un délai raisonnable.⁷⁶

Loin de se résumer à la simple prise en compte d'une nouvelle contrainte de procédure, l'attitude de l'IGB à l'égard de la procédure contradictoire s'est voulue inventive. À l'occasion d'un rapport récent sur les bibliothèques départementales de prêt⁷⁷, les rédacteurs louaient ainsi les bienfaits de la procédure contradictoire, garante d'une « méthode partenariale » bénéfique à toutes les parties. Le projet de rapport sur les BDP fut ainsi envoyé aux départements suffisamment en amont pour recueillir, au-delà des habituelles suggestions portant sur des erreurs factuelles ou typographiques, une base de discussion quant aux attentes des départements. Cet échange a permis au final de « compléter et d'affiner l'état des lieux et les préconisations du rapport », avant d'aboutir à un véritable « texte nouveau, qui rend le précédent caduque et doit lui être substitué. »

2.3.3 La diffusion

Les modalités de diffusion des rapports varient en fonction de la catégorie à laquelle celui-ci se rattache ; elles sont par exemple plus restreintes pour les rapports d'inspection portant sur une bibliothèque :

Dès qu'elle est établie, la version définitive du rapport est adressée à l'autorité responsable de la bibliothèque, c'est-à-dire, selon les cas, au président de l'établissement d'enseignement supérieur ou, via le préfet, au président du conseil général, ou au maire ou au président de la communauté d'agglomération pour ne citer que les cas les plus courants. La liste des destinataires figure en tête de chacun des rapports. Chaque mission a ses spécificités, mais la diffusion d'un rapport de l'IGB relatif aux bibliothèques d'une institution est limitée aux autorités responsables de cette institution, qui le transmettent au directeur de la bibliothèque. Dans des cas tout à fait exceptionnels correspondant à des manquements graves, l'administration centrale a été conduite à rendre publics des rapports de l'Inspection contre l'avis des municipalités. Cette publicité a eu d'ailleurs un effet direct sur leur comportement. Assez fréquemment, la collectivité ou l'établissement jugent utile d'assurer une diffusion interne du document assez large. (...) En général

⁷⁶ RENOULT, Daniel. Op. cit..

⁷⁷ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES *Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement* [en ligne]. Rapport n°2013-007. Paris, France : Ministère de l'Éducation nationale, Inspection générale des bibliothèques, novembre 2013. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid75463/les-bibliotheques-departementales-de-pret-indispensables-autrement.html>>. Page 32

cependant, ce type de rapport a vocation à n'être diffusé qu'à l'intérieur de l'institution concernée et à ne pas connaître une diffusion plus large.⁷⁸

Les études thématiques relèvent pour leur part d'une logique opposée : dans la mesure où elles abordent des questions transversales susceptibles d'intéresser un grand nombre d'acteurs de la profession, leur diffusion est conçue de manière à en maximiser l'impact :

Après accord des cabinets ministériels, ces études sont communiquées le plus largement possible, d'une part sur le site internet de l'Inspection générale, et d'autre part sous forme imprimée et, selon le sujet abordé, aux personnes et institutions les plus concernées. Chaque étude donne lieu à une diffusion spécifique. Ainsi dans le cadre de la concertation engagée par le ministère de la Culture et de la Communication, l'étude sur les mises à disposition de conservateurs d'État a été adressée systématiquement sous une forme imprimée aux associations d'élus, aux associations de bibliothécaires, aux maires concernés.⁷⁹

Quant aux rapports annuels d'activité, ils sont diffusés par le biais de deux circuits ; le circuit officiel portait en 2009 sur un tirage à 800 exemplaires, et était diffusé « aux cabinets ministériels, aux commissions parlementaires, aux administrations centrales et aux administrations déconcentrées, aux présidents d'université et aux bibliothèques. »⁸⁰ L'autre circuit consiste en la publication directe et l'archivage des rapports sur le site de l'IGB. Le rapport disponible le plus ancien actuellement diffusé sur le site concerne l'année 1996.

2.4 La méthodologie de l'IGB

Évoquant les avantages comparatifs de son inspection générale, Roger-François Gauthier, Inspecteur général de l'Éducation nationale, met en avant les points suivants :

Une connaissance de la complexité d'un système que les autres étudient souvent en se limitant à certains de ses traits; un positionnement « en synthèse » devant des acteurs qui le demandent ; une conscience des contraintes de la décision administrativo-politique en même temps qu'une préoccupation permanente de l'amélioration des choses ; enfin une bonne connaissance du territoire national et un accès permanent aux innombrables terrains de l'école.⁸¹

Ces avantages comparatifs sont d'une manière générale aussi ceux dont peut se prévaloir l'IGB. Elle a su néanmoins investir de manière privilégiée, au fil des années, certains outils qui caractérisent désormais sa méthode et illustrent ses savoir-faire.

⁷⁸ RENOULT, Daniel. Op. cit..

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ GAUTHIER, Roger-François. « Inspecteurs généraux et savoirs sur l'École : l'urgence d'un nouveau positionnement » in MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. L'Inspection générale à l'heure des changements. *La revue de l'inspection générale* [en ligne]. Décembre 2008, n° 5. Disponible à l'adresse : <http://www.education.gouv.fr/cid4258/les-revues-inspection-generale.html>. Page 32

2.4.1 Le principe de collégialité

La méthode de l'IGB est collégiale. Les rapports sont relus de manière croisée, et les inspecteurs échangent entre eux lorsqu'ils rencontrent une difficulté. En outre, si les rapports font mention de leurs auteurs, ils engagent toute l'Inspection.

Cette démarche collégiale est du reste plébiscitée par de nombreuses inspections générales. Elle est structurante, au sens où elle impose l'adoption d'une discipline collective :

S'il reste jaloux de son autonomie, l'inspecteur d'aujourd'hui fonctionne moins à l'intuition personnelle et davantage à la méthode collective. La méthodologie est le chemin de l'investigation. Elle est aussi un langage commun à l'ensemble de ceux qui la conduisent. Elle assure en cela, sinon à coup sûr la qualité des informations recueillies, du moins leur aptitude à être exploitées. (...) ces opérations reposent en effet sur une lettre de mission, un cahier des charges et des guides d'enquête soigneusement élaborés, qui combinent tableaux et questionnaires, le tout garantissant une approche commune en vue de produire des synthèses collectives.⁸²

2.4.1 L'objectivation de l'inspection

Les programmes annuels de l'IGB étant très chargés, ils imposent de la rigueur dans la préparation des inspections, de manière à optimiser le temps de présence sur place des inspecteurs, qui ne peut excéder quelques jours.

Chaque mission sur le terrain débute en général par un rendez-vous avec le responsable de la bibliothèque inspectée. Mais elle commence réellement en amont, par la communication d'une liste de documents exigés par l'inspecteur :

En amont, l'inspecteur a indiqué par écrit les documents et les informations qui lui sont nécessaires, et le délai pour les remettre. Il peut solliciter les services de la collectivité ou de l'université pour toutes pièces qui lui sont utiles et il bénéficie du concours des agents du ministère (MCC, MESR) et de ses établissements. L'inspecteur peut demander à la direction de la bibliothèque d'informer les personnels de la structure, et les organisations syndicales, de la possibilité qui leur est offerte de le rencontrer.⁸³

Par ailleurs, l'IGB s'est dotée d'un cadre commun d'analyse qui répertorie, pour chaque type de bibliothèque contrôlée, les sujets et les questions à aborder lors de la visite sur place.

2.4.2 Le recours privilégié à la comparaison

L'exigence d'un cadre commun d'analyse revêt en outre un avantage important : il garantit une égalité de traitement dans l'inspection des bibliothèques, qui autorise en retour la comparaison des bibliothèques entre elles.

La comparaison entre des bibliothèques appartenant à un même catégorie est un élément à part entière de la méthode développée par l'IGB. Elle apparaît de manière récurrente dans les comptes-rendus d'inspection qui figurent au sein des

⁸² Ibid. Page 44.

⁸³ INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES, 2014. Op. cit.. Page 63

rapports d'activité annuel. Leur intérêt ne réside pas seulement dans le fait d'objectiver le jugement porté sur telle bibliothèque ; l'utilisation que fait l'Inspection des comparaisons semble plus subtilement poursuivre un objectif d'émulation. Ainsi peut-on lire, au détour d'un récent rapport consacré aux bibliothèques départementales de prêt, que « pouvoir comparer les BDP - moyens, méthodes, prestations, résultats - est une des clefs permettant de les tirer, dans leur ensemble, vers le haut. »⁸⁴

Pour mettre en œuvre cette démarche comparative, l'IGB dépend cependant étroitement des statistiques ministérielles ou des éléments chiffrés communiqués par la bibliothèque inspectée.

2.4.3 *La mise en avant des bonnes pratiques*

À défaut de pouvoir s'appuyer sur un cadrage statistique satisfaisant, il est un autre outil que l'IGB peut facilement mobiliser, de par son positionnement : le parangonnage. L'IGB dispose en effet d'un accès sans équivalent aux diverses initiatives conduites dans les bibliothèques françaises, et incline à jouer un rôle de diffusion pour les plus prometteuses d'entre elles, toujours dans un objectif général d'émulation et d'alignement des pratiques par le haut :

Le statut interministériel de l'IGB lui confère la capacité de restituer une image complète (...) d'établissements relevant de tutelles diverses et de proposer des pistes d'actions communes qui permettent de mieux répondre aux attentes et aux besoins de leurs usagers (...)

Les inspections permettent également de faire connaître les bonnes pratiques mises en œuvre dans les bibliothèques, aussi bien dans celles qui relèvent de l'Enseignement supérieur que dans celles des collectivités territoriales.⁸⁵

Au final, l'Inspection générale des bibliothèques chemine vers son bicentenaire dans un cadre institutionnel pacifié. Ses relations avec les tutelles ministérielles suivent des modalités plus formelles qu'autrefois, et son mode de fonctionnement a évolué, à l'instar de ses consœurs des autres inspections générales, vers un rôle d'évaluation des politiques publiques de lecture et de documentation. Toutefois, l'histoire récente de l'IGB est également marquée par une réaffirmation de son rôle de contrôle de l'activité des bibliothèques territoriales, dans un contexte général marqué par la décentralisation. C'est cet ajustement des missions dans un environnement territorial en pleine mutation qu'il s'agit désormais d'aborder.

⁸⁴ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc, AROT, Dominique, CLAUD, Joëlle, et al. Op. cit.. Page 157

⁸⁵ AROT, Dominique in INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2011: avril 2012*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : Ministère de la culture et de la communication, 2012. Disponible à l'adresse : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>. Page 7

II. L'EXERCICE DU CONTROLE TECHNIQUE DE L'ETAT PAR L'INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES DEPUIS 1988

A. LE CONTEXTE DE PARUTION DU DECRET DE 1988

1. Décentralisation et déconcentration

1.1 Une décentralisation anxieuse

La décentralisation constitue la toile de fond de la parution du décret du 9 novembre 1988. Prévu en effet par l'article 65 de la loi 83-663 du 22 juillet 1983⁸⁶, le décret 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État dans les bibliothèques des collectivités territoriales se définit de prime abord comme un texte d'application d'une loi de décentralisation.

Ce contexte de réforme d'ampleur de l'organisation territoriale de la République suscita tout d'abord une vive inquiétude dans le milieu des bibliothèques. Celle-ci puisait sa source dans une forme de suspicion quant à la possible volonté de désinvestissement de l'État, alors même que le retard accumulé par les bibliothèques de lecture publique et les bibliothèques universitaires par rapport à leurs homologues étrangères semblait au contraire appeler des initiatives fortes de sa part. Si une action de l'État était alors privilégiée, c'était en vertu de plusieurs *a priori* favorables : en premier lieu sa solvabilité, et le sentiment que l'État se devait d'assurer un rôle de garant de l'égalité des citoyens devant l'accès à la lecture. A contrario, le positionnement de l'État comme défenseur de l'intérêt général accréditait tout un discours de méfiance à l'égard des élus locaux. Par exemple, l'effort consenti par les collectivités locales pour combler le retard français en matière d'équipement de lecture publique n'allait-il pas s'arrêter, du fait des transferts de responsabilités, et par conséquent de charges, récupérés par celles-ci ? La cause de la lecture publique pouvait-elle s'imposer localement, sans l'entremise d'un garant ?

Bien que la décentralisation en matière culturelle apparaisse, avec le recul, d'une ampleur assez modeste⁸⁷, tel fut bien le pari du transfert des bibliothèques centrales de prêt aux départements au 1^{er} janvier 1986, lequel illustre les incertitudes ayant pu susciter l'inquiétude à l'époque. En 1945, lors de leur création, les BCP avaient reçu un statut de service d'Etat compte tenu des moyens financiers des départements, alors jugés insuffisants. En 1982, l'attribution de nombreuses compétences obligatoires nouvelles, en particulier en matière d'action sociale, contribuait à instiller le doute quant au caractère prioritaire que pouvait revêtir la lecture pour cette collectivité en pleine mutation.

1.2 Une tentative de réponse à l'inquiétude : la déconcentration

Le remaniement qui affecte l'organisation territoriale de la France au cours des

⁸⁶ Loi 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁸⁷ Seules les bibliothèques centrales de prêt et les services d'archives départementaux firent partie des compétences culturelles transférées au 1^{er} janvier 1986.

années quatre-vingt ne consiste pas seulement en un transfert de compétences au bénéfice de collectivités territoriales s'administrant librement. Il concerne également l'organisation même de l'État, qui redistribue ses moyens de manière à prendre acte de la nouvelle répartition, sur le territoire, de l'exercice des compétences. À la décentralisation succède donc la déconcentration, qui lui est corollaire.

Dans le domaine culturel, si les compétences décentralisées furent, on l'a dit, peu nombreuses, la déconcentration marqua au contraire une véritable évolution dans l'organisation de services de l'État. Elle permit notamment la montée en puissance des services déconcentrés du Ministère de la Culture, les Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC). Créées en 1978, elles devaient s'imposer comme l'échelon d'exécution de droit commun pour la politique du ministère. Il leur incombait d'assurer la représentation du ministère, ainsi que l'information culturelle dans leur région. Elles devaient en outre veiller à développer leur capacité technique afin d'apparaître progressivement comme le point de passage obligé de toute affaire culturelle. Cependant, dotées dans un premier temps de faibles moyens, contournées par le biais de contacts directs entre les élus et l'administration centrale et affaiblies, jusqu'à la parution du décret du 14 mars 1986, par une organisation sectorielle calquée sur celle de l'administration centrale, au sein de laquelle l'autorité du directeur régional est mal assurée, leur maturation fut laborieuse. La décentralisation constitue pour elles une opportunité :

Les années quatre-vingt sont une période cruciale de leur développement. Créées en 1978, elles doivent vivre à partir de 1986 dans un contexte politico-administratif remodelé par la décentralisation et la déconcentration. C'est donc le moment où leur culture d'entreprise se forge : au moment précis où l'État amorce un changement profond de la politique culturelle, et dans un contexte marqué par la volonté de mettre fin à l'État jacobin.⁸⁸

C'est la hausse du budget alloué au Ministère de la Culture en 1982 et 1983 qui va leur donner les moyens d'étoffer leur action. Cette augmentation se répercute sur les crédits déconcentrés et permet de recruter, et de modifier les tâches assurées par les équipes initiales.⁸⁹ 1982 est également l'année de la généralisation de la mise en place de conseillers sectoriels, et du début de la constitution de réseaux par disciplines sur le territoire. Parmi ces conseillers sectoriels, six chargés de mission pour le livre et la culture sont créés en 1982.⁹⁰ Leur nomination n'est pas étrangère à la volonté de la DLL de parvenir à rassurer les bibliothécaires quant à un éventuel désengagement de l'État, en les rapprochant, par cette médiation nouvelle, de l'administration centrale :

Affirmer que la formation et la coopération sont des objectifs de la politique nationale, rapprocher les professionnels de l'administration par la médiation des chargés de mission dans les DRAC, tels sont les signaux émis à destination des bibliothécaires pour calmer leur inquiétude.⁹¹

⁸⁸ BOISARD, Geneviève. Op. cit..

⁸⁹ PEYRE, Françoise. *Vingt ans après... Les conseillers pour le livre et la lecture*. Mémoire d'étude du diplôme de conservateur de bibliothèques ; sous la dir. de Véronique Chatenay-Dolto. Villeurbanne, France : Essbib, 2004. Page 25

« On sortait enfin du rôle de conseil, de technicien ou de boîte aux lettres de Paris. »

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ SAEZ, Guy. « Politiques culturelles, lecture publique et décentralisation » in POULAIN, Martine [Directrice de la publication]. *Histoire des bibliothèques françaises: 1914-1990*. Paris, France : Éditions du Cercle de la librairie, 2009. ISBN 978-2-7654-0973-1. Page 661

Une des missions essentielles assignées aux chargés de mission pour le livre et la lecture, consiste en l'instruction des dossiers de financement de projets par le biais du concours particulier.⁹² À ce titre, ils joueront un rôle important dans le mouvement général d'équipement et de rénovation en infrastructures de lecture publique impulsé par le Ministère de la Culture à partir de 1982.

1.3 La commission Yvert et les conséquences de la décentralisation sur les bibliothèques publiques

Par courrier daté du 24 octobre 1984, le directeur du livre et de la lecture, Jean Gattegno, demandait à l'inspecteur général Louis Yvert de présider un groupe de travail chargé d'étudier les conséquences de la décentralisation sur les bibliothèques de lecture publique. Parmi les axes de travail indiqués, figurent une réflexion relative à « l'opportunité et (au) contenu d'un texte général, de nature législative ou réglementaire, sur les bibliothèques publiques » et « des propositions de textes et instruments relatifs à l'exercice du contrôle technique de l'activité des bibliothèques des collectivités territoriales. »

Pour répondre à cette commande, la démarche suivie par les membres de la commission Yvert s'est attachée à « attirer l'attention des pouvoirs publics sur les mesures qui, à titres provisoire ou définitif, doivent accompagner cette décentralisation, de façon à la rendre la plus efficace possible et à lui donner les meilleurs chances de réussite. »⁹³

La première des neuf mesures préconisées par le rapport de la commission porte sur « l'élaboration d'une loi sur les bibliothèques publiques définissant les droits et les besoins du public, les missions des bibliothèques publiques, les obligations respectives des collectivités territoriales et de l'État, ainsi que des dispositions particulières relatives au patrimoine. » Les éléments proposés en vue d'un éventuel projet de loi se veulent imprégnés de

l'esprit et la lettre de la loi du 2 mars 1982, dont on sait qu'elle privilégie les « droits et libertés » des collectivités territoriales, et non leurs devoirs. À ce propos, on s'est tenu à des principes susceptibles d'orienter l'action des collectivités sans qu'il soit porté préjudice au droit de ces dernières à « organiser et financer » leurs bibliothèques pour reprendre les termes de l'article 61 de la loi de transfert du 22 juillet 1983.⁹⁴

Cette contrainte – vivement ressentie à l'époque – de la nécessité de légiférer de manière asymétrique, en insistant sur les droits sans créer de nouvelles obligations aux collectivités territoriales, définit un équilibre précaire qui explique peut-être pour partie qu'un projet de loi pour les bibliothèques n'ait jamais abouti à ce jour. Elle demeurera en tous cas bien présente à l'esprit des rédacteurs du décret 88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État dans les bibliothèques des collectivités territoriales.

⁹² PEYRE, Françoise. Op. cit.. Page 28

⁹³ MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Décentralisation et bibliothèques publiques : bibliothèques des collectivités territoriales : rapport au Directeur du livre et de la lecture / établi par un groupe de travail présidé par Louis Yvert*. Paris, France : Ministère de la Culture, Direction du Livre et de la Lecture, 1984.

⁹⁴ Ibid. Page 26

Pour autant, dans sa réflexion sur les modalités d'exercice du contrôle technique de l'État, la commission Yvert n'envisageait pas que ce dernier puisse se montrer efficace sans l'appui de normes susceptibles d'en fonder la légitimité de manière incontestable :

L'importance de ce contrôle technique sera directement fonction, d'une part, des textes qui seront demain opposables aux collectivités territoriales en matière de lecture publique, d'autre part, des moyens mis en œuvre par l'État pour en assurer l'exercice.⁹⁵

Il faut dire que la définition du contrôle technique de l'État, tel qu'il trouvait à s'exercer en 1984, que fournit le rapport Yvert se distingue par son minimalisme. Elle est en effet présentée comme :

- Le droit pour l'État de visiter les services et de s'enquérir de toutes questions touchant à son activité ;
- La possibilité pour l'État d'évaluer leurs modalités de fonctionnement et le service rendu au public ;
- La possibilité de suggérer des orientations et donner des conseils techniques ;
- Le fait de porter à la connaissance du ministre chargé des bibliothèques publiques, sous forme de rapport, un compte rendu de la situation ainsi qu'une appréciation à son sujet.⁹⁶

Afin d'enrichir la dimension opérationnelle de cette définition, la commission propose deux initiatives réglementaires :

- L'une portant sur l'élaboration du décret d'application de la loi du 22 juillet 1983, précisant la nature et le contenu de celui-ci – il s'agira du futur décret du 9 novembre 1988 ;
- L'autre, sur celle d'un code des prescriptions et procédures techniques.⁹⁷

Ainsi, conformément à son mandat de réflexion quant aux conséquences de la décentralisation pour les bibliothèques publiques, la commission formalise une stratégie de partenariat fondée sur le conseil, y compris dans l'exercice de la fonction de contrôle assumée par l'État :

Il est clair que l'exercice par l'État d'une mission de contrôle est surtout et avant tout l'occasion de conseils à l'adresse des collectivités concernées. Ces conseils seront néanmoins d'autant plus efficaces qu'ils pourront prendre appui sur des dispositions opposables aux collectivités.⁹⁸

Mener à bien cette mission de contrôle impliquait toutefois que soit posée la question du renforcement des effectifs mis à la disposition de ce qui était

⁹⁵ Ibid. Page 35

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ L'article 90 de loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions prévoyait en effet que les dispositions d'un tel code pourraient « seules être opposées aux communes, départements et régions » - ce qui les désignaient comme adjuvants naturels à un contrôle technique rénové.

⁹⁸ MINISTÈRE DE LA CULTURE. Op. cit.. Page 37

encore le corps des Inspecteur généraux des bibliothèques. La commission Yvert l'évoque sans ambiguïté dans son rapport final :

Pour pallier les insuffisances actuelles, il conviendrait, d'une part, de renforcer l'IGB, d'autre part, de confier le cas échéant des missions d'inspection générale permanentes ou temporaires à des conservateurs d'État, dans les conditions prévues à l'article R. 341-13 du Code des Communes.⁹⁹

Cette proposition émet au fond le vœu, repris ultérieurement par toutes les commissions majeures ayant mené leurs réflexions au cours des années quatre-vingt, de l'émergence d'une nouvelle architecture des relations entre l'État et les collectivités territoriales fondée sur le renforcement de toutes les parties. Cette vision se focalise en l'espèce sur :

- l'échelon déconcentré, mieux pourvu afin de pouvoir se poser localement en interlocuteur crédible de collectivités territoriales émancipées ;
- une Inspection générale étoffée en vue de mener à bien une mission de contrôle, voire de redéfinition, dans un sens extensif.

Manque toutefois dans ce paysage de la lecture publique un acteur crucial de la décennie quatre-vingt, dont le dynamisme sera à l'origine de nombreuses évolutions décisives : l'administration centrale, et plus particulièrement les services de la direction du livre et de la lecture.

2. Le renouveau de la politique de lecture publique

2.1 Une direction pour le livre et la lecture (1982)

Les années quatre-vingt marquent une forme de reconnaissance institutionnelle à l'égard des politiques de lecture publique avec la montée en puissance d'une direction d'administration centrale chargée spécifiquement de leur conduite. D'abord dénommée direction du livre¹⁰⁰, son nom fut étoffé quelques années plus tard en direction du livre et de la lecture dans le sillage de la commission Pinguaud-Barreau mise en place le 22 juillet 1981. Ce changement de dénomination reflète en effet l'approche résolument intégrée de la lecture prônée par le rapport final de cette commission, intitulé *55 propositions pour le livre et la lecture. Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture* ; approche que s'attachera à développer le directeur de la DLL de 1981 à 1989, Jean Gattegno. En s'efforçant d'entretenir un dialogue constructif entre acteurs du monde éditorial d'une part, et professionnels des bibliothèques de l'autre¹⁰¹, la DLL visait à faire émerger une « interprofession », autour de certaines instances de coopération comme le Centre National du Livre. Cette recherche d'unité s'explique par la conviction que la culture peut stimuler la reprise de la croissance économique : « la période qui s'ouvre est

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ C'est la dénomination retenue par le décret 75-1218 du 23 décembre 1975 portant création d'une direction du livre au Secrétariat d'État à la culture.

¹⁰¹ On trouve une concrétisation de cet esprit dans la définition des missions de la DLL énoncée par l'arrêté du 16 février 1987 relatif à l'organisation de la direction du livre et de la lecture, où le suivi des questions économiques et juridiques et le développement des professions du livre maintiennent une forme de parité avec les missions de développement de la lecture publique.

d'abord caractérisée par le rôle que les responsables politiques entendent faire jouer au domaine culturel dans les transformations économiques et sociales ». ¹⁰²

Le chemin vers cette reconnaissance parcourt plusieurs décennies. Jusqu'en 1959, c'est en effet le Ministère de l'Éducation Nationale qui demeure investi des compétences portant sur les bibliothèques et la lecture publique, la protection du droit d'auteur, ainsi que le progrès et la diffusion des lettres françaises – compétences mises en œuvre respectivement par la direction des bibliothèques et de la lecture publique (DBLP), le bureau du droit d'auteur et le service des lettres. Ces trois services faisaient alors partie d'une même direction générale des arts et des lettres (DGAL). En 1959, la DGAL est transférée vers le nouveau Ministère des Affaires Culturelles, à l'exception de la DBLP qui demeure au sein du Ministère de l'Éducation Nationale.

En 1975, de nouvelles attributions sont transférées vers le Ministère de la Culture ¹⁰³ : l'Éducation Nationale perd la tutelle des bibliothèques de lecture publique, mais conserve celle des bibliothèques relevant de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, ainsi que la Bibliothèque Nationale, l'École Nationale Supérieure des Bibliothécaires, et l'IGB. Dans la foulée, une direction du livre est créée au Secrétariat d'État à la Culture afin de prendre en charge au sein d'une unité homogène l'ensemble des compétences reçues, dans le domaine du livre et de la lecture, depuis 1959 ¹⁰⁴ : celle-ci est constituée, outre d'une division des affaires générales, d'un service des bibliothèques publiques, et exerce par ailleurs la tutelle du Centre National des Lettres et de la Bibliothèque publique d'information.

Le décret 81-646 du 5 juin 1981 transfère enfin la tutelle de la Bibliothèque Nationale au Ministère de la Culture. La nomination de Jean Gattegno, la même année, est effectuée non plus en qualité de directeur du Livre, mais de directeur du Livre et de la Lecture - changement qui sera entériné pour l'ensemble de la direction par le décret 82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du Ministère de la Culture.

Si l'institutionnalisation d'une politique publique de la lecture visant une intégration de la filière du livre assure une forme de rupture, c'est véritablement l'insertion du développement de la lecture publique dans la dynamique créée par les lois de décentralisation, qui lui a donné son souffle. L'arrêté du 16 février 1987 relatif à l'organisation de la direction du livre et de la lecture dispose ainsi que la DLL est chargée de « coordonner les rapports avec les collectivités locales qui ont en charge les bibliothèques centrales de prêt et les bibliothèques municipales » et de « participer à l'achèvement du programme de décentralisation ». Ainsi portée par une reconnaissance officielle et une stratégie misant sur la convergence avec l'objectif politique majeur que constituait la décentralisation, la lecture publique va connaître une période de renouveau.

2.2 La nouvelle politique de lecture publique sous le mandat de Jean Gattegno (1981-1989)

Le mandat de Jean Gattegno à la tête de la Direction du Livre et de la Lecture, de 1981 à 1989, coïncide avec le déploiement d'une ambition volontariste, au service d'une politique de lecture publique menant à leur terme

¹⁰² SAEZ, Guy. Op. cit.. Pages 655-656

¹⁰³ Décret 75-1003 du 29 novembre 1975 portant transfert d'attributions.

¹⁰⁴ Décret 75-1218 du 23 décembre 1975 portant création d'une direction du livre au secrétariat d'État à la Culture.

les initiatives lancées depuis 1945, et portée dès 1982 par un afflux de moyens budgétaires sans précédent.

Dès l'exercice 1982, le budget du Ministère de la Culture est doublé par le gouvernement socialiste, passant de 3 à 6 milliards de francs.¹⁰⁵ La culture mobilise ainsi, en l'espace d'un an, 0,47%, puis 0,76% des dépenses de l'État. La DLL bénéficie de cette manne en voyant son budget propre augmenter de 246 à 479 millions de francs entre 1981 et 1982.¹⁰⁶ Le cumul des crédits dont elle bénéficie au cours de la période allant de 1982 à 1986 s'élève à 2,6 milliards de francs, contre 0,8 milliards au cours de la période 1977-1981.

Dans ce contexte budgétaire propice, le processus de couverture du territoire par les bibliothèques centrales de prêt lancé en 1945¹⁰⁷ est achevé au cours de la décennie, au terme d'une programmation de 17 nouvelles BCP. Cette vague de créations visait à anticiper la dévolution aux départements, à la date du 1^{er} janvier 1986, d'une compétence obligatoire et exclusive en matière de gestion de ces établissements, en application de l'article 60 de la loi n°83-663 du 22 juillet 1983.

Jean Gattegno s'est évertué à orienter les futures bibliothèques départementales de prêt¹⁰⁸ vers la constitution de réseaux départementaux. Quelques mois avant la prise d'effet de la dévolution des BCP aux départements, le 1^{er} août 1985, il signait une circulaire¹⁰⁹ suggérant un déploiement de l'activité des BCP autour de quelques axes structurants : priorité donnée à la desserte en documents des bibliothèques plutôt qu'au prêt direct à la population par le biais des bibliobus ; positionnement auprès des bibliothèques publiques du département comme prestataire de conseils, de formation, ou comme coordinatrices de leur action ; rôle d'organisatrices de la coopération entre ces mêmes bibliothèques, y compris celles dépassant son seuil normal d'intervention¹¹⁰. Parmi les domaines de coopération envisagés à l'époque, sont cités par la circulaire « la circulation de l'information bibliographique, l'élaboration de catalogues collectifs, le prêt interbibliothèques, l'organisation des acquisitions et des éliminations, le fonds local, la formation professionnelle, l'animation, etc. »

Ces années ont également amorcé une évolution du modèle de bibliothèque de lecture publique moderne, par le biais notamment d'un soutien de la DLL en faveur de l'informatisation des établissements, et de la promotion de la vidéo au sein d'une offre renouvelée. Au-delà de ce qui apparaissait alors

¹⁰⁵ POIRRIER, Philippe. *L'État et la culture en France au XXe siècle*. Paris, France : Librairie générale française, 2009. Pages 160-161

¹⁰⁶ LASSALLE, Marine de. *La «nouvelle» politique de lecture (1981-1986). Les conditions de possibilité de l'innovation culturelle. Politix* [en ligne]. 1993, Vol. 6, n° 24, p. 78- 94. DOI 10.3406/polix.1993.1589. Page 88

¹⁰⁷ Ordonnance n°45-2678 du 2 novembre 1945 créant une bibliothèque centrale de prêt dans certains départements.

¹⁰⁸ C'est à la loi n°92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique qu'on doit le changement de dénomination des BCP.

¹⁰⁹ Circulaire DLL 6 N°85-47 du 1^{er} août 1985.

¹¹⁰ La circulaire du 1^{er} août 1985 abaisse aux communes de 10000 habitants, le plafond au-delà duquel les BCP ne sont pas censées intervenir : « j'ai demandé à plusieurs reprises aux BCP de desservir de façon privilégiée les communes de moins de 10 000 habitants et de favoriser la création de structures municipales dans les communes plus peuplées. Cette orientation doit être poursuivie et accentuée. »

comme « les technologies nouvelles »¹¹¹, c'est plus généralement la rénovation de l'image des bibliothèques, auprès du public comme des élus, qui est entreprise. La vision du bibliothécaire comme « agent culturel » est promue : un agent capable de proposer dans sa bibliothèque une offre culturelle moins exclusivement centrée sur l'écrit, mais également de diffuser cette offre mixte au-delà de son établissement, pour atteindre les publics des hôpitaux, des prisons, voire des entreprises. L'ouverture est donc un maître mot du discours de la DLL à cette époque car, en dépit des moyens sans précédents mis en œuvre, elle a conscience que « l'institution produit de l'exclusion. Il faut alors repenser les modalités de l'offre publique dans le sens d'une ouverture de l'institution, voire développer la bibliothèque « hors les murs » afin d'infléchir l'exclusion culturelle ».¹¹²

2.3 L'instauration d'un concours particulier « bibliothèques » au sein de la dotation globale de décentralisation

Le concours particulier en faveur des bibliothèques a été instauré par le décret 1986-424 du 12 mars 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales. Son article 22 dispose que

les crédits précédemment inscrits au budget de l'État au titre de la construction, de l'équipement et du fonctionnement des bibliothèques municipales font l'objet d'un concours particulier au sein de la dotation globale de décentralisation. Ils sont répartis par le représentant de l'État, entre les communes dotées de bibliothèques municipales ou réalisant des travaux d'investissement au titre des compétences qui leur sont transférées.

Des trois directeurs d'administration centrale en poste au Ministère de la Culture en 1981, Jean Gattegno fut le seul à l'avoir proposé pour les établissements de lecture publique relevant de sa direction. Il s'agit d'un mécanisme dérogatoire au droit commun de la décentralisation, dans la mesure où il permet de maintenir, au sein de la dotation globale de décentralisation, un enveloppe de crédits dédiés à des opérations d'investissement au profit des seules bibliothèques. En ce sens, il s'agit d'une entorse au principe de libre administration des collectivités territoriales promu à la même époque.

De prime abord, ce dispositif paraît essentiellement mu par un objectif de rationalisation des moyens : en concentrant les crédits autour d'opérations ciblées, il permet d'offrir un réel soutien financier aux communes engagées dans un effort pour la lecture qu'il s'agisse de mener à bien un projet de construction d'annexe, d'automatisation, ou le développement d'une offre multimédia.¹¹³ Il est également possible que son instauration ait poursuivi un

¹¹¹ GATTÉGNO, Jean. *L'introduction des techniques nouvelles*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°6, 1983. [Consulté le 29 août 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1983-06-0609-006>.

¹¹² LASSALLE, Marine de. Op. cit.. Page 88

¹¹³ DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *Objectif lecture : bibliothèque et décentralisation : réseaux de lecture*. Paris, France : Ministère de la culture et de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, Direction du livre et de la lecture, 1989. Page 33

objectif symbolique d'apaisement « des craintes d'un désengagement brutal de l'État, livrant les collectivités locales à elles-mêmes. »¹¹⁴

À l'origine, pourtant, son intérêt principal semble avoir été plus technique. En effet, la dotation globale de décentralisation (DGD) a été conçue comme un outil évolutif, grâce à un mécanisme d'indexation sur divers indices économiques. L'enchâssement du concours particulier au sein de la DGD lui assure donc une protection contre les gels ou coupes de crédits susceptibles d'être imposés, en périodes d'économies, par la direction du budget. Plus subtilement, les crédits ouverts au titre de la DGD étaient inscrits au budget du Ministère de l'Intérieur¹¹⁵ ; la formule d'une enveloppe particulière aux « bibliothèques » concourt ainsi, par le biais d'un démembrement, à opérer une réduction factice du montant du budget du Ministère de la Culture. Alors que les années quatre-vingt sont le théâtre d'un net effort budgétaire en faveur du Ministère de la Culture, polarisé autour d'un objectif politique de 1% du budget total de l'État, cette tactique d'essaimage budgétaire devait permettre de solliciter des moyens supplémentaires.

Que cette stratégie ait fonctionné ou non, le concours particulier s'est affirmé depuis sa création comme un levier efficace de développement des bibliothèques de lecture publique.

2.4 Le paysage des bibliothèques publiques à la fin des années quatre-vingt

Le volontarisme de la DLL, porté par l'embellie dont a bénéficié le budget culturel de l'État, n'explique pas seul la transformation du paysage de la lecture publique au cours des années quatre-vingt. L'examen des dépenses culturelles publiques laisse ainsi apparaître le poids des dépenses des collectivités territoriales, qui quadruplent en volume de 1978 à 1987.¹¹⁶ De sorte qu'on peut à bon droit évoquer, au sujet de cette décennie, une « prise de relais »¹¹⁷ des collectivités territoriales, faisant suite à une impulsion initiale de l'État.

L'efficacité de cet investissement public, d'abord porté par un souci de rattrapage du retard français, est observable dès la fin de la décennie : « la surface de planchers construits double, et près de 500 nouvelles bibliothèques voient le jour. Le nombre des emprunteurs n'atteignait pas les 3 millions en 1983, il dépasse les 5 millions en 1989. » Alors que 947 communes étaient équipées d'une bibliothèque en 1977, on en compte désormais 1581 dans le même cas en 1989. Par ailleurs, dès 1986, l'achèvement du réseau territorial des BCP fait passer la population desservie par leur intermédiaire de 25 à 33 millions d'habitants.¹¹⁸

¹¹⁴ SAEZ, Guy. Op. cit.. Page 663

¹¹⁵ ROUYER-GAYETTE, François. *La réforme des concours particuliers*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 2007. [Consulté le 6 décembre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2007-01-0020-003>.

Cette inscription au budget du ministère de l'Intérieur s'est maintenue de 1986 à 1997. Les crédits ont ensuite été inscrits au budget du MCC de 1997 à 2007, avant d'être de nouveau rattachés au budget du ministère de l'Intérieur pour en améliorer la visibilité.

¹¹⁶ SAEZ, Guy. Op. cit., page 658.

¹¹⁷ Ibid, page 657.

¹¹⁸ Ibid, page 661.

Ce foisonnement de nouveaux établissements aux tutelles variées, et dont le degré d'insertion au sein de réseaux de coopération va en s'accroissant, concourt à la complexification du paysage français des bibliothèques. Alors que le rattachement des bibliothèques de lecture publique au Secrétariat d'État à la Culture, décidé en 1975, apparaît de plus en plus comme un changement irréversible, la question de la coordination, ou simplement de la concertation, des acteurs de la filière se pose avec acuité. La création du Conseil Supérieur des Bibliothèques (CSB) par le décret du 24 octobre 1989, entend précisément procurer à la profession un lieu de concertation, où elle puisse débattre des grands enjeux la concernant, et instruire des dossiers transversaux. La question de la coordination des efforts est de fait mentionnée par André Miquel, dès le premier rapport annuel que publie le CSB au titre de l'année 1990 :

La seconde origine de la création du Conseil tient à la politique de décentralisation menée dès 1981 et consacrée en 1986, par la direction du Livre et de la Lecture. Dès lors, une nouvelle raison de créer le Conseil venait s'ajouter à la précédente car, les collectivités territoriales désormais responsables de la lecture publique n'étant pas hiérarchisées, des questions de compétence pouvaient se poser, tant entre elles qu'avec les administrations centrales. Par ailleurs des problèmes déontologiques pouvaient naître de cette liberté totale, dont on craignait les effets négatifs dans les collectivités peu intéressées à la lecture. En 1989 – et nous arrivons là aux causes immédiates de la création récente de ce Conseil –, l'Éducation Nationale, lançant sa politique de contractualisation des universités, se trouvait dans une situation un peu comparable, en laissant chaque université choisir ses priorités et ses programmes de développement. Un Conseil limité à un seul ministère n'aurait pas eu grande valeur, mais la conjonction des deux demandes était propice à sa naissance.¹¹⁹

L'incertitude liée à la forme juridique de cet organe, d'abord administré sous régime associatif, ainsi que la fragilité de ses moyens, donnent cependant à voir un changement de philosophie dans la manière dont l'État conçoit son action. Il est à cet égard significatif que cette instance de coopération ait dû se doter elle-même d'une charte, afin de préciser son programme et ses limites.¹²⁰ Alors que l'action de la DLL au cours des années quatre-vingt se voulait notamment normative, l'heure semble désormais propice à l'autorégulation, au règlement concerté des affaires sectorielles sous l'égide d'une instance collégiale consultative. Le Conseil a, dès ses débuts, explicitement manifesté la conscience qu'il avait de ce nouvel air du temps, pour paraître s'en accommoder :

Les Conseils Supérieurs sont nécessaires. On en voit bien la raison : dans une période de déréglementation, de décentralisation et de contractualisation, ils constituent une autorité non contraignante, qui respecte la liberté de chaque partenaire. Ils sont nécessaires dans un monde qui va inéluctablement vers la fragmentation, vers la

¹¹⁹ CONSEIL SUPÉRIEUR DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport du président pour l'année 1990* [en ligne]. Paris, France : Conseil Supérieur des Bibliothèques, 1991. Disponible à l'adresse : <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1084-rapport-annuel-du-conseil-superieur-des-bibliotheques-1990.pdf>.

¹²⁰ MELOT, Michel. Op. cit.. « Pour mieux préciser ses missions, le Conseil supérieur s'est lui-même donné une charte, dès sa deuxième réunion, et l'a fait connaître. Nul n'ignorera ainsi ses ambitions et ses limites. »

diversification, la complémentarité, et qui, de façon inversement proportionnelle, exige toujours plus de normalisation, de coordination et de communication. On n'impose pas une coopération : elle doit être voulue par chaque partenaire, d'où cette nécessité d'une autorité non-contraignante qui respecte l'identité et la liberté de chacun. Ils sont un outil sophistiqué – et par là même fragile – de la démocratie.¹²¹

Après une phase de développement volontariste de la lecture publique impulsée et pilotée directement par l'État, se profile ainsi à la fin des années quatre-vingt une ère caractérisée par la volonté de ce dernier de demeurer en retrait. Dans le cas des bibliothèques, une telle évolution ne manque pas d'interpeller quant au rôle de l'IGB : de fait, l'apparition d'une instance comme le CSB, dédiée à la concertation autour des défis fondamentaux rencontrés par la profession, ne dessaisit-elle pas l'Inspection de sa fonction d'étude ? Dès ses débuts, le CSB semble avoir manifesté le souci de ne pas empiéter sur les compétences de l'Inspection :

Parmi les limites [du CSB], celle de la frontière à respecter avec les missions de l'Inspection générale des bibliothèques. Il est bien clair que le Conseil supérieur n'examinera aucun problème particulier à un établissement, encore moins à une personne, sauf par accord avec l'Inspection générale qui considérerait que le cas est d'importance nationale. Cette nuance est très importante car il faudra décider à partir de quel point la politique d'un grand établissement - la Bibliothèque de France entre autres - est une affaire purement interne ou, au contraire, concerne l'intérêt national de l'ensemble des usagers et des bibliothécaires français.¹²²

Cette déclaration datée de 1990 frappe par sa valeur documentaire : ce qui apparaît alors comme le domaine réservé de l'IGB, c'est sa mission la plus traditionnelle de contrôle. Une perception qui s'avère pourtant déjà en décalage avec l'activité mise en avant par l'Inspection elle-même à travers son rapport annuel d'activité. Ainsi, pour l'année 1990, la section du rapport consacrée aux problèmes communs à toutes les bibliothèques rend compte de réflexions de l'Inspection menées autour de trois axes¹²³ :

- L'adaptation de la formation initiale et continue du personnel de direction des bibliothèques.
- Les chantiers de mutualisation : l'informatique, avec un projet d'outil unique de catalogage et de localisation pour toutes les bibliothèques ; la création de lieux de stockage et d'élimination collectifs ; la préconisation d'une réflexion interministérielle sur les instruments et organismes nationaux de coopération entre bibliothèques.
- Le bilan du développement de la lecture publique : constat d'une

¹²¹ MIQUEL, André cité in Ibid. Page 3

¹²² MELOT, Michel. Op. cit..

¹²³ INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques pour l'année 1990*. Op. cit..

bonne intégration des BDP dans les politiques départementales ; diagnostic du développement déséquilibré de la lecture public urbaine, au détriment des équipements de proximité.

À l'évidence, l'ancienneté et la pérennité de l'Inspection lui confèrent une fonction de « lieu de mémoire » de l'ensemble de la profession, appelant des comparaisons dans le temps et l'espace, ainsi que des réflexions prospectives. Au tournant de la décennie quatre-vingt-dix, cependant, un consensus semble émerger pour investir le CSB de ces missions pourtant déjà assumées dans les faits par l'IGB.

3. Le regain d'intérêt pour le patrimoine

Les années quatre-vingt sont le théâtre d'un net regain d'intérêt en faveur du patrimoine national. Le climat général d'embellie budgétaire dont bénéficie le Ministère de la Culture profite à l'ensemble des secteurs patrimoniaux : c'est lui qui rend possible la création d'un corps unique de conservateurs du patrimoine en 1990, au gré d'une revalorisation indiciaire inspirée de la grille des administrateurs civils. D'autre part, le parc des monuments historiques s'accroît de 21% entre 1980 et 1990. Des crédits d'acquisition sont dégagés pour enrichir les collections patrimoniales détenues par les établissements en région, par le biais de conventions entre l'Etat et les conseils régionaux : les fonds régionaux d'acquisition pour les musées (FRAM, créés dès 1982), et les fonds régionaux d'acquisition pour les bibliothèques (FRAB, dont le premier dispositif est inauguré en Bretagne en 1990).¹²⁴ Enfin, deux chantiers patrimoniaux majeurs sont lancés au cours de cette décennie : ceux du Grand Louvre (1981) et de la Bibliothèque de France (1988).

Par ailleurs, les années quatre-vingt marquent un tournant dans la sensibilité que les pouvoirs publics, et tout particulièrement l'Etat, manifestent à l'égard de la question de la préservation, de la valorisation et de l'enrichissement du patrimoine écrit des bibliothèques. Du rapport Desgraves aux rapports Miquel et Béghain¹²⁵, la décennie est traversée par un « émoi patrimonial »¹²⁶ qui semble loin de se limiter à la France :

La France participait ainsi à une démarche internationale, illustrée par le rapport Ratcliffe sur les politiques de conservation en Grande-Bretagne, le rapport Fabian en RFA (1983), le rapport bilan sur la conservation des documents de bibliothèques en Europe dressé à la demande de la Commission des communautés européennes (1987), la conférence des directeurs de bibliothèques nationales à Vienne (1986) et le lancement du programme « Preservation and Conservation » de l'IFLA.¹²⁷

¹²⁴ TOULOUSE, Sarah. *Enrichir le patrimoine des bibliothèques en région*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°2, 1996. [Consulté le 15 septembre 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1996-02-0076-001>.

¹²⁵ PALLIER, Denis. « Conserver : les politiques du patrimoine » in POULAIN, Martine. Op. cit.. Page 677 : « Le rapport Béghain prévoyait une loi sur le patrimoine livresque et documentaire, une loi sur les bibliothèques publiques, le financement des actions patrimoniales par conventionnement entre l'État et les CT, et entre ces collectivités elles-mêmes. »

¹²⁶ L'expression est de Valérie Tesnière.

¹²⁷ PALLIER, Denis, in POULAIN, Martine. Op. cit.. Page 676

En France, le décret du 9 novembre 1988 peut être interprété comme le point d'aboutissement réglementaire des réflexions mûries dans ce contexte porteur. Le nature officielle de cette nouvelle préoccupation d'État peut être retracée à l'année 1982 avec la remise de deux rapports : celui de la commission confiée à Louis Desgraves, intitulé *Le Patrimoine des bibliothèques : rapport à M. le Directeur du Livre et de la Lecture* ; lequel précède de quelques semaines les conclusions de la commission conduite par Max Querrien, et qui porte pour sa part sur l'ensemble du patrimoine national.

Pour autant, la chronologie des premiers signes d'un intérêt nouveau pour le patrimoine écrit débute avant l'alternance politique de 1981, dès la fin des années soixante-dix. On peut la reconstituer ainsi :

- ❖ En 1977 : création de centres techniques nationaux, dépendant de la Bibliothèque nationale. L'un d'entre eux concerne le livre ancien : le Centre national du livre ancien et des documents rares et précieux, issu du service du même nom de la Bibliothèque nationale.¹²⁸
- ❖ En 1978 :
 - une aide destinée à aider les communes à lancer des opérations de nettoyage et d'entretien des fonds anciens conservés par leurs bibliothèques est créée. Son montant sera doublé en 1982 (de 380000F à 760000F).
 - des crédits de recherche sont attribués à la direction du livre afin de financer des travaux de mise en valeur ;
 - l'entreprise de microfilmage des manuscrits médiévaux des bibliothèques publiques par l'Institut de Recherche et d'Histoire sur les Textes (IRHT) est lancée.
 - une commission présidée par Maurice Caillet fait le point sur l'état de dégradation physique des collections de la Bibliothèque nationale. À titre conservatoire, elle recommande le renforcement des originaux après désacidification et la communication sur microsupports des originaux fragiles. Ses préconisations sont à l'origine en 1980 d'un plan massif de sauvegarde des collections de la BN, financée par une subvention spéciale de dix millions de francs. En dix ans, plus de 2,5 millions de livres sont microformés et désacidifiés.¹²⁹
- ❖ En 1982 :
 - le budget de la DLL se voit doté de deux nouveaux articles, censés lui permettre d'agir pour la conservation des fonds et leur accroissement qualitatif.
 - une ligne de 200000F est ouverte afin de subventionner l'acquisition par certaines bibliothèques municipales d'appareils de mesure (thermohygromètres) ou d'amélioration (humidificateurs ou déshumidificateurs) des conditions ambiantes.

¹²⁸ TESNIÈRE, Valérie. Op. cit.. Il est à noter que certains centres ne seront jamais créés. Ainsi, « jamais le Centre national de la restauration prévu ne verra le jour ».

¹²⁹ Ibid.

- le crédit spécial dont bénéficie la bibliothèque nationale pour l'achat de pièces coûteuses dites "d'intérêt national" passe de 3 à 7 millions de francs. Une dotation de 1 million de francs est inscrite au budget de la DLL pour financer le même type d'acquisitions au bénéfice des bibliothèques publiques.
- ❖ En 1983 est mise en place par la DLL une unité mobile de désinfection.
- ❖ À partir de 1988, le ministère de l'Éducation nationale bénéficie à son tour de crédits spécifiques pour la conservation. La publication du rapport Miquel l'année suivante aura comme conséquence de faciliter le déblocage de crédits pour l'ensemble des secteurs de la conservation : ateliers de restauration, matériel de conservation, microfilmage, etc.¹³⁰

L'état des lieux dressé par le rapport de la commission Desgraves en 1982 rend compte d'une très forte croissance des crédits dégagés pour la restauration des livres anciens, rares et précieux des bibliothèques municipales au cours de la période allant de 1969 à 1982 : de 15000 à 700000F. Elle n'en déplore que davantage l'engorgement des ateliers de l'Etat alors en capacité de traiter les collections, entre autres lacunes. Car, en dépit des éléments repris dans cette généalogie du souci patrimonial, le constat liminaire du rapport Desgraves est celui d'une situation marquée par l'absence d'une véritable politique en la matière.¹³¹ L'insuffisance des moyens d'action alors à la disposition de l'Etat, l'absence de coordination des initiatives, et de coopération des acteurs freinent notamment l'essor d'une telle politique.¹³² Toutefois, les travaux de la commission vont s'attacher à prendre, « pour la première fois, le problème dans son ensemble : patrimoine de tous les types de bibliothèques, mise en valeur des fonds rares et précieux en relativisant le critère d'ancienneté, problèmes de la conservation des différents types de supports modernes, constitution du patrimoine et politiques d'acquisition. »¹³³ Au final, dans son rapport, la commission esquisse un certain nombre d'axes de développement d'une politique pour le patrimoine écrit des bibliothèques, et formule des recommandations, dont la ligne directrice est de « conserver et accroître pour communiquer et diffuser »¹³⁴ :

- du côté des axes de développement, elle invite à un changement de regard à l'égard du patrimoine potentiel ; il existe par exemple un devenir patrimonial pour des pièces qui ne sont ni uniques ni rares : « un ouvrage de bibliophilie à tirage limité court moins de risques de disparaître que tel ou tel livre de poche, tel annuaire, tel manuel scolaire. »¹³⁵ Un tel constat doit se prolonger par une politique active en matière d'acquisition, « en rupture avec la

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *Le Patrimoine des bibliothèques : rapport à Monsieur le Directeur du livre et de la lecture par une commission de douze membres / Ministère de la culture ; Louis Desgraves, président, Jean-Luc Gautier, rapporteur.* Paris, France : Ministère de Culture, Direction du Livre et de la Lecture, 1982. Page 31

¹³² PALLIER, Denis in POULAIN, Martine. Op. cit.. Page 676

¹³³ Ibid.

¹³⁴ DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. Op. cit.. Page 130

¹³⁵ Ibid, page 32.

passivité des acquisitions par dons et legs. »¹³⁶ La commission préconise par ailleurs l'amélioration globale de la visibilité des fonds patrimoniaux : par leur signalement via des catalogues et bibliographies nécessaires à l'essor de certaines disciplines scientifiques ; par la programmation d'animations à destination du grand public (visites, conférences, expositions), investies du pouvoir de stimuler la responsabilité de chacun à l'égard du patrimoine, voire de susciter des vocations de donateurs ; enfin par la mixité entre fonds anciens et fonds récents, susceptible de favoriser un accès plus aisé aux collections anciennes communicables.

- du côté des propositions : la centralisation par l'Etat des tâches utiles à toutes les bibliothèques, comme le financement de la recherche en matière de conservation, ou la coordination de la conservation des documents ; le transfert d'une partie des ressources de l'Etat aux bibliothèques de lecture publique afin de les inciter à protéger et exploiter leur patrimoine ; la mise en œuvre à l'échelon régional, par des structures créées *ad hoc*, d'une politique de coopération entre l'Etat et les collectivités locales, formalisée par des plans de conservation et d'acquisitions partagées s'insérant dans un schéma national piloté par l'Etat ; enfin la suggestion de méthodes nouvelles d'inventaire photographique, en rupture avec le perfectionnisme habituel, conduit par les « services régionaux », et de recours à la reproduction comme axe majeur d'une politique du patrimoine favorisant la diffusion.

À l'exception notable de la création des structures régionales, de nombreuses mesures préconisées par le rapport vont être mises en œuvre à partir de 1982. Cet effort de rattrapage va par ailleurs rencontrer des initiatives locales, et permettre que soient nouées des coopérations entre l'État et des collectivités autour de projets patrimoniaux.¹³⁷

¹³⁶ TESNIÈRE, Valérie. Op. cit..

¹³⁷ PALLIER, Denis in POULAIN, Martine. Op. cit.. Page 676. « Deux données principales caractérisent les années quatre-vingt. L'Etat fait le point et engage des programmes significatifs. Parallèlement des collectivités locales se réapproprient le patrimoine et une coopération s'esquisse. » La circulaire Gattegno du 1^{er} août 1985 témoignait déjà de ce souci de coopération, en invitant les BCP à fournir un appui aux petites communes en matière de conservation patrimoniale : « En ce qui concerne les fonds anciens », la BCP « doit conseiller les communes pour la conservation, le catalogage et la mise en valeur des fonds anciens qu'elles pourraient posséder, et les orienter si besoin est vers les services compétents en matière de patrimoine. »

B. LE DECRET DE 1988

1. Une réaffirmation des prérogatives de l'État

1.1 Le renforcement des droits et obligations de l'État à l'égard de son patrimoine

Le décret 88-1037 du 9 novembre 1988 fournit l'occasion d'une réaffirmation des droits de l'État à l'égard de son patrimoine. Mais par la même occasion, la possibilité d'exercer de tels droits renvoie à la responsabilité de l'État envers ce patrimoine, qui se trouve donc également confortée par ce texte. En revanche, la conscience de la charge représentée par le patrimoine des collectivités territoriales, conjuguée au fait nouveau de leur liberté d'administration, semble expliquer pourquoi cette notion de responsabilité a été mise en lumière de manière quelque peu asymétrique.

Pour ce qui concerne le patrimoine dont il est propriétaire, l'État réaffirme ses prérogatives, qui peuvent être présentées de manière synthétique comme « les droits d'ordonner, d'interdire, et de punir. »¹³⁸

En sa qualité de propriétaire, l'État demeure susceptible d'adopter unilatéralement des décisions relatives à ses collections, dont le caractère est immédiatement exécutoire. L'évidence qui s'attache aux conséquences de la propriété d'un patrimoine mobilier par une personne publique explique que tous les types de décisions concernés n'aient pas fait l'objet d'un rappel dans le corps du décret. Par exemple, la possibilité de retirer des collections appartenant à l'État d'une bibliothèque où il apparaîtrait qu'elles font l'objet de soins insuffisants ou d'abus n'y est pas évoquée. À l'inverse, d'autres prérogatives de l'État sont explicitement confortées, comme le droit de décider de la désaffectation ou de la restauration de ses documents patrimoniaux, ou encore celui de s'opposer au prêt d'un tel document hors de la bibliothèque où il est conservé.

1.2 Une clarification du périmètre des activités soumises au contrôle technique de l'État

1.2.1 Les collectivités territoriales concernées

Le décret du 9 novembre 1988 délimite le périmètre des activités soumises à un contrôle technique de l'État. Il avait été précédé en cela par la loi du 22 juillet 1983, dont les articles 60 et 61 soumettaient bibliothèques centrales de prêt et bibliothèques municipales au contrôle technique de l'État, et dont l'article 65 disposait de manière assez générale que

l'État exerce un contrôle technique sur l'activité du personnel scientifique et technique des communes, départements et régions chargé de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine.

¹³⁸ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit.. Page 16

Par ailleurs, l'article 11 du décret du 9 novembre 1988 confirmait l'applicabilité de ses dispositions aux bibliothèques des régions, dans l'hypothèse où de telles bibliothèques voient le jour.

1.2.2 Les activités susceptibles d'être contrôlées

C'est à l'article 6 du décret qu'il revient de définir les activités soumises au contrôle technique de l'État, ainsi que les objectifs que poursuit celui-ci :

Le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques de communes porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin.

1.2.3 Les opérations et situations réglementées

Les articles 8 à 10 du décret concernent les modalités applicables à certaines opérations ou situations portant sur des documents patrimoniaux, c'est-à-dire les documents « anciens, rares et précieux ». Ils décrivent pour chaque opération deux régimes distincts, selon que le propriétaire du document est l'État ou une commune. Les procédures encadrant chacun de ces régimes s'organisent autour de garde-fous censés prévenir les dommages aux collections patrimoniales des bibliothèques.

1.2.3.1 Les restaurations

En cas de projet de restauration d'un document appartenant à une collectivité territoriale, il est obligatoire de solliciter l'avis préalable du préfet de Région, lequel demande à son tour l'avis technique du CNSPBP.

Si le document appartient à l'État, l'avis conforme du préfet de Région est cette fois nécessaire. Ce dernier s'appuie sur l'avis technique du CNSPBP, au vu duquel il peut soit ordonner, soit interdire la restauration du document.

1.2.3.2 Les échanges

Pour que l'échange entre deux bibliothèques de documents patrimoniaux appartenant à des communes différentes soit autorisé, il faut que les conseils municipaux concernés votent des délibérations concordantes.¹³⁹ Un garde-fou est toutefois prévu, puisque les documents doivent bénéficier de conditions de conservation et de protection au moins aussi favorables que celle qui leur étaient antérieurement appliquées.

¹³⁹ Ces conditions, qui ont été introduites par un texte antérieur au décret du 9 novembre 1988, en l'occurrence le décret 84-508 du 22 juin 1984 modifiant et abrogeant certaines dispositions du Code des communes relatives aux bibliothèques, n'ont toutefois pas été modifiées par ce dernier.

D'autre part, les documents appartenant à l'État ne peuvent faire l'objet d'échanges entre bibliothèques qu'en vertu d'autorisations délivrées par le préfet du département concerné.

1.2.3.3 Les prêts

Le prêt des documents anciens, rares et précieux appartenant à une commune requiert une autorisation du maire ; toutefois, le préfet de département a la faculté de s'opposer à la communication à l'extérieur de la bibliothèque d'un tel document.

Pour le prêt des documents patrimoniaux de l'État, une information préalable du préfet est obligatoire, dans la mesure où il appartient à celui-ci de l'ordonner ou de l'interdire.

1.2.3.4 Les désaffectations

La désaffectation est l'acte juridique par lequel un bien sort du domaine public. Cette opération administrative rend possible dans un second temps l'aliénation du bien, par le biais d'un don ou de la vente de ce dernier, ou même sa destruction.

En ce qui concerne les projets de désaffectation de documents anciens, rares et précieux appartenant à une commune, la procédure à observer impose d'informer le ministre chargé de la culture, qui formule un avis après consultation du CNSPBP. Cet avis demeure toutefois consultatif.

Enfin, cette procédure est sans objet pour les documents appartenant à l'État, dans la mesure où l'aliénation d'un bien constitue une prérogative de son seul propriétaire.

1.3 La circulaire 89-603 du 2 mars 1989, et le champ d'application du contrôle

Comme le souligne Geneviève Boisard, la circulaire d'application qui paraît le 2 mars 1989 « précise de manière très fine le champ d'application du contrôle. »

Elle apporte pour commencer des précisions quant à la définition des documents « anciens, rares et précieux » visés par le décret du 9 novembre 1988. Les documents anciens sont ceux antérieurs à 1811, « selon la définition retenue par les historiens du livre », précise la circulaire. Les documents rares sont ceux existant à l'état d'unique exemplaire, ou en petit nombre, « soit du fait d'un tirage initial limité, soit par suite de la disparition ou de la destruction de la majorité des exemplaires mis en circulation. » Enfin le caractère précieux d'un document s'apprécie au regard de sa valeur vénale, historique ou culturelle.

Les modalités d'évaluation de la qualité des collections sont également affinées, ce qui permet à l'Inspection générale des bibliothèques de disposer d'une trame, constituée d'un certain nombre de points à contrôler.

Par exemple, le respect de l'objectif de renouvellement des collections implique la présence de traces d'acquisitions régulières, et la programmation au budget de crédits d'acquisition suffisants.

Le pluralisme des collections invite à vérifier la variété des sujets abordés par les collections, mais aussi celle des supports de documents qui les constituent, sans oublier la coexistence de documents représentatifs des différents courants d'opinion et des différents courants esthétiques. Par ailleurs, le degré de prise en compte des différents besoins des usagers en fonction de leur âge, de leur catégorie socioprofessionnelle, de leur appartenance à une minorité culturelle, etc. sera également évalué.

Le critère d'accessibilité à tous des collections appelle un examen des modalités de dessertes des publics spécifiques, comme les personnes âgées, les malades empêchés, les personnes souffrant de handicap, etc.

Enfin d'autres critères renvoient de manière plus explicite à l'existence de standards normalisés, ou de moyennes issues des statistiques nationales.

Les systèmes de traitement des documents doivent respecter les normes nationales et permettre les échanges avec les réseaux de bibliothèques existants. Les bibliothèques doivent disposer de moyens adéquats en locaux et équipements et de personnel qualifié. Le contrôle doit apprécier les résultats par rapport aux moyennes nationales et l'impact de la bibliothèque, les conditions de conservation des collections, l'organisation et le volume des communications au public.¹⁴⁰

2. Les paradoxes du décret

2.1 Renforcement du rôle de l'État et principe de libre administration des collectivités territoriales

2.1.1 L'écueil de la liberté d'administration des collectivités territoriales

Les rédacteurs du décret du 9 novembre 1988 se sont trouvés d'emblée confrontés à un délicat paradoxe : alors que l'objet même du texte consistait à affirmer la légitimité d'un contrôle spécialisé de l'État sur le patrimoine de bibliothèques, la prise en compte de la nouvelle répartition des compétences résultant des lois de décentralisation faisait obstacle à ce que ce contrôle se traduise par un surcroît de contraintes directes pour les collectivités territoriales.

Plusieurs motifs sous-tendent la volonté de clémence à l'égard des collectivités qui prévaut, aux yeux de l'autorité réglementaire, à cette date : tout d'abord, l'existence d'un doute sur la capacité de collectivités territoriales déjà passablement sollicitées à absorber de nouvelles obligations ; ensuite, une interrogation quant à l'opportunité politique d'engager une confrontation avec les collectivités à propos de collections patrimoniales placées unilatéralement par l'État sous la garde des communes en 1803¹⁴¹ ; enfin et surtout, la prise en compte du principe de libre administration des collectivités territoriales.

L'existence d'une consigne officieuse tendant à ne pas alourdir les contraintes des collectivités territoriales est en tous cas reconnue par l'un des rédacteurs du décret, et par ailleurs futur Inspecteur général des bibliothèques, Jean Goasguen :

¹⁴⁰ BOISARD, Geneviève. Op. cit.. Page 4-5

¹⁴¹ Par l'arrêté consulaire du 8 pluviôse an XI (28 janvier 1803)

Selon une recommandation non écrite, « soufflée » par le ministère de l'Intérieur, et relayée par certains agents de la DLL, le décret sur le contrôle technique devait comporter le strict minimum d'obligations pour les collectivités territoriales. C'était une concession faite à la tradition jacobine, une survivance. Il convenait donc d'entendre l'expression « contrôle technique » dans son sens le plus étroit, le plus restrictif : par exemple le contrôle des conditions d'hygrométrie des locaux de stockage, de la préservation des papiers, des reliures.

En réalité, un certain accord tacite se fit entre les rédacteurs et leurs différents interlocuteurs pour introduire dans ce texte aussi bien des considérations plus larges que quelques garde-fous jugés indispensables.¹⁴²

La solution adoptée dans le décret consista à différencier les modalités de contrôle en fonction du propriétaire des collections patrimoniales. L'État renforce les modalités applicables aux documents dont il est propriétaire, en introduisant le plus souvent un régime d'autorisation formelle pour les opérations réglementées. En revanche, en ce qui concerne les documents appartenant aux collectivités territoriales, les garde-fous mis en place reposent sur la combinaison d'une procédure consultative obligatoire avec des mesures incitatives. Ainsi, la DLL prévoit-elle d'assumer le financement du coût des restaurations approuvées par le Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques.

Cette distinction présuppose néanmoins que le propriétaire de chaque document patrimonial soit connu, ce qui n'est pas toujours le cas. En outre, le régime allégé dont bénéficient les collectivités territoriales suscite une ambiguïté quant au statut symbolique de leur patrimoine. Comme le souligne Jean-Luc Gautier-Gentès,

Dans le cas des fonds patrimoniaux appartenant aux collectivités territoriales, les procédures de contrôle ne vont pas tout-à-fait au bout de la logique selon laquelle il s'agit d'un patrimoine national.¹⁴³

2.1.2 Le renforcement d'un contrôle de l'État exercé à l'échelon déconcentré

Parmi les autres équilibres à trouver pour les rédacteurs du décret, figurait la prise en compte des objectifs poursuivis par la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Les rédacteurs devaient également prendre en compte une autre volonté politique : celle de mener de pair décentralisation et déconcentration des services de l'État. D'où le transfert aux préfets (c'est-à-dire en fait aux directeurs régionaux des affaires culturelles) de certaines des attributions précédemment dévolues à l'administration centrale (articles 3,4 et 8 du décret).¹⁴⁴

¹⁴² GOASGUEN, Jean. « Les textes réglementaires de 1988 et 1989 relatifs au contrôle technique de l'État sur le patrimoine des bibliothèques territoriales : essai d'éclairage rétrospectif » in GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit.. Page 93

¹⁴³ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit.. Page 65

¹⁴⁴ Ibid. Page 94

De fait, le renforcement du rôle de l'État en matière de contrôle du patrimoine des bibliothèques manifeste bien le souci de confier aux préfets de Région un rôle décisionnel portant sur des opérations courantes : autoriser le prêt d'un document patrimonial appartenant à l'État, donner l'avis technique de l'État au sujet d'un projet de construction, d'extension ou d'aménagement d'une bibliothèque, ou même enfin, depuis le décret du 24 décembre 1997, solliciter l'avis de l'État quant à un projet de restauration d'un document patrimonial.

Ce renforcement du rôle du préfet ne désengorge pas seulement les services de l'administration centrale ; il donne également les moyens à l'IGB de se focaliser davantage sur le contrôle technique :

Il faut noter que le décret du 9 novembre 1988 a recentré les missions de l'Inspection générale sur le contrôle technique. Il a restreint les fonctions qui étaient celles des inspecteurs en confiant au préfet un certain nombre de leurs attributions antérieures.¹⁴⁵

Enfin, ce rééquilibrage de l'organisation de l'État dans l'exercice du contrôle de son patrimoine se concrétise aussi par la recherche du bon échelon d'intervention, selon une logique de subsidiarité : ainsi de l'obligation faite aux communes de tenir informer le préfet de « tout sinistre, soustraction ou détournement. »

2.2 Un décret sans loi

Il existait par ailleurs un autre obstacle, de nature constitutionnelle cette fois, à ce que le décret de 1988 impose de nouvelles obligations aux collectivités territoriales : en vertu de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, il n'appartient en effet qu'à la loi de définir « les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. »

La présence d'un texte de loi préalable aurait toutefois fait beaucoup pour assoir la légitimité d'un texte réglementaire sur le contrôle technique. Or, en 1988, il n'existait pas de loi sur les missions générales et patrimoniales des bibliothèques à laquelle se référer. Bien qu'évoquée dès le rapport Vandevoorde en 1981¹⁴⁶, et régulièrement réaffirmée depuis par l'ABF, la nécessité d'une telle loi ne devait jamais s'imposer au législateur – et en 1988 moins que jamais :

Il était hors de question, politiquement, d'envisager alors à court terme toute législation nouvelle pouvant donner l'impression de vouloir écorner, même légèrement, les principes de la décentralisation.¹⁴⁷

Cet inconfort explique que les rédacteurs du décret aient renvoyé à une future loi la résolution d'un certain nombre de problèmes, et élaboré leur texte comme un jalon sur la route conduisant à cette loi :

¹⁴⁵ BOISARD, Geneviève. Op. cit.. Page 4

¹⁴⁶ OPPETIT, Danielle et ROCHELLE, Matthieu. *Une loi sur les bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°2, 2011. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2011-02-0006-001#note-1>.

¹⁴⁷ GOASGUEN, Jean in GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit..

En effet, nous concevions ces textes comme une étape, un instrument provisoire en attendant de véritables textes législatifs (à court ou moyen terme sur le patrimoine, à plus ou moins long terme sur les bibliothèques publiques, leur mission d'intérêt national, les obligations respectives de l'État et des collectivités territoriales).¹⁴⁸

Dans l'attente active de ces textes jugés nécessaires, la nécessité d'insérer au sein du décret des dispositions relevant du domaine législatif a été ressentie comme incontournable, et s'est imposée.

D'où la tentation de pallier partiellement ce vide juridique en introduisant dans le texte du décret (mais encore plus dans celui de la circulaire d'application) des éléments qui auraient dû normalement figurer dans celui d'une loi. D'où, également, la constitution d'un groupe de réflexion pour remettre à plat les notions de patrimoine livresque et documentaire, de classement, etc., permettant d'avancer des propositions de textes législatifs à plus long terme.¹⁴⁹

Un exemple de ce type d'empiètement inévitable sur le domaine de la loi figure à l'article 6 du décret du 9 novembre 1988, dont l'objet est de définir la notion de contrôle technique de l'État :

Le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques de communes porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

Commentant cette disposition, Jean-Luc Gautier-Gentès relève l'existence d'un fondement juridique douteux à la définition extensive qu'elle formule du contrôle technique :

(...) L'État s'y attribue le droit de contrôler des éléments dont il n'est pas dit par ailleurs qu'ils sont obligatoires. Ainsi, que le stockage, l'entretien, la communication et l'exposition des fonds d'État doivent obéir de la part des communes à certaines règles se déduit tout naturellement du fait que l'État leur en confie la garde et le soin. En revanche, aucun texte ne les contraint *positivement* à conserver leurs propres collections selon les mêmes exigences. Par ce procédé, l'État transforme le souhaitable en obligatoire ; le droit qu'il se donne n'est pas plus fondé pour autant.¹⁵⁰

Cet exemple illustre par ailleurs les limites de l'exercice réglementaire, puisqu'il n'est rien dit du caractère opposable des normes à partir desquelles les différents points énumérés par l'article 6 seraient contrôlés. Dans les faits, la DLL publiait des guides assortis de préconisations ; mais rien n'obligeait les collectivités territoriales à les suivre.

¹⁴⁸ Ibid. Page 95

¹⁴⁹ Ibid. Page 94

¹⁵⁰ Ibid.

3. La répartition des compétences issues du décret de 1988

3.1 Le rôle essentiel du CNSPBP

La création, par l'arrêté du 9 mai 1989, du CNSPBP et le rôle pivot qu'il occupe dans l'organisation du contrôle de l'État définie par le décret du 9 novembre 1988, semblait inaugurer une nouvelle ère en matière de protection du patrimoine des bibliothèques :

Avec les lois de décentralisation, les fonds anciens placés sous l'autorité de l'État se sont retrouvés de fait sous l'autorité directe des villes. Une étape était franchie qui ne laissait pas d'ailleurs d'inquiéter. L'accompagnement de cette décentralisation, mal connu car mal valorisé aussi bien par les bénéficiaires que par l'État lui-même, a permis de reproduire plusieurs millions de pages de périodiques, d'estampes, de documents divers ; ces reproductions ont servi à protéger les collections et à les sauvegarder.

Lorsqu'en 1989 fut créé le Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques (CNSPB), un autre type d'accompagnement se mettait en place, à la fois conceptuel et technique. Conceptuel car, pour la première fois, une réflexion était menée spécifiquement sur la restauration aboutissant à une publication largement diffusée qui venait compléter le recueil d'articles sur la conservation et la valorisation, résultat d'un travail pionnier et fondateur de deux années complètes, ponctuées de déplacements à travers la France sous la houlette des deux ministères de tutelle, ministère des Universités et ministère de la Culture.¹⁵¹

Les dossiers dont le Conseil avait à connaître concernaient des demandes de restaurations de documents appartenant à l'État et aux communes, ainsi que des demandes de désaffectation, c'est-à-dire de déclassification du domaine public mobilier. Autant dire que son expertise avait été réservée pour les opérations les plus délicates, celles-là même susceptibles d'engendrer des conséquences irréversibles en cas de décision mal informée. Pour ne prendre que l'exemple des restaurations, le rôle du CNSPBP dépassait une prestation de conseil limitée à l'opportunité de restaurer un document, pour englober, d'après les termes de l'article 2 de l'arrêté du 9 mai 1989, « les restaurateurs à qui confier ces travaux, et l'évaluation de ces travaux. »

On sait le niveau parfois inégal et inconstant de la plupart des ateliers privés et la difficulté pour le secteur public à connaître la valeur exacte des techniciens auxquels il est amené à confier des œuvres du patrimoine. Dans ce domaine délicat, le Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques (CNSPB) a joué un rôle de contrôle et de conseil non négligeable mais inachevé.¹⁵²

Si les attributions confiées au Conseil ont été assumées dans les faits, du point de vue technique, par le comité technique de restauration qui en émanait

¹⁵¹ ARNOULT, Jean-Marie. Op. cit..

¹⁵² Ibid.

en raison du non-renouvellement de ses membres au-delà de l'année 1991, il reste que ce dernier a constitué progressivement, par ses décisions, une manière de doctrine :

Ses archives sont une source considérable d'informations sur les techniques anciennes, sur les documents eux-mêmes ; c'est aussi le témoignage tangible des hésitations de ses membres et du travail ingrat qu'ils ont mené pendant de longues années. Ces décisions cumulées constituent aujourd'hui le nouveau manuel de la restauration.¹⁵³

3.2 La définition des rôles entre IGB, DLL et DRAC

La répartition des rôles en matière de contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales met en jeu trois acteurs principaux selon des modalités qui n'ont pas toujours paru très claires, en raison de la formulation même des textes organisant cette mission.

Assurément, l'article 7 du décret du 9 novembre 1988 dispose sans ambiguïté que « le contrôle technique sur les bibliothèques des communes est exercé de manière permanente sous l'autorité du ministre chargé de la culture par l'Inspection générale des bibliothèques. » Cependant, l'arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des médias et des industries culturelles assigne par son article 2 le même rôle, en des termes extrêmement proches, au SLL : « le service du livre et de la lecture a pour mission (...) d'exercer le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques et les médiathèques des collectivités territoriales. »¹⁵⁴

À ce potentiel conflit de compétence, s'ajoute la question du juste positionnement des DRAC.

Les années qui ont suivi la création des DRAC ont vu le transfert au profit de celles-ci d'une large part du rôle que l'Inspection générale des bibliothèques assumait en matière de préservation des fonds patrimoniaux.¹⁵⁵

L'idée que les DRAC auraient vocation à jouer un rôle important en matière patrimoniale prit même, au début des années quatre-vingt-dix, une tournure officielle avec la création du « conseiller patrimonial livre ». Le directeur du livre et de la lecture, par un courrier daté du 13 novembre 1991 adressé aux directeurs régionaux des affaires culturelles, définissait ainsi ses missions :

(II) coordonne au niveau régional l'activité de l'État en faveur des collections des bibliothèques publiques, et particulièrement, dans un premier temps, des fonds anciens conservés dans ces bibliothèques. Il s'attachera particulièrement à leur repérage, leur identification, leur sauvegarde et leur mise en valeur.

(...) La compétence du conseiller patrimonial s'exerce principalement sur les fonds d'État conservés par les communes, même en

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Cette disposition existait déjà sous cette formulation ambiguë dans les arrêtés du 19 mars 1993, puis du 9 mai 1995 relatifs à la direction du livre et de la lecture.

¹⁵⁵ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit.. Page 32

l'absence d'une bibliothèque municipale. Par extension et selon la définition du décret du 9 novembre 1988 définissant le contrôle technique de l'État, on jugera qu'il est en mesure d'intervenir sur l'ensemble des documents anciens, rares et précieux conservés par les communes. Le conseiller patrimonial constitue la première instance du contrôle technique et devra donc instruire en premier ressort les dossiers de restauration et de désaffectation soumis par les communes à l'avis du ministre (...) ¹⁵⁶

Si l'hypothèse de créer un conseiller patrimonial dans chaque région a finalement été abandonnée, il reste que la création de ce profil a alimenté un temps la confusion quant aux rôles respectifs des acteurs en matière de contrôle technique de l'État.

Cette situation a été clarifiée de manière pragmatique. S'il est bien dit que la DLL et l'IGB exercent le contrôle technique de l'État, il va de soi que ce terme commun recouvre des responsabilités et des possibilités d'action différentes. La DLL, puis le SLL dans sa continuité, détient au nom de l'État le droit de contrôle, et déclenche sa mise en œuvre. Elle missionne à cet effet l'IGB en vue de procéder au contrôle, sur pièces et sur place. Depuis l'arrêté du 19 mars 1993 portant organisation de la direction du livre et de la lecture, l'existence d'un programme d'inspection de l'IGB arrêté par la DLL a même donné valeur réglementaire à cette répartition des rôles.

Ce mode de fonctionnement est alimenté par les DRAC qui adressent à la DLL leurs propositions d'inspection, suite à l'identification d'un dysfonctionnement par exemple. Une fois l'inspection programmée, les DRAC conservent un double rôle, en amont et en aval de l'intervention de l'IGB, qui découle de leurs missions telles que définies par le décret 86-538 du 14 mars 1986 relatif aux attributions et à l'organisation des directions régionales des affaires culturelles :

Le directeur régional des affaires culturelles est chargé de veiller à la mise en œuvre du contrôle scientifique, administratif et technique de la réglementation et d'évaluer l'efficacité des actions entreprises.

En matière de contrôle, leur rôle consiste donc à préparer les inspections en lien avec l'IGB, en tant qu'échelon territorial de l'État le plus proche de la bibliothèque concernée. Par ailleurs, il leur incombe de veiller à « l'exécution des décisions que peuvent ensuite être amenés à prendre le ministre chargé de la culture ou le préfet concerné. » ¹⁵⁷

4. L'évolution des dispositions du décret de 1988

4.1 La première codification des dispositions du décret 88-1037 du 9 novembre 1988

La présentation des textes réglementaires relatifs au contrôle exercé par l'État sur les collectivités territoriales au titre du patrimoine s'est longtemps distinguée par sa dispersion. Le recueil au sein de la partie législative du Code

¹⁵⁶ Cité par GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Ibid. Page 35

¹⁵⁷ Circulaire adressée par le directeur du cabinet du Ministre de la Culture en octobre 1988 aux préfets de régions et de départements sur le thème « Patrimoine des bibliothèques et lecture publique. Compétences et missions de l'État. » Cité par GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Ibid. Page 34

général des collectivités territoriales (CGCT), à la suite de la loi 96-142 du 21 février 1996, des dispositions issues de la partie législative du Code des communes et de l'article 61 de la loi du 22 juillet 1983 fut donc un premier pas bien venu en direction d'un droit plus accessible, notamment pour les acteurs auxquels il s'impose. Encore l'article 65 de cette dernière loi, qui dispose que « l'activité du personnel scientifique et technique des communes, départements et régions » est sujette au contrôle technique de l'État, demeure-t-il encore à ce jour hors de toute codification.

La partie réglementaire du Code des communes, quant à elle, a vu le jour à en 1977 et a longtemps recueilli, outre les dispositions réglementaires relatives aux bibliothèques parues depuis la Révolution et non abrogées par le décret 77-241 du 7 mars 1977 portant codification des textes réglementaires applicables aux communes, celles introduites successivement par les décrets 84-508 du 22 juin 1984, 88-1037 du 9 novembre 1988 et 97-1201 du 24 décembre 1997.

Exception faite des dispositions de la circulaire 89-603 du 2 mars 1989 prise en application du décret du 9 novembre 1988, et de l'arrêté du 9 mai 1989 créant le CNSPBP, les modalités encadrant l'exercice par l'IGB du contrôle technique de l'État ont donc été regroupées au sein du Code des communes. Cette destination était prévue comme provisoire, en l'attente de la parution de la partie réglementaire du CGCT. Toutefois, dès 1998, Jean-Luc Gautier-Gentès faisait état d'un projet de démembrement des dispositions réglementaires relatives aux bibliothèques, appelées à rejoindre le futur Code du patrimoine. À peine amorcée, l'unification des principales dispositions applicables aux bibliothèques au sein d'un même code se trouvait donc remise en cause :

Si fondée qu'elle soit, cette option, en l'état, ne serait pas sans poser problème, puisqu'elle conduirait à séparer les dispositions réglementaires des dispositions législatives se trouvant (...) dans le Code général des collectivités territoriales.¹⁵⁸

La parution, en 2004, de la partie législative du Code du patrimoine allait toutefois remédier à ce nouveau risque de dispersion.

4.2 La recodification au sein de la partie réglementaire du Code du patrimoine

La longue genèse du Code du patrimoine a pris fin en deux temps :

- par la parution de l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine ;
- puis, sept ans après, par la parution du décret 2011-574 du 24 mai 2011 relatif à la partie réglementaire du code du patrimoine.

Au terme de ce travail de codification, l'essentiel des dispositions législatives et réglementaires relatives aux bibliothèques se trouvent regroupées au sein d'un même outil. Le livre III de la partie législative est ainsi dédié aux bibliothèques. Il recueille les dispositions transférées à partir du livre IV, titre II, chapitre II de la partie législative du CGCT. Quant à la partie réglementaire du Code du patrimoine, elle reflète la partie législative en consacrant son livre

¹⁵⁸.Ibid. Page 16

III aux bibliothèques. Le droit applicable aux bibliothèques de lecture publique bénéficie donc depuis 2011 d'une visibilité qu'il n'avait jamais eue jusqu'alors.

Au début de son étude sur *Le Contrôle de l'État sur le patrimoine des bibliothèques*, Jean-Luc Gautier-Gentès dressait un état des lieux des dispositions tant législatives que réglementaires constituant le cadre d'exercice du contrôle technique de l'État. Quinze ans après la seconde édition de cet ouvrage, il est possible de proposer une mise à jour de cet état des lieux qui tienne compte de la parution du Code du patrimoine. Les tableaux proposés ci-dessous établissent une table de concordance destinée à retracer le parcours suivi par les dispositions depuis 1999.

Concordance - Partie législative 1

Code général des collectivités territoriales	Code du patrimoine	Disposition
L1422-1	L310-1	Les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'Etat.
L1422-2	L310-2	Les bibliothèques publiques des communes sont rangées en trois catégories : a) 1 ^{ère} catégorie : bibliothèques dites classées ; b) 2 ^{ème} catégorie : bibliothèques soumises à un contrôle technique régulier et permanent ; c) 3 ^{ème} catégorie : bibliothèques pouvant être soumises à des inspections prescrites par l'autorité supérieure.
L1422-3	L310-3	Sont fixées par décret en Conseil d'Etat la liste des bibliothèques de 1 ^{ère} catégorie, dites classées, et la répartition des autres bibliothèques entre les 2 ^e et 3 ^e catégories.
L1422-4	L310-4	Le classement d'une bibliothèque ne peut être modifié sans consultation préalable de la commune intéressée.
L2541-1	L310-6	Les dispositions des articles L. 310-2 et L. 310-3 ne sont pas applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.
L1422-6	L320-1	Les règles d'organisation et de fonctionnement régissant les bibliothèques municipales sont

		applicables aux bibliothèques des départements, des régions et de la collectivité territoriale de Corse, à l'exception des bibliothèques départementales de prêt.
L1422-7	L320-2	Les bibliothèques centrales de prêt sont transférées aux départements. Elles sont dénommées bibliothèques départementales de prêt.
L1422-8	L320-3	L'activité technique des bibliothèques départementales de prêt est soumise au contrôle de l'Etat.

Concordance - Partie réglementaire 1

R1422-4	R310-4	<p>Les collections de l'Etat déposées dans les bibliothèques municipales, dont les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ont l'usage et doivent assurer la conservation, sont placées sous la surveillance des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.</p> <p>Ces collections peuvent être retirées par le ministre chargé des bibliothèques en cas d'insuffisance de soins ou d'abus de la part des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale.</p>
R1422-5	R310-5	Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale remettent chaque année au préfet un rapport relatif à la situation, à l'activité et au fonctionnement de leurs bibliothèques, accompagné des éléments statistiques nécessaires à l'élaboration du rapport annuel sur les bibliothèques publiques.

R1422-6	R310-6	<p>Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale informent le préfet de tout sinistre, soustraction ou détournement affectant des documents anciens, rares ou précieux dans une bibliothèque.</p> <p>Les échanges entre les bibliothèques des documents mentionnés au premier alinéa appartenant aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale font l'objet de délibérations concordantes des assemblées délibérantes des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale intéressés. Dans leur nouvelle affectation, ces documents bénéficient de conditions de conservation et de protection au moins aussi favorables que celles qui leur étaient appliquées antérieurement.</p>
R1422-7	R310-7	<p>Les collections de l'Etat, c'est-à-dire notamment les fonds déposés dans les bibliothèques à la suite des lois et décrets de la Révolution ou ajoutés depuis par des concessions ministérielles, ne peuvent faire l'objet d'échanges ou de transferts entre les bibliothèques qu'en vertu d'autorisations délivrées par les préfets.</p> <p>Le préfet peut en interdire ou en autoriser la communication à l'extérieur de la bibliothèque après consultation de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé et sous réserve que les garanties de sécurité et de conservation pendant le transport, l'exposition et la communication soient bien remplies.</p>
R1422-8	R310-8	<p>La communication à l'extérieur de la bibliothèque des documents anciens, rares ou précieux autres que ceux mentionnés à l'article R. 310-7 est autorisée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé.</p>

R1422-9	R310-9	<p>Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.</p> <p>Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin.</p>
R1422-10	R310-10	<p>Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes et des établissements publics de coopération intercommunale est exercé de façon permanente sous l'autorité du ministre chargé de la culture par l'inspection générale des bibliothèques. Le ministre peut également confier des missions spécialisées à des membres du personnel scientifique des bibliothèques ainsi qu'à des fonctionnaires de son ministère choisis en raison de leur compétence scientifique et technique.</p> <p>Le contrôle s'exerce sur pièces et sur place.</p> <p>Chaque inspection donne lieu à un rapport au ministre chargé de la culture, qui est transmis par le préfet au maire.</p>

R1422-11	R310-11	<p>Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale informent le préfet de tout projet de construction, d'extension ou d'aménagement de bâtiments à usage de bibliothèques ainsi que des projets de travaux dans ces bâtiments.</p> <p>Le préfet dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître l'avis technique de l'Etat à la collectivité territoriale ou à l'établissement public de coopération intercommunale intéressé. Les travaux ne peuvent commencer avant la transmission de cet avis ou l'expiration de ce délai.</p>
R1422-12	R310-12	<p>Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale informent le préfet de région de tout projet de restauration d'un document ancien, rare ou précieux avant la signature du contrat établi à cette fin ou à défaut avant l'intervention. Le dossier de transmission comporte l'identification du document, une description détaillée de son état avec photographies, le devis descriptif et estimatif détaillé de la restauration envisagée, les références du restaurateur.</p> <p>Le préfet de région dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son avis.</p> <p>Cet avis est communiqué au maire de la commune ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé. Les travaux ne peuvent commencer avant la transmission de cet avis ou l'expiration de ce délai.</p> <p>Le préfet de région peut interdire la restauration de tout document appartenant à l'Etat et visé au présent article.</p>

R1422-13	R310-13	<p>Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale informent le ministre chargé de la culture de tout projet de désaffectation des documents anciens, rares ou précieux dont ils sont propriétaires. Le ministre dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître au maire de la commune ou au président de l'établissement public de coopération intercommunale intéressé son avis. A l'expiration de ce délai, l'avis du ministre est réputé favorable. L'acte de désaffectation fait mention de cet avis.</p>
R1422-14	R320-1	<p>Les dispositions des articles R. 310-4 à R. 310-13 sont applicables aux départements, aux régions et à la collectivité territoriale de Corse.</p> <p>Les attributions dévolues au préfet par les articles R. 310-4 à R. 310-11 sont exercées, en ce qui concerne les régions, par le préfet de région.</p> <p>Les attributions dévolues au maire sont exercées selon le cas par le président du conseil général ou du conseil régional ou, en Corse, par le président du conseil exécutif.</p>

CONCLUSION

Le décret du 9 novembre 1988 se situe au point de rencontre de plusieurs dynamiques historiques.

Il appartient tout d'abord à un ensemble de textes ayant cherché à accompagner l'essor sans précédent de la lecture publique, au terme de deux décennies d'efforts consentis par les collectivités territoriales en vue de combler le retard accumulé en la matière.

Il est aussi une manifestation, sur un plan réglementaire, d'un souci nouveau du patrimoine et de sa préservation.

Du point de vue de l'histoire des inspections générales, ce texte intervient également à une époque charnière au cours de laquelle la fonction évaluatrice de l'État se trouve progressivement privilégiée. À cet égard, cependant, il convient d'en souligner la teneur anachronique, dans la mesure où la fonction de contrôle de l'IGB est réaffirmée au moment même où la place de celle-ci parmi les missions générales de l'État paraît remise en cause. Aussi n'est-il pas à exclure que ce calendrier de publication, qui apparaît rétrospectivement comme malencontreux, ait pu jouer un rôle dans l'affaiblissement institutionnel de l'Inspection au début de la décennie quatre-vingt-dix. Par là même, la parution du décret du 9 novembre 1988 figure donc parmi les causes identifiables de l'évolution de l'IGB vers un service d'inspection ; mais une cause sans doute moins déterminante que la publication du statut des conservateurs du patrimoine en 1991, porteur d'une rupture avec l'idée même d'une inspection générale de corps que le futur statut des personnels scientifiques des bibliothèques de 1992 allait reprendre à son compte.

Les préoccupations ayant présidé au renforcement du contrôle de l'État sur l'activité des bibliothèques territoriales se sont quelque peu éloignées. Depuis 1988, l'apparition d'Internet puis l'avènement de l'ère numérique ont déplacé l'attention des pouvoirs publics vers les enjeux de la curation des données. Les problématiques traditionnelles de la profession ont été renouvelées à l'aune de la diffusion du numérique : ainsi la réflexion menée dans le domaine de la politique documentaire s'oriente-t-elle vers la définition de modèles de gestion de collections hybrides ; et la question patrimoniale est-elle abordée sous l'angle de la numérisation et de la constitution de bibliothèques numériques.

Ce nouveau contexte appelle-t-il une évolution du décret sur le contrôle technique de l'État ? La définition fournie à l'article 6 du décret, aujourd'hui codifié à l'article R310-9 du Code du patrimoine, ne pouvait en effet anticiper l'ampleur du développement de la dimension numérique dans la gestion des collections. Elle ne fait guère état que de la question de la compatibilité des systèmes de gestion des bibliothèques :

Le contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale porte sur les conditions de constitution, de gestion, de traitement, de conservation et de communication des collections et des ressources documentaires et d'organisation des locaux.

Il est destiné à assurer la sécurité des fonds, la qualité des collections, leur renouvellement, leur caractère pluraliste et diversifié, l'accessibilité des services pour tous les publics, la qualité technique des bibliothèques, la

compatibilité des systèmes de traitement, la conservation des collections dans le respect des exigences techniques relatives à la communication, l'exposition, la reproduction, l'entretien et le stockage en magasin.

Pourtant, le caractère résolument général du vocabulaire conceptuel choisi par les rédacteurs semble garantir la pérennité opérationnelle de cette définition : constituer, gérer, traiter, conserver et communiquer demeurent les préoccupations quotidiennes des personnels scientifiques des bibliothèques, que leur responsabilité s'étende à des collections physiques, numériques, ou hybrides.

L'évolution du contexte ne se limite toutefois pas aux mutations des collections constituées par les bibliothèques. Au cours des quinze dernières années, le paysage institutionnel qui est celui des bibliothèques territoriales a considérablement changé sous l'effet d'un souffle décentralisateur dont la force paraît loin d'être épuisée. En témoigne une nette tendance à l'accélération du rythme des réformes portant sur la gouvernance des collectivités territoriales¹⁵⁹, auxquelles aucune collectivité ne semble actuellement échapper.

Parmi les tendances se dégageant de ce processus, s'affirme une volonté de renforcer les compétences dévolues aux régions. Si la montée en puissance d'une compétence culturelle des régions avait bien été anticipée par le décret du 9 novembre 1988¹⁶⁰, la soumission des bibliothèques régionales au contrôle technique de l'État n'est, en revanche, prévue par aucune loi. Il en ressort que, « pour rendre applicable, le cas échéant, les dispositions du décret du 9 novembre 1988 aux bibliothèques des régions, il importerait de remédier à cette absence. »¹⁶¹

À l'inverse de la dynamique favorable aux régions, les départements font l'objet de menaces quant à leur existence même dont la concrétisation, envisagée de longue date, semble proche d'aboutir. Ainsi la création, par la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, d'une catégorie de métropoles à statut particulier pour Paris, Lyon et Marseille se traduira par l'absorption, au 1^{er} janvier 2015, de l'essentiel du département du Rhône par la métropole de Lyon :

Il est créé une collectivité à statut particulier, au sens de l'article 72 de la Constitution, dénommée « métropole de Lyon », en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon et, dans les limites territoriales précédemment reconnues à celle-ci, du département du Rhône.¹⁶²

La compétence en matière culturelle de la future métropole est par ailleurs attestée doublement. D'une part, elle dispose de la possibilité de créer et de pourvoir au fonctionnement d'équipements d'intérêt métropolitain :

I. — La métropole de Lyon exerce de plein droit, en lieu et place des communes situées sur son territoire, les compétences suivantes :

¹⁵⁹ Le débat autour du maintien de la clause générale de compétence fournit un bon exemple de l'activité légiférante de l'État sur ces questions : en partie supprimée par la réforme du 16 décembre 2010, puis restaurée au profit des départements et des régions par la loi du 27 janvier 2014, elle est à nouveau supprimée dans le projet de loi déposé au Sénat le 18 juin 2014, « portant nouvelle organisation territoriale de la République », et actuellement en cours de discussion.

¹⁶⁰ L'article 11 du décret 88-1037 dispose en effet que « les dispositions des articles R341-1 à R341-10 du Code des communes sont applicables aux départements et aux régions. »

¹⁶¹ GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. Op. cit.. Page 41

¹⁶² CGCT. Article L3611-1.

1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel :

d) Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains ;

D'autre part, elle hérite des compétences culturelles habituellement exercées par le département :

La métropole de Lyon exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent au département.¹⁶³

Si les collectivités territoriales de la République incluaient en 1988 les communes, départements et régions (depuis 1986 pour ces dernières), les collectivités à statut particulier n'ont en revanche fait leur entrée dans la Constitution qu'à la faveur de la révision du 28 mars 2003. Il en découle une incertitude quant à la base légale de l'assujettissement des bibliothèques métropolitaines au contrôle technique de l'État.

Il convient toutefois de noter que les neuf métropoles de droit commun créées par la loi du 27 janvier 2014 disposent quant à elles d'un statut intercommunal qui les assujettit pleinement, dans l'état actuel du droit, au contrôle technique exercé par l'IGB.

La nécessité d'ajustements consécutifs à ces évolutions institutionnelles pose toutefois plus généralement la question du sens que peut revêtir de nos jours la notion de contrôle, dans un contexte de rationalisation et de responsabilisation des instances territoriales. Si l'exercice de définition des modalités d'exercice d'un contrôle des bibliothèques de lecture publique par l'État s'est avéré si délicat en 1988, à une époque où l'État s'appuyait encore sur d'importants moyens, notamment parmi son administration centrale, il paraît d'autant moins aisé aujourd'hui.

Le long processus de décantation des missions régaliennes fondamentales de l'État aboutira peut-être un jour à un abandon de sa fonction historique de contrôle. Dans l'hypothèse où la réflexion engagée se focalise plus particulièrement sur le critère de l'efficacité des moyens de contrôle mis en œuvre, l'IGB aurait alors de sérieux atouts à faire valoir, eu égard au ratio entre ses effectifs et le nombre d'établissements soumis à son contrôle. Et si d'aventure il lui était retiré, à l'instar de l'IGEN, sa mission de contrôle, il lui appartiendrait d'investir davantage la fonction évaluatrice qu'elle a su développer, en marge de toute injonction réglementaire.

¹⁶³ CGCT. Article L3641-2

Sources

Sources juridiques

Textes de portée générale

- Loi 84-834 du 13 septembre 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public
- Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques

Textes régissant le contrôle technique de l'État sur les bibliothèques territoriales

Code du patrimoine

- Partie Législative : livre III, articles L310-1 à L310-6
- Partie Réglementaire : livre III R310-1 à R310-3, R310-9 à R310-10

Code général des collectivités territoriales

- Partie Législative : articles L1421-4 et L1421-5
- Partie Réglementaire : articles D1421-4 et D1421-5

- Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
- Décret n°84-508 du 22 juin 1984 modifiant et abrogeant certaines dispositions du code des communes relatives aux bibliothèques.
- Décret n°88-1037 du 9 novembre 1988 relatif au contrôle technique de l'État sur les bibliothèques des collectivités territoriales, modifié par le décret 2000-318 du 7 avril 2000.
- Arrêté du 9 mai 1989 portant création du Conseil national scientifique du patrimoine des bibliothèques publiques.
- Circulaire d'application n° 89-603 du 2 mars 1989 relatif au contrôle technique de l'Etat sur les bibliothèques territoriales.

Codification des textes portant sur les bibliothèques publiques

- Loi 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du Code général des collectivités territoriales
- Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine
- Décret 77-241 du 7 mars 1977 portant codification des textes réglementaires applicables aux communes
- Décret 2011-574 du 24 mai 2011 relatif à la partie réglementaire du code du patrimoine

Définition des missions communes aux inspections générales

- Loi du 13 juillet 1911 portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1911

Textes précisant certains éléments de fonctionnement ou certaines missions de l'IGB

Code de l'éducation.

- Partie réglementaire, Livre II, Titre IV – L'inspection et l'évaluation de l'éducation, Chapitre 1er – L'exercice des missions d'inspection et d'évaluation, Section 2 – L'inspection générale des bibliothèques.
- Décret n°92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques
- Décret n°2001-946 du 11 octobre 2001 modifiant le décret n° 92-26 du 9 janvier 1992 portant statut particulier du corps des conservateurs des bibliothèques et du corps des conservateurs généraux des bibliothèques
- Arrêté du 5 octobre 2007 fixant les modalités d'organisation du concours externe et du concours interne de recrutement des conservateurs stagiaires, élèves de l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques

Missions dévolues à d'autres inspections générales ministérielles ou interministérielles

IGEN

- Loi n°89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation sur l'éducation
- Décret n°89-833 du 9 novembre 1989 relatif au statut particulier des inspecteurs généraux de l'Éducation nationale

Inspection des Patrimoines

- Décret n°90-404 du 16 mai 1990 portant statut particulier du corps des conservateurs du patrimoine
- Arrêté du 17 novembre 2009 relatif aux missions et à l'organisation de la direction générale des patrimoines

IGAS

- Loi n°96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire (article 42)
- Décret n°2011-931 du 1er août 2011 portant statut particulier du corps de l'inspection générale des affaires sociales

IGF

- Arrêté du 25 mars 1816
- Ordonnance du 9 mai 1831
- Décret n°73-276 du 14 mars 1973 relatif au statut particulier du corps de l'inspection générale des finances

IGA

- Décret n°81-241 du 12 mars 1981 portant statut de l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur.

Décentralisation et déconcentration

- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des

- départements et des régions.
- Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.
 - Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
 - Décret n°86-538 du 14 mars 1986 relatif aux attributions et à l'organisation des directions régionales des affaires culturelles.
 - Décret n°97-1201 du 24 décembre 1997 pris pour l'application au ministère de la culture et de la communication de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles.

Lecture publique

- Loi n°92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique.
- Décret n°1986-424 du 12 mars 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.
- Circulaire DLL 6 n°85-47 du 1er août 1985 : missions, moyens et fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt.

Histoire administrative du Ministère de la Culture et de la Communication

- Décret n°75-1003 du 29 novembre 1975 portant transfert d'attributions.
- Décret n°75-1218 du 23 décembre 1975 portant création d'une direction du livre au secrétariat d'État à la culture.
- Décret n°81-646 du 5 juin 1981 relatif aux attributions du Ministre de la culture.
- Décret n°82-394 du 10 mai 1982 relatif à l'organisation du Ministère de la Culture.
- Arrêté du 16 février 1987 relatif à l'organisation de la direction du livre et de la lecture.
- Arrêté du 19 mars 1993 portant organisation de la direction du livre et de la lecture, arrêté du 9 mai 1995 relatif à la direction du livre et de la lecture.

Conseil supérieur des bibliothèques

- Décret n°89-778 du 23 octobre 1989 instituant un Conseil supérieur des bibliothèques.
- Décret n°2004-703 du 13 juillet 2004 relatif aux dispositions réglementaires des livres Ier et IIè du Code de l'éducation [*abrogation du précédent*].

Bibliothèques de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- Décret n°85-694 du 4 juillet 1985 sur les services de la documentation des établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale.
- Décret n°2011-996 du 23 août 2011 relatif aux bibliothèques et autres structures de documentation des établissements d'enseignement supérieur créées sous forme de services communs.

Documents émanant de l'Inspection générale des bibliothèques

Rapports d'inspection de l'IGB

M. Dominique AROT, doyen de l'Inspection générale des bibliothèques, a accepté de me transmettre quelques exemplaires de rapports consécutifs à des inspections conduites dans des bibliothèques de collectivités territoriales. Le circuit de diffusion de ces documents est en principe très restreint. Dans la mesure où ils m'ont fourni des illustrations concrètes de l'exercice par l'IGB de sa mission de contrôle, il importait de les signaler comme sources.

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *La bibliothèque départementale de prêt de la Sarthe. Rapport à Madame la ministre de la Culture et de la Communication.* Rapport n°2012-015 : décembre 2012. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2013

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *La bibliothèque municipale classée de Lyon. Rapport à Madame la ministre de la Culture et de la Communication.* Rapport n°2013-002 : mai 2013. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2013

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *La bibliothèque municipale de Grasse. Rapport à Madame la ministre de la Culture et de la Communication.* Rapport n°2013-017 : novembre 2013. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2013

Modes opératoires

Les inspecteurs de l'IGB bénéficient, pour la préparation et la conduite de leurs opérations de contrôle sur pièces et sur place, d'un cadre d'analyse commun décliné par type de bibliothèques. Il s'agit de listes récapitulant les documents ou éléments pouvant être utiles à l'analyse, ou suggérant des points de contrôle de l'activité des bibliothèques. En revanche, ces documents ne constituent pas une grille de lecture unique, ou un plan type d'inspection. L'accès à ces documents m'a fourni un aperçu précieux quant au mode opératoire de l'Inspection.

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Évaluation des bibliothèques municipales : aide-mémoire.* Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2009 [mise à jour]

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Proposition de grille d'analyse des bibliothèques départementales de prêt.* Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2006

Ressources en ligne sur les inspections générales ministérielles et interministérielles

IGA

Histoire de l'IGA

<http://www.interieur.gouv.fr/Le-ministere/Organisation/Inspection-generale-de-l-administration/Histoire-de-l-IGA>

Rapports annuels d'activité

<http://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-annuels-d-activite-IGA>

IGAC

Missions

<http://www.culturecommunication.gouv.fr/Ministere/Services-rattaches-a-la-ministre/L-Inspection-generale-des-affaires-culturelles>

Rapport d'activité 2013

http://www.culturecommunication.gouv.fr/content/download/94296/846513/file/201403_Rapport-Activite-Igac-2013.pdf

IGAS

Histoire de l'IGAS

<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article419>

Missions et statut

<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article419>

IGEN

Présentation

<http://www.education.gouv.fr/cid76876/mission-et-organisation-de-l-inspection-generale-de-l-education-nationale.html>

Rapports annuels d'activité

<http://www.education.gouv.fr/pid267/les-rapports-igen.html>

IGF

Histoire de l'IGF

http://www.igf.finances.gouv.fr/site/igf/Accueil/Qui-sommes-nous/Les_missions_du_serv

Rapport d'activité 2012

<http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/images/RA%20IGF2012.pdf>

Témoignages

BELAYCHE, Claudine. Hommage à Jean Gattégno. Discours prononcé à l'occasion du congrès de Vichy (10-13 juin 1994). Disponible en ligne à l'adresse : http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/index-des-revues?id_article=43474

GRUNBERG, Gérald. Hommage à Jean Gattégno. Discours prononcé à l'occasion du congrès de Vichy (10-13 juin 1994). Disponible en ligne à l'adresse : http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/index-des-revues?id_article=43573

Insertion des sources

Bibliographie

Généralités

POIRRIER, Philippe. *L'État et la culture en France au XXe siècle*. Paris, France : Librairie générale française, 2009. ISBN 978-2-253-90464-9

POULAIN, Martine (Dir.). *Histoire des bibliothèques françaises: 1914-1990*. Paris, France : Éd. du Cercle de la librairie, 2009. ISBN 978-2-7654-0973-1

Histoire administrative

BAECQUE, Francis de. *L'Administration centrale de la France*. Paris, France : A. Colin, 1973

DARDY, Michèle et COMITÉ D'HISTOIRE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Histoire administrative du Ministère de la culture et de la communication, 1959-2012 : les services de l'administration centrale*. Paris, France : Comité d'histoire du Ministère de la culture, 2012. ISBN 978-2-11-009015-7

DELAMARRE, Manuel et GRISTI, Éric. *Comprendre l'administration: organisation, fonctionnement, modernisation*. Paris, France : la Documentation française, 2009. ISBN 978-2-11-007103-3

Études sur les inspections générales

ASSOCIATION POUR LA CÉLÉBRATION DU BICENTENAIRE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. *Deux cents ans d'Inspection générale, 1802-2002 : mélanges historiques*. Paris : Fayard, 2002. ISBN 2213613893

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES (dir.). *Actes du colloque « l'IGAS 1967-1997 » Réforme de l'Etat et mutation du secteur social: deux enjeux pour la fonction d'inspection*. Revue française des affaires sociales. 1998, Vol. 2, n° 2, p. 7-128. ISSN 2111-4358

INSTITUT FRANÇAIS DES SCIENCES ADMINISTRATIVES. Section et centre de recherches administratives, politiques et sociales (dir.). *Le Contrôle de l'administration par elle-même: journée d'étude de Lille du 7 mai 1982 sur les inspections générales et le contrôle de l'administration*. Paris, France : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1983. ISBN 2-222-03324-1

MILLOZ, Pierre et GOGUEL, François. *Les Inspections générales ministérielles dans l'administration française*. Paris, France : Economica, 1983. ISBN 2-7178-0643-1

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE. *L'Inspection générale à l'heure des changements*. La revue de l'inspection générale [en ligne]. Décembre 2008, n° 5. Disponible à l'adresse : <<http://www.education.gouv.fr/cid4258/les-revues-inspection-generale.html>>

Études et analyses concernant l'Inspection générale des bibliothèques

BOISARD, Geneviève. *L'inspection générale des bibliothèques : impression et réflexions à partir de la situation actuelle en France*. [S. l.] : [s. n.], [s. d.]. Disponible à l'adresse : <[http://www.kb.se/dokument/Aktuellt/audiovisuellt/Några%20hyll\(nings\)centimeter/485-498BoisardLinspection.pdf](http://www.kb.se/dokument/Aktuellt/audiovisuellt/Några%20hyll(nings)centimeter/485-498BoisardLinspection.pdf)>

CAILLET, Maurice. *L'inspection générale des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1970. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1970-12-0597-001>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, 1990

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 1992 : mars 1993*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale et de la Culture, 1992

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2004 : mai 2005*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2004. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2006 : avril 2007*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, 2006. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2008 : avril 2009*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2009. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2009 : avril 2010*. Paris, France : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2010. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2010 : mars 2011*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2011. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2011 : avril 2012*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2012. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport d'activité 2012 : avril 2013*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2013. Disponible à l'adresse :

<<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid21652/les-rapports-de-l-i.g.b.html>>

INSPECTION GÉNÉRALE DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport annuel de l'Inspection générale des bibliothèques 2013 : mai 2014*. Paris, France : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et Ministère de la culture et de la communication, 2014. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid79152/rapport-annuel-de-l-inspection-generale-des-bibliotheques-2013.html>>

PALLIER, Denis. *L'inspection générale des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1996. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1996-03-0072-008>>

RENOULT, Daniel. *Les rapports de l'Inspection générale des bibliothèques*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2009. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0012-002>>

Histoire de la lecture publique

BERTRAND, Anne-Marie et ORY, Pascal. *Les villes et leurs bibliothèques: légitimer et décider*. Paris, France : Éd. du Cercle de la librairie, 1999. ISBN 2-7654-0745-2

BODIGUEL, Jean-Luc. *L'implantation du Ministère de la culture en région: naissance et développement des directions régionales des affaires culturelles*. Paris, France : Comité d'histoire du Ministère de la culture : La Documentation française, 2000. ISBN 2-11-004681-3.

COMITÉ D'HISTOIRE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE. *Affaires culturelles et territoires (1959-1999)*. Paris, France : La Documentation française, 2000. ISBN 2-11-004680-5

COMMISSION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *55 propositions pour le livre : premier rapport de la Commission du livre et de la lecture* [par Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau]. Paris, France : Service des études et recherches du Ministère de la culture, 1981

CONSEIL SUPÉRIEUR DES BIBLIOTHÈQUES. *Rapport du président pour l'année 1990* [réd. André Miquel]. Paris, France : Conseil Supérieur des Bibliothèques, 1991. Disponible à l'adresse : <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1084-rapport-annuel-du-conseil-superieur-des-bibliotheques-1990.pdf>>

DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *Objectif lecture. Bibliothèque et décentralisation : réseaux de lecture* ; [réalisation par Jean Gattégno]. Paris, France : Ministère de la culture et de la communication, des grands travaux et du bicentenaire, 1988. ISBN 2-11-086041-3

GATTÉGNO, Jean. *L'introduction des techniques nouvelles*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1983. [Consulté le 29 août 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1983-06-0609-006>>

GATTÉGNO, Jean et VARLOOT, Denis. *Rapport sur les bibliothèques : à Monsieur le Ministre de l'Education nationale, Monsieur le Ministre de la Culture, mars 1985 / J.*

Gattegno, D. Varloot. Paris, France : [s. n.], 1985

GATTÉGNO, Jean. *Discours de M. Jean Gattegno*. Bulletin d'information de l'Association des Bibliothécaires de France [en ligne]. Trimestre 1987, n° 136. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/41699-discours-de-m-jean-gattegno.pdf>>

« Entretien avec Jean Gattégno » in *Bibliothèques et lecture publique : Sauver les bibliothèques*. Le Débat, Janvier 1988, n°48, p. 93-102. Paris, France : Gallimard, 1988. ISSN 0246-2346;48

GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc, AROT, Dominique, CLAUD, Joëlle et GROGNET, Thierry. *Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement*. Rapport n°2013-007. Paris, France : Ministère de l'Éducation nationale, Inspection générale des bibliothèques, novembre 2013. Disponible à l'adresse : <<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid75463/les-bibliotheques-departementales-de-pret-indispensables-autrement.html>>

LASSALLE, Marine de. *La «nouvelle» politique de lecture (1981-1986). Les conditions de possibilité de l'innovation culturelle*. Politix [en ligne]. 1993, Vol. 6, n° 24, p. 78-94. Disponible à l'adresse : <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polix_0295-2319_1993_num_6_24_1589>. DOI 10.3406/polix.1993.1589>

LASSALLE, Marine de. *Les paradoxes du succès d'une politique de lecture publique*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1997. [Consulté le 6 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1997-04-0010-002>>

MELOT, Michel. *Bilan de six années du Conseil supérieur des bibliothèques*. Bulletin d'informations de l'ABF [en ligne]. 1996. [Consulté le 2 août 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/44496-bilan-de-six-annees-du-conseil-superieur-des-bibliotheques.pdf>>

MELOT, Michel. *Le conseil supérieur des bibliothèques*. Bulletin des bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1990. [Consulté le 15 septembre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1990-05-0290-003>>

MELOT, Michel. *Les rapports du Conseil supérieur des bibliothèques*. Bulletin des bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2009. [Consulté le 12 août 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0018-003>>

PEYRE, Françoise. *Vingt ans après. Les conseillers pour le livre et la lecture*. Mémoire d'étude pour le diplôme de conservateur de bibliothèque [en ligne] ; sous la dir. de Véronique Chatenay-Dolto. Villeurbanne, France : ENSSIB, 2004. Disponible à l'adresse : <<http://enssibal.enssib.fr/bibliotheque/documents/dcb/peyre.pdf>>

ROUYER-GAYETTE, François. *La réforme des concours particuliers*. Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2007. [Consulté le 6 décembre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2007-01-0020-003>>

YVERT, Louis. *Décentralisation et bibliothèques publiques : bibliothèques des*

collectivités territoriales. Rapport au Directeur du livre et de la lecture établi par un groupe de travail présidé par Louis Yvert. Paris, France : Ministère de la Culture, Direction du Livre et de la Lecture, 1984

Questions patrimoniales

ARNOULT, Jean-Marie. *La restauration du patrimoine écrit et graphique en France.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2009. [Consulté le 23 octobre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-01-0020-002>>

DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *Le Patrimoine des bibliothèques : rapport à Monsieur le Directeur du livre et de la lecture par une commission de douze membres* ; Louis Desgraves, président, Jean-Luc Gautier, rapporteur. Paris, France : Ministère de la Culture, 1982

GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. *Le patrimoine des bibliothèques : rapport à Monsieur le directeur du livre et de la lecture.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne], n°1, 2009. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2009-03-0027-010>>

TESNIÈRE, Valérie. *Patrimoine et bibliothèques en France depuis 1945.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2006. [Consulté le 19 août 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2006-05-0072-002>>

TOULOUSE, Sarah. *Enrichir le patrimoine des bibliothèques en région.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 1996. [Consulté le 15 septembre 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1996-02-0076-001>>

Aspects juridiques

CARBONNIER, Jean. *Sociologie juridique.* Paris, France : Presses universitaires de France, 2004. ISBN 2-13-054598-X

COMTE, Henri. *Les bibliothèques publiques en France.* Villeurbanne, France : Presses de l'École nationale supérieure de bibliothèques, 1977. ISBN 2-901119-03-4

GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. *Loi sur les bibliothèques et contrôle de l'État.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1998, Vol. 43, n° 4. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/04-gautier.pdf>>

GAUTIER-GENTÈS, Jean-Luc. *Le contrôle de l'État sur le patrimoine des bibliothèques: aspects législatifs et réglementaires.* [2^e éd.]. Villeurbanne, France : ENSSIB, 1999. ISBN 2-910227-26-X

OPPETIT, Danielle et ROCHELLE, Matthieu. *Une loi sur les bibliothèques.* Bulletin des Bibliothèques de France [en ligne]. 1 janvier 2011. [Consulté le 19 juillet 2014]. Disponible à l'adresse : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2011-02-0006-001#note-1>>

Table des annexes

ANNEXE 1 – CHRONOLOGIE DES INSPECTEURS GÉNÉRAUX DES BIBLIOTHÈQUES DEPUIS 1922	90
--	-----------

ANNEXE 1 – CHRONOLOGIE DES INSPECTEURS GENERAUX DES BIBLIOTHEQUES DEPUIS 1922

