

Thierry Giappiconi
Bibliothèque municipale de Fresnes

DÉCENTRALISATION

SERVICE PUBLIC ET CITOYENNETÉ

HÉRITIÈRE d'une longue tradition ouvrière et rurale attachée aux libertés communales, la fédération Force ouvrière (FO)¹ des services publics et de santé a, dès 1981, formulé un avis favorable sur le principe de la décentralisation. Décentraliser signifie, pour nous, rapprocher le centre de décision du citoyen, donner plus d'initiatives aux collectivités locales et permettre ainsi de mieux prendre en compte les aspirations des administrés. Cependant ces libertés ont toujours été comprises, dans l'esprit des idées républicaines héritées de la Révolution française, selon une tradition où la reconnaissance du citoyen prédomine sur celle de la communauté. Une conception républicaine qui, rappelons-le, a permis de libérer progressivement des pans entiers de la population française de la nasse des institutions locales — le maire, le curé, le château — et a favorisé, à

partir de la mise en œuvre des lois laïques, les formidables mutations sociales qui ont précédé la Guerre de 1914.

Or, force est de constater que certaines orientations de la décentralisation dérivent vers des tendances destructrices des institutions républicaines. Retour des groupes de pressions idéologiques et économiques jusque dans l'école, lieu pourtant dévolu à l'émancipation intellectuelle, multiplication, dans les bibliothèques, de problèmes qui traduisent une politisation excessive des services communaux, abus du rôle des polices municipales sont autant de signes inquiétants. Au nom d'une amélioration des institutions administratives, il serait grave de laisser s'accomplir une déréglementation brutale ou rampante qui remettrait en cause tout l'édifice de nos libertés.

Une loi contre les disparités

Sans prétendre traiter tous les aspects de la décentralisation dans le domaine des bibliothèques, je voudrais aborder ici deux aspects qui me semblent prendre valeur de test : les moyens de garantir le développement et les

missions des bibliothèques publiques, et la question du statut des personnels.

Si l'on considère ces vingt dernières années, on ne peut manquer de remarquer que l'essor de la lecture publique résulte d'une volonté de la collectivité nationale à travers l'action de l'Etat. Ce volontarisme s'est exprimé par la création de grands établissements — dont la Bibliothèque publique d'information, ouverte à tous et gratuite, est une illustration et un symbole —, l'achèvement de l'équipement des départements en bibliothèques centrales de prêt et une politique d'incitation envers les communes. Une incitation financière, d'abord, en faveur des constructions, du fonctionnement et même, bien que de façon temporaire, du recrutement. Une incitation politique grâce à l'action de la Direction des bibliothèques et de la lecture publique (DBLP) puis du Service des bibliothèques au sein de la Direction du livre et de la lecture (DLL), relayés très utilement, et souvent de façon décisive, par l'action des inspecteurs généraux.

Cette politique serait restée sans effet si elle n'avait rencontré un écho favorable de la part d'un

1. L'auteur est animateur de la commission professionnelle du personnel des bibliothèques de la fédération Force ouvrière des services publics et de santé. C'est à ce titre qu'il s'exprime ici : cet article ne saurait en rien engager l'Association des bibliothécaires français (ABF) dont il est l'actuel secrétaire général.

nombre croissant de responsables de communes et plus généralement, aujourd'hui, de collectivités territoriales.

Dès 1981, le *Rapport sur les bibliothèques en France*, publié sous la responsabilité de Pierre Vandevoorde, permettait de formuler de façon cohérente un bilan et des perspectives qui, soutenus par l'effort financier des années quatre-vingt, ont permis le développement que nous connaissons.

Remarquons que si ce mouvement s'est accompli dans le contexte de la décentralisation et si des collectivités locales ont pleinement joué leur rôle, le résultat n'a été obtenu que grâce au dispositif du concours particulier en faveur des bibliothèques, mesure somme toute dérogatoire aux lois de décentralisation. Remarquons encore que si cette dynamique, associant les initiatives de l'Etat et celles des collectivités territoriales, a fait la preuve de son efficacité, elle laisse cependant subsister de grandes disparités des citoyens devant la lecture. Disparités géographiques défavorisant des citoyens de villes ou de régions entières; disparité de conditions d'accès, établissant par droit d'inscription, un accès en quelque sorte censitaire au service public. Disparité de contenu enfin: là s'exerce une censure idéologique; ici s'applique la loi de la « gestion de stock » réduisant le fonds aux exigences de « l'audimat »; ailleurs, au nom du respect d'une « communauté culturelle » régionale ou infra-urbaine, le lecteur se voit, selon ses origines, prédestiné dans ses choix.

Ces disparités appellent des réponses qui ne peuvent être que nationales: une loi fixant les missions de la bibliothèque publique, un plan d'équipement complet du territoire impliquant la responsabilité financière de l'Etat, et l'attribution aux services de direction et de coordination de l'Etat de moyens réglementaires et budgétaires propres à préserver leur possibilité d'initiative, des moyens de faciliter et de contrôler l'application de la loi.

Le citoyen ou la communauté

La question de la loi est un test du contenu de la décentralisation. Assurera-t-on l'égalité des citoyens au moyen de la loi ou consacra-t-on les disparités existantes au nom du respect du choix des collectivités territoriales? L'autorité locale pourra-t-elle continuer de choisir d'offrir ou de ne pas offrir les services de la bibliothèque à ses administrés? Pourra-t-elle, comme aux Etats-

étrangère ou d'origine étrangère. Mais selon que ce fonds s'ajoute ou se substitue totalement ou partiellement au détriment d'un fonds général, on aboutit à deux logiques totalement différentes: dans un cas, une collectivité territoriale prend l'initiative d'enrichir sa mission culturelle en tenant compte de facteurs locaux, dans l'autre, on concourt à une prédestination inacceptable des lecteurs et l'on ouvre tout naturellement la porte à des politiques nationalis-

Les disparités appellent des réponses qui ne peuvent être que nationales

Unis, interdire des ouvrages scientifiques au nom de la Bible ou sélectionner, comme à Montfermeil, les ouvrages pour la jeunesse sur des critères politiques? Le citoyen de... aura-t-il moins de droits que le citoyen de... parce que des édiles en ont décidé ainsi? Rappelons ici que l'idée de bibliothèque publique procède de la tradition républicaine au même titre que l'école publique d'un principe de liberté.

La connaissance est d'utilité publique: elle est nécessaire à l'exercice responsable de la citoyenneté. La connaissance est un droit: nul citoyen ne doit être en situation de pouvoir reprocher à la République de ne pas lui avoir donné la possibilité d'avoir accès à la culture, c'est-à-dire de bénéficier de moyens d'émancipation intellectuelle qui lui permette d'accéder à une indépendance de jugement. Le respect de ce principe suppose des limites au particularisme des bibliothèques — en dehors, bien sûr, des bibliothèques spécialisées au service d'une mission précise.

L'on peut attendre de l'Alsace, de la Bretagne ou de la Corse une action particulière en faveur des fonds représentatifs d'une culture régionale; à l'intérieur même d'une agglomération, on peut proposer un fonds prenant en compte une réalité culturelle telle que la présence d'une population

tes ou à des logiques de ghetto. Les politiques allemandes et anglaises, dont l'affaire Rushdie est un révélateur, devraient nous mettre en alerte dans ce domaine contre l'académisme bibliothéconomique d'inspiration anglosaxonne. Considérons cependant qu'en dehors de son sens étroitement ethnologique, la culture est précisément la rupture d'avec les idées reçues, les préjugés, les superstitions, la tribu, la corporation au profit de l'affirmation de soi. Toute politique qui tend à consacrer les différences est précisément anticulturelle et littéralement « réactionnaire » au sens où elle interdit toute mutation sociale.

Un besoin de cohérence nationale

Si la loi formule des principes quant aux collections mais aussi quant à l'obligation et à la gratuité, l'Etat doit évidemment s'assurer que les collectivités locales disposent des ressources nécessaires à son application. Il doit de même, par souci de justice, étendre à toutes les communes le bénéfice de l'aide à l'investissement, ce qui suppose le maintien de la procédure du concours particulier jusqu'à l'équipement complet du territoire.

L'Etat doit conserver les moyens d'évaluer, de contrôler et d'agir en faveur de l'intérêt général

Disons enfin qu'il serait absurde de renoncer, par dogmatisme décentralisateur, à des services de l'Etat dans le domaine des bibliothèques comme dans d'autres, d'une part parce que le réseau nécessite des organes de coordination et de régulation, d'autre part parce que l'Etat doit conserver les moyens d'évaluer, de contrôler mais aussi d'agir en faveur de l'intérêt général.

La question du statut du personnel découle de la logique des missions des bibliothèques. L'ensemble des bibliothèques françaises doit constituer un réseau — tel est l'un des objectifs affirmés du projet Bibliothèque de France —, et cette perspective appelle l'harmonisation des statuts des personnels des bibliothèques de l'Etat et des collectivités territoriales.

La mission de service public des bibliothèques implique le service de fonctionnaires chargés d'appliquer les objectifs définis par la loi. Le statut de fonctionnaire garantit cette mission : il permet d'établir les termes de la responsabilité intellectuelle du bibliothécaire et préserve la lecture, d'une part, des risques d'arbitraire de l'autorité politique ou administrative, d'autre part, du corporatisme.

Dès 1981, le Rapport Vandevorde concluait qu'il était « *nécessaire que les personnels communaux reçoivent à l'avenir un statut et une formation identiques à ceux de l'Etat, afin de permettre à la fois le développement satisfaisant de la lecture communale et la circulation des personnels d'un type de bibliothèque à l'autre* ». Suivaient deux recommandations sur l'homogénéisation des statuts et des carrières et sur l'amélioration des formations.

Cette nécessité est rendue plus que jamais nécessaire par le développement des services et les conséquences de la décentralisation. Les bibliothèques centrales de prêt (BCP) et les bibliothèques municipales classées (BMC) emploient désormais, pour des fonctions identiques, des personnels relevant des deux statuts. Le développement des contrats entre collectivités territoriales et universités et les aspects « réseau » du projet Bibliothèque de France supposent là encore des compétences identiques et des échanges de personnels. Si l'état actuel du statut de la fonction publique territoriale ne permet pas l'organisation de « corps » mais de « cadre d'emploi », l'harmonisation entre les conditions de recrutement et de carrière reste cependant parfaitement possible. Tel est, semble-t-il, le schéma retenu dans la réflexion du ministère de l'Intérieur au cours de l'été 1989.

La loi et le statut

D'ores et déjà les fonctionnaires dépendant des deux statuts relèvent selon la loi de 1983 de règles communes à la fonction publique. L'emploi de fonctionnaires permet de réglementer les responsabilités respectives des personnels et de l'autorité de tutelle afin d'éviter le détournement de la mission de service public par les uns ou par les autres.

Le fonctionnaire est, en effet, responsable devant l'autorité hiérarchique mais dans le cadre de la loi. Il est de son devoir de s'opposer à toute instruction « *manifestement illégale et de nature à compromettre l'intérêt public* ». En tant que bibliothécaire, il exerce une compétence fonctionnelle portant sur l'ensemble des décisions relevant de l'activité d'une bibliothèque : constitution, organisation, enrichissement et exploitation des collections de

toute nature. C'est-à-dire que son activité relève d'une responsabilité administrative directe dont il est responsable devant l'autorité hiérarchique et d'une responsabilité intellectuelle dont il est responsable devant tous au terme de la loi.

Si l'on ne veut pas que la liberté d'initiative des collectivités locales échappe ou contredise l'expression d'une volonté nationale, le couple loi-statut est plus que jamais nécessaire. En l'absence d'une loi, tous les abus sont non seulement possibles mais juridiquement fondés. Malgré la circulaire sur le contrôle technique des bibliothèques, il est extrêmement difficile au bibliothécaire de s'opposer à une décision contraire au pluralisme, de trop nombreux et malheureux exemples en témoignent.

Mais l'absence de statut et d'une loi de référence a aussi pour conséquence de renvoyer le bibliothécaire à lui-même et conduit dès lors à la tentation du corporatisme. Si la loi ne réglemente pas les conditions de recrutement et d'exercice des professionnels, ceux-ci seront tout naturellement conduits à tenter de s'ériger en groupe de pression pour essayer de réglementer eux-mêmes ce que ne réglemente pas la collectivité nationale, c'est-à-dire habilitier les diplômes, contrôler les recrutements et se référer à un code déontologique. Là où ce système est institutionnalisé, il permet d'exprimer des positions courageuses, parfois utiles, mais n'empêchant pas, comme aux Etats-Unis par exemple, des lois en faveur du fondamentalisme religieux de s'appliquer de-ci de-là.

Cette logique présente toutefois tous les risques de sclérose et de dérive des antiques corporations. Comme l'autorité de la profession dépend de son prestige, il convient pour la valoriser de compliquer ce qui n'est pas nécessairement complexe puis, pour défendre son autorité, de présenter comme technique, au mieux scientifique, ce qui relève du choix politique.

Des bibliothèques sans loi, un personnel sans statut aboutissent ainsi à offrir aux structures territoriales la superposition de deux risques d'arbitraires, politique et corporatiste, dont il est à craindre que, s'ils trouvent des compromis, ce ne soit pas dans l'intérêt du public.

L'ingénieur-conseil

Le retard pris par la définition des statuts particuliers de la nouvelle fonction publique territoriale, les réformes successives annoncées dans la fonction publique d'Etat à l'occasion de la décentralisation ont pourtant suscité de-ci de-là des propositions qualifiées par leurs auteurs « *d'audacieuses et novatrices* », et bien sûr de « *modernes* ». Le bibliothécaire de l'avenir serait ainsi un « *consultant* », un « *ingénieur conseil* » prompt à s'adapter, attentif à prévenir les souhaits de l'employeur, du sponsor, habile à présenter les vieilles recettes au goût du jour, faisant enfin du « *savoir se vendre* » un code de conduite et un sujet de fierté. Pour ses défenseurs, cette formule présente le triple avantage de l'efficacité, de la valorisation des personnels et du respect de l'indépendance des collectivités territoriales.

Du point de vue de l'efficacité, si l'on considère les établissements où travaillent aussi bien des fonctionnaires que des personnels contractuels, personne ne prétendra que les premiers sont moins efficaces que les seconds. Ce qui apparaît à l'expérience, c'est que sa carrière régulière étant assurée, le fonctionnaire est bien plus libre d'explorer des aspects différents du métier et de faire circuler ainsi les connaissances et les expériences ou, à l'inverse, de faire des choix, à long terme, de spécialisation.

La précarité défavorise toute échappée aux exigences de l'utilitarisme immédiat et gêne toute mobilité par le jeu des avantages contractuels spécifiques aux établissements. Du point de vue de l'intérêt matériel des personnels, la remise en cause des règles peut donner l'espoir d'échapper à des situations de blocage et de bénéficier d'une carrière sinon

mieux rémunérée du moins plus courte. A quelques exceptions près, la réalité est moins brillante : l'occasion reste par définition aléatoire, et les traitements atteignent vite des plafonds décourageants. Quant à ceux qui pensent que leur mérite ne peut être distingué dans le cadre régulier de la fonction publique, qu'ils songent cependant que, dans la conception libérale, la notion d'efficacité est indissociable de la docilité aux intérêts spécifiques de l'employeur.

C'est là où l'argumentation en faveur d'une émancipation des collectivités locales des règles de la fonction publique prend tout son sens.

Quel pouvoir local ne peut s'accommoder de l'emploi d'un personnel responsable, non seulement devant lui, mais aussi devant la loi, de l'intérêt public ?

Il est nécessaire et sage de préserver l'esprit de la fonction publique

Le statut de la fonction publique est un facteur de régulation et de transparence des collectivités territoriales comme il l'est de l'autorité administrative. Un fonctionnaire en faute devant la loi ne peut se retrancher derrière l'obéissance à l'autorité hiérarchique. S'il dispose des garanties nécessaires à l'exercice serein des tâches qui lui sont confiées, il demeure personnellement responsable du respect des missions du service public. L'édile tenté de céder à la pression d'intérêts privés, le technocrate, petit ou grand, accoutumé à exercer l'arbitraire sous couvert de l'autorité de tutelle peuvent en être fâchés, le citoyen, lui, y trouvera son compte.

Il est donc nécessaire et sage de préserver l'esprit de la fonction publique. L'harmonisation des statuts territoriaux et des statuts d'Etat doit se faire sur la base de règles solides et non sur l'éclatement et la concurrence des formations et le démantèlement des garanties

statutaires au profit d'un « *spoils system* » à l'américaine. Tel est le sens des propositions que nous formulons dès 1987 dans une petite brochure jaune² devenue familière à toute la profession.

L'Europe... précisément

L'Europe sert le plus souvent de prétexte aux thèses les plus inacceptables dans le domaine institutionnel et social. Comme si elle ne pouvait se concevoir selon d'autres vues que celles des hommes d'affaires, avec le plus petit dénominateur social commun comme ciment, l'imitation comme impératif, le mercantilisme comme éthique, et la déréglementation comme structure. Une Europe non pas décentralisée mais atomisée, rassemblée sur un consensus vague où la seule am-

bition serait de cohabiter bêtement d'un village à l'autre et surtout de « *laisser faire et laisser passer* ».

C'est là une option qui, non seulement ne peut convaincre que ceux qui y ont immédiatement intérêt, mais est, de plus, à bien courte vue. Du point de vue de l'Europe de l'Ouest d'abord où, comme l'exemple récent le montre, Allemands, Espagnols ou Suédois ne sont pas moins attachés aux acquis du progrès politique et social que les Français. Du point de vue de l'Europe tout court enfin, une Europe retrouvant son unité au-delà du rideau de fer. Tout indique en effet que les peuples libérés de la dictature

2. Un facteur d'émancipation : les bibliothèques des collectivités territoriales, fédération FO des services publics et de santé, 1987.

bureaucratique ne confondent pas liberté politique et libéralisme sauvage, liberté de parler et circuler avec liberté de se vendre, liberté de s'informer et dictature de l'audimat.

Vaclav Havel, lui, n'a pas cherché à se vendre. Résistant aux pressions comme aux modes, il n'a cessé de chercher, selon les principes du philosophe Jan Patocka, à « *placer la morale au-dessus de la politique et la responsabilité au-dessus de l'utilité* ». C'est lui et non un quelconque démagogue qui symbolise la liberté en marche de la Tchécoslovaquie. Quel que soit le destin de l'homme, le symbole restera dans l'histoire.

Je doute que de nombreux bibliothécaires aient envie d'aller à la rencontre de cette véritable Europe habillés des oripeaux d'une marque de soda américaine et armés d'une rhétorique de potache d'école de commerce. Je doute également de leur envie de flatter les nationalismes. Notre expérience bibliothéconomique est neuve par bien des aspects mais riche d'une réflexion éthique à la fois ancienne et forte. Il est temps de nous souvenir que nous sommes héritiers d'une grande tradition politique, celle de la République, et que c'est munis de cet héritage que nous devons contribuer au dialogue sur le

destin de l'Europe. FO entend bien y participer au sein de la confédération internationale des syndicats libres qui regroupe aussi nos collègues Suédois, Anglais ou Allemands. Là, personne n'entend oublier que le combat pour la culture est indissociable du combat pour la défense, pour tous les salariés, de conditions décentes de vie sans lesquelles toute action culturelle est sans effet. Qui sait si ce retard de quelques modes ne sera pas autant de gagné sur la vraie « modernité » ?

janvier 1990