

Métiers, formations et statuts des personnels des bibliothèques

Évolutions, adaptations, mutations

Dans un mémoire, récemment publié, sur l'utilisation des blogs professionnels par les professionnels des bibliothèques et de la documentation¹, les auteurs Pascal Krajewski et Daniel Bourrion publiaient en annexe une liste de 392 « statuts » et fonctions de personnels, « statuts » au sens de la fonction publique, et fonctions plus proches de profils/missions dans le cadre d'un établissement. Cette lecture met en lumière, à nouveau, une organisation des professions des bibliothèques et de la documentation en France difficilement compréhensible.

Claudine Belayche

Formatrice consultante
en bibliothèques
cl.belayche@wanadoo.fr

Après un bref rappel de ce que sont les formations de personnels de bibliothèques en France aujourd'hui, nous aborderons la question des recrutements et des carrières et évoquerons ce qui va (un peu) changer dans les prochains mois, en gardant un œil ouvert sur ce qui se passe autour de nous, en Europe.

L'évolution des formations professionnelles et professionnalisantes

L'harmonisation européenne, le LMD

La construction européenne a notamment pour objectifs de faciliter la libre circulation des personnes et d'harmoniser les conditions

d'échange et de mobilité des travailleurs. L'harmonisation des diplômes y tient une place de choix. Longue à se mettre en place, elle se concrétise dans le vocable de LMD, licence-master-doctorat, trois phases de cursus universitaires diplômants qui ouvrent droit à l'équivalence entre diplômes de même niveau dans tous les pays européens.

La quasi-totalité des universités et établissements d'enseignement supérieur s'y est adaptée, et propose aux étudiants des diplômes homologués². Les maîtrises (bac + 4) peuvent subsister, mais sans équivalence, de même que les DEA et DESS, dont on peut prévoir la fin prochaine.

Cette nouvelle architecture des études universitaires a bien entendu concerné les formations aux métiers des bibliothèques, données dans

1. Enquête sur la blogosphère francophone/ Pascal Krajewski et Daniel Bourrion. Disponible en ligne: http://detoutsurrien.files.wordpress.com/2007/05/bbs_rapport.pdf

2. Présentation de l'organisation LMD: www.education.gouv.fr/cid8/organisation-licence-master-doctorat-l.m.d.html

Ingénieur civil de l'École nationale supérieure des télécommunications, conservateur général des bibliothèques, Claudine Belayche est formatrice consultante en bibliothèques. Elle a été chef du bureau des bibliothèques territoriales à la DLL, directrice des BM de Reims et d'Angers et présidente de l'ABF de 1994 à 2000. Elle a écrit Les bibliothèques de collectivités territoriales: guide de gestion administrative et financière (avec Hugues Van Besien, Éd. du Cercle de la librairie, 2004); Emplois publics, concours, recrutements, formations (11^e éd, ABF, 2005) et a contribué à différents ouvrages, dont Les bibliothèques dans la chaîne du livre et Revues et magazines (Éd. du Cercle de la librairie, 2005).

le cadre d'instituts universitaires comme les instituts universitaires de technologie (IUT) et les instituts universitaires professionnalisés (IUP), et bien sûr à l'École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (Enssib), qui délivrait, outre le diplôme de conservateur de bibliothèque, des diplômes d'université de niveau DEA et DESS en partenariat avec Lyon-III. Elle a également harmonisé son cursus pour délivrer des masters³.

Quant aux formations techniques bibliothéconomiques au sens large, les diplômes non homologables, comme les DEUST et les DUT au niveau bac + 2, ne sont pas immédiatement concernés par cette réorganisation. Et pourtant, les responsables des IUT ou DEUST comme les étudiants se sont posé la question d'une évolution vers une 3^e année, de façon à donner à leurs cursus une ossature plus forte et des opportunités de mobilité plus grandes.

De plus en plus d'instituts universitaires de technologie proposent donc maintenant à leurs étudiants de poursuivre une année supplémentaire, sous des formes diverses, qui sont mentionnées dans d'autres articles de ce dossier.

Ce qui est patent, c'est que le niveau DUT strict (bac + 2) va probablement vers une extinction de fait, même si, pour des raisons diverses, le ministère de l'Éducation nationale n'a

pas souhaité supprimer totalement cet échelon, pas plus que - pour d'autres raisons - il n'a supprimé la maîtrise. On a empilé les strates, comme souvent, au risque de rendre le tout de moins en moins lisible.

Certains instituts dispensant une formation de DUT avaient déjà ouvert la voie, proposant une « année spéciale », où les étudiants admis en licence, et le plus souvent avec une maîtrise, acquièrent une formation professionnelle accélérée en un an, sortant ainsi avec le niveau de connaissances professionnelles du DUT, et un niveau d'études générales « L » au moins.

Au niveau inférieur au baccalauréat, aucune formation n'est validée par un diplôme d'État (type CAP ou BEP). Le diplôme d'auxiliaire préparé dans les centres de formation de l'Association des bibliothécaires de France (ABF) est homologué au niveau V. Là aussi, une certaine dérive - des stagiaires nettement plus diplômés - fait que la majorité d'entre eux/elles, ont maintenant le niveau bac et plus. Cette formation donne un acquis professionnel, qui se greffe sur un niveau d'études générales supérieur au baccalauréat. Nous reviendrons sur ces distorsions entre niveaux théoriques et niveau réel.

L'autonomie des universités et ses conséquences, les diplômes d'université (DU)

L'autonomie des universités se traduit par la délivrance, dans chacune d'entre elles ou presque, de diplômes créés par cette université, avec ses propres requis, mais sans validation nationale, ce qui ne remet pas en cause leurs qualités.

Dans le domaine des bibliothèques, des diplômes de « spécialité », littérature de jeunesse, musique, ... pallient des manques constatés dans les formations technico-professionnelles généralistes, et sont souvent suivis en formation continue.

Ces formations sont promises à un avenir radieux car elles vont entrer

dans la logique de la validation des acquis de l'expérience; elles seront aussi fortement poussées par les universités, satisfaites dans leur revendication de plus grande autonomie en cet été 2007.

Une coopération européenne

Notons aussi l'existence, au niveau européen, d'une collaboration sur les compétences en information-documentation, dite Certidoc, dont l'ADBS est en France le moteur. Elle a pour objectif de définir un « Euroréférentiel » pour des niveaux de reconnaissance professionnelle (validation d'acquis et /ou diplômes de formation initiale) valables par-delà les frontières⁴.

Niveau d'étude et recrutement dans les fonctions publiques

L'ensemble de ces formations, obtenues dans des cursus universitaires, se heurte à l'obligation en France de passer des concours de recrutement pour une grande majorité d'emplois proposés dans les collectivités publiques. Et l'évolution parallèle entre l'organisation des études universitaires, là où de fait le niveau L (bac + 3) tend à se substituer à celui du DEUG, et les recrutements qui, eux, conservent l'ancienne structure, est donc devenue très théorique :

- catégorie A = licence (L)
- catégorie B = baccalauréat
- catégorie C = niveau V, ou sans condition de niveau.

La réalité, bien connue, est que tout cela a volé en éclats: nombre de fonctionnaires lauréats de concours de catégorie C ont des niveaux largement supérieurs au bac, pour ne pas dire à bac + 3. Cette déconnexion totale entre niveau de recrutement (et fonctions exercées) et niveau d'études ou de diplôme n'est pas le moindre des problèmes de gestion de la fonction publique, certainement très aggravés dans les métiers des bibliothèques.

3. LMD à l'Enssib: www.enssib.fr/article.php?id=182&cat=Les+%E9tudes&id_cat=182

4. Certidoc, la certification en cours de mise en œuvre; voir: www.certidoc.net

Les formations continues obligatoires (dites « post-recrutement »)

On parle de formation continue lorsque l'agent formé est en poste, dans une collectivité employeuse. Chaque fonction publique aura donc son organisation sur ce point. On n'évoquera ici que les formations dites post-recrutement, obligatoires selon le statut de chaque corps (fonction publique d'État, FPE) ou cadre d'emploi (fonction publique territoriale, FPT).

La fonction publique d'État a organisé une formation obligatoire de ses agents nouvellement recrutés pour les grades de magasiniers, d'assistants et de bibliothécaires.

La formation des assistants et des magasiniers est confiée aux centres régionaux de formation aux carrières des bibliothèques (CRFCB), sur un programme et des quotas horaires définis nationalement. Les bibliothécaires (corps créé en 1992, catégorie A, fonction publique d'État) suivent cette formation à l'Enssib en alternance.

Dans la fonction publique territoriale, la formation post-recrutement est la règle pour les agents de catégorie A et B, elle n'était pas obligatoire en catégorie C. Les modifications récentes tendent à raccourcir les périodes de formation hors collectivité, pour mieux intégrer cette formation post-recrutement à un cursus de formation continue sur plusieurs années, pour lequel les catégories C seront également concernées (voir infra).

La formation des assistants et assistants qualifiés (catégorie B) est dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), parfois en partenariat avec des CRFCB; celle des bibliothécaires est dispensée en association avec l'Enssib, pour la partie professionnalisante, et par les quatre écoles nationales d'application des cadres territoriaux (Enact) de Nancy, Montpellier, Angers et Dunkerque, pour les parties plus généralistes: dichoto-

mie qui reste complexe à mettre en œuvre, les calendriers de ces écoles (des « promotions » ne commençant pas à dates fixes) n'étant pas toujours harmonisés.

La ville de Paris est un cas spécifique, globalement aligné sur les modalités et principes de gestion de l'État, « corps » identiques à ceux de la FPE, concours de recrutement et gestion des carrières alignés, formations de même structure.

La validation des acquis de l'expérience: rêve ou réalité?

Le droit privé a intégré cette notion depuis plusieurs années dans le Code du travail. La fonction publique a suivi depuis 2001: il s'agit de proposer à un agent de faire valoir ses expériences professionnelles en lieu et place du seul diplôme de formation initiale, universitaire ou professionnel.

L'organisation des concours de troisième voie (ou troisième concours) en était une préfiguration: en sortie du dispositif emplois-jeunes, les décrets organisant de nombreux concours ont été modifiés, permettant à des candidats n'ayant pas les diplômes requis de faire valoir une expérience professionnelle sur laquelle ils seraient interrogés. La loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et de modernisation du recrutement de la fonction publique en donnait les principes fondamentaux.

Les conditions pratiques de cette validation des acquis professionnels, notamment en relation avec des équivalences de diplômes, qui restent nécessaires dans certains cas viennent d'être publiées au *Journal officiel*⁵.

5. Arrêté du 26 juillet 2007, JO du 25 août 2007, fixant les équivalences de diplômes requises pour se présenter aux concours d'accès aux corps et cadres d'emplois de la fonction publique subordonnés à la possession de diplômes ou titres sanctionnant un niveau d'études déterminé relevant d'une formation générale ou de plusieurs spécialités de formation.

Ce texte permettrait, par exemple, à un agent

La loi de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007

Cette loi⁶ organise la « formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie » sous forme d'un droit individuel à la formation (au moins trois jours chaque année), considérant la formation comme un cursus continu, incluant formations initiales diplômantes, formations d'adaptation à l'emploi (prévues dans certains corps ou cadres d'emploi) et formation « continue » *stricto sensu*. Ces notions sont depuis longtemps incluses dans les réflexions européennes et très ancrées dans les pays scandinaves. La nouveauté est de donner un cadre législatif à ce qui pourrait paraître une évidence dans un monde en évolution rapide; s'il n'y a pas encore d'obligation de formation, le dossier personnel de chaque agent va se compléter d'un livret personnel de formation.

Les formations d'intégration dans l'emploi, dans la fonction publique territoriale (ex-formations initiales d'adaptation, FIA) vont être complètement réorganisées. Des groupes de travail sont réunis au CNFPT depuis plusieurs mois pour les redéfinir, pour chaque cadre d'emploi, dans chaque filière.

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, réuni le 4 juillet, devrait travailler sur les textes d'application de ces dispo-

contractuel pendant deux ans sur un emploi d'assistant qualifié (ou de BAS) et titulaire d'un diplôme non reconnu dans la liste des diplômes technico-professionnels (IUP, diplôme d'université ou licence « option métiers du livre ») ou d'un diplôme inférieur au DUT (baccalauréat) de présenter un concours d'assistant qualifié de conservation ou de bibliothécaire adjoint spécialisé des bibliothèques.

Il autorise également les candidats étrangers, de pays de l'Union européenne, qui auraient exercé des fonctions équivalentes, à se présenter à un concours de la fonction publique. Dans ce cas, les équivalences de diplômes n'étant reconnues qu'au niveau bac + 3, cela autoriserait des recrutements au niveau des cadres A ou B (sous réserve de compléments d'information).

6. Loi n° 2007-148 de modernisation de la fonction publique du 2 février 2007, *Journal officiel* du 6 février 2007.

sitions générales. D'ores et déjà, le Conseil national d'orientation prévoit un repositionnement des Enact par rapport à l'Institut national des études territoriales, l'Inet.

Les modifications statutaires dans la gestion des recrutements et des carrières

La loi du 19 février 2007

Cette loi⁷ est d'une importance capitale dans la gestion des recrutements et des carrières de la fonction publique territoriale. Née d'une demande ancienne des collectivités, plusieurs fois remise en chantier, elle aura pour les personnels - on le voit aujourd'hui avec le report des concours de recrutement d'assistant et de bibliothécaire territorial - des conséquences difficilement appréciables.

Le recrutement et les concours de la FPT

En son chapitre 2, « Dispositions relatives aux institutions de la fonction publique territoriale », elle redéfinit les compétences respectives des deux organismes de gestion de la FPT, CNFPT et centres départementaux de gestion (CDG). Le CNFPT est recentré sur ses missions de formation post-recrutement et continue, et les centres de gestion suivent en entier la gestion des carrières, ceci commençant par l'organisation des concours de recrutements (sauf cadres dits A+, conservateurs et ingénieurs en chef).

Pour les personnels des bibliothèques, cela signifie que tous les concours (hors conservateur territorial) seront désormais organisés par les centres de gestion, au niveau départemental, ou éventuellement en inter-

départemental, encore que le législateur n'ait finalement pas choisi la proposition de regroupements interdépartementaux obligatoires.

Cette réforme suscite des inquiétudes, que l'on peut partager, quant au recrutement de « petits » (numériquement) cadres d'emploi comme le sont ceux des bibliothèques: le CNFPT, selon la loi de 1984, avait mission de recenser au niveau national les postes vacants (cela ne marchait pas très bien!). Il avait la capacité aussi de gérer des statistiques et d'en extrapoler des tendances régionales ou nationales. Les CDG ont-ils les moyens de faire de même? Certainement pas aujourd'hui, trois mois après le vote de la loi. Auront-ils bientôt la possibilité de le faire? En termes statistiques, sauf dans les départements de la couronne parisienne et quelques autres, on peut à bon droit craindre l'éclatement des lieux de concours, la difficulté pour les candidats à se présenter ici ou là, et dans tous les cas (sauf regroupement), des coûts financiers plus élevés.

Organiser un concours pour quatre ou cinq postes peut paraître peu « rentable » et dissuasif, en termes de moyens financiers et humains, pour un résultat numériquement minime: y aura-t-il, au final, autant de postes mis au concours tous départements confondus que le nombre que le CNFPT extrapolait nationalement?

D'aucuns font part de réserves sur des concours organisés localement, quant à l'égalité de niveau entre tel ou tel département. Une de mes interrogations irait aussi à la difficulté de trouver, dans un département donné (hors région parisienne et quelques autres) assez de correcteurs, examinateurs et membres de jurys... Le risque existe que devant toutes ces difficultés, dans certains départements peu équipés en bibliothèques, les présidents de centres de gestion ne soient tentés d'espacer l'organisation de certains concours.

Mais les CDG pourront se saisir de la faculté offerte par la loi de regroupements interdépartementaux pour

organiser les concours, selon les besoins de leurs départements.

Cette réforme en tout cas nous laisse un peu sceptique sur tout ce qui ressort de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (la « fameuse » GPEC), de la gestion de tendances « lourdes » de la démographie des cadres d'emploi.

La formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la FPT

Le chapitre 1 de la loi du 2 février 2007 (voir note 6) précise: « Une fois les concours organisés, les listes d'aptitude publiées, les candidats ayant trouvé un poste devront suivre une formation nouvellement revue, par cette même loi, article 1^{er}. »

Loi de modernisation de la fonction publique

« Art. 1^{er}. – La formation professionnelle tout au long de la vie au sein de la fonction publique territoriale comprend:

1 La formation d'intégration et de professionnalisation, définie par les statuts particuliers, qui comprend:

a) Des actions favorisant l'intégration dans la fonction publique territoriale, dispensées aux agents de toutes catégories;

b) Des actions de professionnalisation, dispensées tout au long de la carrière et à l'occasion de l'affectation dans un poste de responsabilité;

2 La formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière à la demande de l'employeur ou de l'agent;

3 La formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique;

4 La formation personnelle suivie à l'initiative de l'agent;

5 Les actions de lutte contre l'illettrisme et pour l'apprentissage de la langue française.

Un décret en Conseil d'État précise les types de formations susceptibles d'être précédées, à la demande de l'agent, d'un bilan de compétences ainsi que les modalités de celui-ci.

Tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent reçoit un livret individuel de formation. Ce livret retrace les formations et bilans de compétences dont l'agent bénéficie, dans les conditions fixées par décret. »

7. Loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale (1), *Journal officiel* n° 44 du 21 février 2007, page 41.

La formation initiale d'adaptation (ex-FIA) sera réorganisée suivant ces dispositions. Sur le fond (en attente des décrets d'application), cette réforme est évidemment positive, car, dans nos métiers, il est plus que fondamental de se former sans discontinuité. Positif également que les personnels de toutes catégories soient concernés par la formation.

Reste à savoir si les budgets alloués pour ce faire au CNFPT (1 % de la masse salariale) seront au niveau requis. Car il devra compenser financièrement les charges d'organisation des concours auprès des CDG. Son budget sera donc amputé d'autant. Pendant la discussion de la loi, certains avaient demandé que la contribution des collectivités au CNFPT soit augmentée légèrement, pour faire face à toutes les dépenses, cela n'a pas été retenu.

Les deux prochaines années seront donc des années de rodage, avec tout ce que cela peut comporter d'annulation de concours espérés ou annoncés avant la loi, de mise en œuvre des nouveaux cycles de formation et de mise en œuvre de la formation des personnels de catégorie C auxquels, jusqu'ici, le CNFPT consacrait peu de moyens.

Et quelques points sur la carrière des agents

La mobilité des personnels dans la FPT et la FPE

L'harmonisation de la gestion des carrières, le statut général et les homologues de corps ou cadres d'emploi instaurés en 1982-1986 devaient favoriser la mise en œuvre du principe de mobilité entre fonctions publiques et entre collectivités et services.

La mutation (d'une collectivité publique à une autre) est de droit, si les deux organismes (d'origine et d'accueil) s'entendent sur la personne et la date d'arrivée, dans le cas de statuts homologues. Cette disposition souffre de quelques difficultés de mise en œuvre : publication des postes vacants, harmonisation du rythme des

recrutements (mouvement national à dates fixes à l'État, recrutements tout au long de l'année selon disponibilités dans les collectivités territoriales), et questions d'habitudes « culturelles » et administratives.

Dans la FPT, la loi du 19 février 2007 (voir note 7), tout en réaffirmant que la mutation d'un agent peut se faire dans les trois ans suivant son recrutement, déclare également que si cet agent est en formation initiale post-recrutement, la collectivité devra s'acquitter auprès de la collectivité suivante d'un montant équivalent à la rémunération perçue lors des formations obligatoires suivies. Cette disposition a été prise sous la pression des élus, notamment de petites communes, inquiets de voir les jeunes recrutés après concours quitter très vite leur collectivité, attirés par les grandes villes qui offrent parfois des régimes indemnitaires nettement plus avantageux et des évolutions internes plus nombreuses.

Dans les services de l'État, la règle non écrite, mais appliquée partout, est qu'un agent – sauf raisons graves et sérieuses – n'obtiendra une mutation dans un autre service qu'après trois ou quatre ans en poste.

Il reste également à faciliter la mobilité (actuellement quasi inexistante sauf chez les administrateurs civils) entre ministères différents, entre l'administration centrale (Paris) et les services déconcentrés (préfectures, directions régionales des affaires culturelles). Nombre de décrets depuis deux ans conduisent à des fusions de corps, jusque-là éclatés, de la fonction publique de l'État.

La promotion et l'avancement de grade des agents dans la fonction publique

Dans la fonction publique, la « promotion interne » des agents est régie par les statuts particuliers de chaque corps ou cadre d'emploi ; ils définissent les conditions de passage d'un corps/cadre d'emploi à un autre supérieur, et les quotas d'avancement, *i.e.*

le pourcentage d'agents qui pourra accéder au grade supérieur ; calcul complexe, appuyé sur les pourcentages d'agents du corps/cadre d'emploi, avec calculs spécifiques à chaque corps.

Dans la FPT, les quotas d'avancement étaient fixés nationalement par chaque statut particulier de cadre d'emploi. Ce qui aboutissait, notamment dans les filières culturelle et administrative, à des goulots d'étranglement, dus à une pyramide de recrutement très asymétrique : beaucoup de recrutements dans les années 1978-1983, puis des restrictions drastiques.

La loi du 19 février 2007 apporte ici une modification substantielle : au lieu de quotas nationaux, chaque collectivité établira un ratio « promus/promouvables⁸ » lui permettant d'ouvrir des possibilités de promotion élargies par rapport au système précédent. Cette disposition soulève nombre de questions sur l'égalité de traitement entre agents publics : les collectivités, déjà en « concurrence » sur les primes et avantages divers, vont-elles être classées également selon une liste des ratios les plus favorables ou défavorables ? Cette disposition est trop récente pour qu'on puisse esquisser la moindre prévision.

La notation et l'évaluation des agents des fonctions publiques

Le statut général de la fonction publique de 1946 avait défini les conditions d'évaluation et de notation des agents publics. Chaque année, une note et une appréciation, attribuées après un entretien, devaient permettre d'évaluer leur « manière de servir ». Des indications, reprises dans les textes de 1983-1984, étaient données sur les critères de ces appréciations.

8. « Ratios promus/promouvables, ratios d'avancement, les nouvelles règles... analyse », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 7 mai 2007, p. 10-14. Voir aussi la circulaire du 16 avril 2007, relative à la loi du 19 février 2007, du ministre délégué aux collectivités territoriales.

Le moins que l'on puisse dire est que l'application de ces dispositions a subi des dérives qui en ont démontré parfois l'inutilité (être noté à 21/20 a-t-il un sens?). On citera en vrac, car ces raisons se complètent, l'absence de véritable entretien d'évaluation, l'automatisation de l'augmentation de note « à l'ancienneté », l'augmentation de la note moyenne selon le grade (statistiquement, la note est d'autant plus élevée que le grade est élevé), des échelles totalement différentes d'une bibliothèque à l'autre et d'une filière à l'autre, et une péréquation peu (ou pas) faite entre services ou entre bibliothèques.

Dans les collectivités territoriales comme à l'État, ces constats ont conduit à souhaiter des modifications sensibles de la façon de mettre en oeuvre le « pouvoir de notation ». Dans les collectivités territoriales, des expérimentations ont substitué à la note chiffrée une appréciation (A à E), certaines ont même supprimé totalement l'évaluation chiffrée - en contradiction avec le statut général qui n'a pas supprimé l'obligation de notation - pour lui substituer une synthèse rédigée de l'entretien d'évaluation, au risque de recours devant le tribunal administratif.

La loi du 2 février 2007 permet aux administrations de l'État qui le souhaitent d'expérimenter l'entretien au lieu de la notation. Au ministère de l'Éducation nationale, la décision a été prise de remplacer la notation annuelle par une notation biennale et de la faire accompagner d'une véritable évaluation de l'agent.

Cette mesure provoque des interrogations, au moins, et de fortes réticences dans certains cas. Outre les considérants idéologiques que nous ne développerons pas ici, il faut toujours avoir en mémoire le sens profond de ce que l'on appelle « évaluation », qu'il s'agisse d'agents ou de politiques publiques. Évaluer suppose d'avoir défini des objectifs, et d'en faire un point objectif de la réalisation après une période prévue. C'est probablement là que

la fonction publique peine à entrer dans cette culture. Peut-on réellement fixer des objectifs à un agent sans avoir clairement identifié les objectifs du service où il exerce, et plus globalement de l'établissement? Cela renvoie au débat (là aussi en cours depuis longtemps) sur une véritable culture de l'évaluation dans les services publics français.

La révision des statuts et carrières des agents territoriaux: les décrets du 3 juillet 2006 et du 22 décembre 2006 (nouveaux cadres d'emploi)

- La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La NBI (définie en 1992) consiste en une attribution de points d'indice supplémentaires aux agents qui remplissent à titre principal des fonctions d'accueil de publics en zone dite sensible. Elle concerne directement les agents des bibliothèques situées dans des quartiers classés ZUS (zone urbaine sensible), par exemple. Les décrets 2006-779 et 2006-780 en modifient certaines dispositions⁹, en particulier dans la prise en compte de ces points dans le calcul de l'ancienneté et des retraites.

- Les nouveaux cadres d'emploi des agents des bibliothèques territoriales

Les décrets du 22 décembre 2006, publiés au *Journal officiel* du 29 décembre, modifient la configuration des cadres d'emploi de toutes les filières territoriales¹⁰.

Pour toutes les catégories, A, B et C, ils transforment à des degrés divers le paysage des décrets de septembre 1991 (nombre de décrets du 2 septembre 1991 sont abrogés).

1. Dans les catégories A et B, les cadres d'emploi sont ouverts avec limites d'âge très allégées, ou supprimées.

9. « La nouvelle bonification indiciaire en 10 questions », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 2 juillet 2007, p. 68-69.

Mais surtout les conditions et quotas de promotion interne sont assouplis: 1 promotion possible pour 3 recrutements dans la collectivité, au lieu de 1 pour 5 par exemple.

2. En catégorie C, il y a création d'un nouveau cadre d'emploi: « *Le présent cadre d'emploi comprend les grades d'adjoint territorial du patrimoine de 2^e classe, d'adjoint territorial du patrimoine de 1^{re} classe, d'adjoint territorial du patrimoine principal*

10. Fonction publique territoriale, modifications de statuts particuliers.

- 1. Décret n° 2006-1687 du 22 décembre 2006 portant modification du décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C, texte n° 3.
- « Art. 2. - Les indices bruts minimum et maximum des échelles de rémunération mentionnées à l'article précédent sont fixés ainsi qu'il suit (*attention, indices bruts*):
- échelle 3: 281-388 ; adjoint 2^e classe
- échelle 4: 287-409 ; adjoint 1^{re} classe
- échelle 5: 290-446 ; adjoint principal 2^e classe
- échelle 6: 343-499 ; adjoint principal 1^{re} classe

Ces grades sont régis par les dispositions des décrets n° 87-1107 et n° 87-1108 du 30 décembre 1987 et relèvent respectivement des échelles 3, 4, 5 et 6 de rémunération. »

- 2. Décret n° 2006-1688 du 22 décembre 2006 portant modification du décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux, texte n° 4.
 - 3. Décret n° 2006-1689 du 22 décembre 2006 modifiant le décret n° 2002-870 du 3 mai 2002 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie B de la fonction publique territoriale et les décrets portant statut particulier de cadres d'emplois de fonctionnaires de la catégorie B, texte n° 5.
 - 4. Décret n° 2006-1690 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, texte n° 6.
 - 5. Décret n° 2006-1691 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints techniques territoriaux, texte n° 7.
 - 6. Décret n° 2006-1692 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux du patrimoine, texte n° 8.
 - 7. Décret n° 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des adjoints territoriaux d'animation, texte n° 9.
 - 8. Décret n° 2006-1694 du 22 décembre 2006 portant modification de diverses dispositions applicables aux fonctionnaires territoriaux de catégorie C, texte n° 10.
 - 9. Décret n° 2006-1695 du 22 décembre 2006 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique territoriale, texte n° 11.
 - 10. Décret n° 2006-1696 du 22 décembre 2006 modifiant certains statuts particuliers de cadres d'emplois des fonctionnaires de la catégorie A de la fonction publique territoriale, texte n° 12.
- Voir: www.legifrance.gouv.fr

MÉTIERS, FORMATIONS ET STATUTS DES PERSONNELS DES BIBLIOTHÈQUES

de 2^e classe et d'adjoint territorial du patrimoine principal de 1^{re} classe. » Et cela affecte les conditions de recrutement et le passage d'un grade (anciennement agent du patrimoine) à un autre (anciennement agent qualifié).

3. Le recrutement au 1^{er} grade se fait sans concours (recrutement direct), les progressions dans les grades de 1^{re} classe, etc., par concours ou examens professionnels au niveau V de qualification minimum (CAP, examen d'auxiliaire de bibliothèque de l'ABF...), et, pour une part des postes, par promotion interne dans un quota fixé dans chaque collectivité (nouveau ratio dit promus/promouvables).

4. Une revalorisation assez substantielle des grilles salariales est mise en œuvre, les indices terminaux des grades sont relevés¹¹.

Les deux fonctions publiques, principaux employeurs de bibliothécaires

Cette longue description des emplois dans les fonctions publiques se justifie car les agents des bibliothèques et de la documentation sont en majorité recrutés dans les organismes et services publics :

- en bibliothèques, « agents publics » dans des établissements dépendant de l'État, de collectivités territoriales, ou de leurs établissements publics, comme les universités avec les corps d'itarf, de grands organismes nationaux de recherche tels que le CNRS, l'Inserm, l'Inria, dont les agents sont également gérés par des statuts ;
- dans les centres de documentation, les documentalistes sont majoritairement des agents de collectivités publiques, comme le montrait une étude de l'ADBS il y a quelques années.

11. Décret n° 2006-1688 du 22 décembre 2006 portant modification du décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux, texte n° 4.

La question du statut général de la fonction publique, spécificité française, est donc centrale pour eux tous, tant pour les recrutements que pour les déroulements de carrières.

Une fonction publique de moins en moins statutaire : une évolution inéluctable ?

De plus en plus d'agents ne sont pas titulaires, et donc ne relèvent pas du statut : agents contractuels dits

Dispositions réglementaires concernant la fonction publique d'État (premier semestre 2007)

Dispenses de diplômes et limites d'âge (décrets du 19 janvier 2007)

Les exemptions en termes de limite d'âge pour se présenter aux concours concernent désormais l'ensemble de la population, et non plus seulement les femmes (décret n° 2007-73 du 19 janvier 2007). De même, les dispenses de diplôme pour se présenter à certains concours concernent désormais aussi bien les pères que les mères de famille (décret n° 2007-74 du 19 janvier 2007).

Statuts particuliers des corps de bibliothécaires adjoints spécialisés (BAS) et de magasiniers (décrets du 30 avril 2007)

C'est dans la période (peu propice à leur prise en compte médiatique) de l'entre-deux tours de l'élection présidentielle qu'ont été publiés les décrets n° 2007-654 et n° 2007-655 du 30 avril 2007 pris en application des fameux « accords Jacob ». Si le premier cité porte sur des modifications (relativement) mineures dans les corps des bibliothécaires adjoints spécialisés et des assistants des bibliothèques, le second consacre la fusion des deux corps de magasiniers existant jusqu'alors dans la fonction publique d'État. Les corps des magasiniers spécialisés et des magasiniers en chef sont remplacés par un corps unique des magasiniers des bibliothèques, divisé en 4 grades. Le premier grade (magasinier de 2^e classe) correspond à un recrutement sans concours, là où les magasiniers principaux de 2^e classe (3^e grade) restent recrutés sur concours.

Yves Desrichard

de « droit public », agents temporaires assurant des remplacements à durée déterminée, vacataires, moniteurs étudiants en université, mais aussi contrats à durée déterminée et contrats aidés de type insertion, tous types de contrats qui introduisent une précarité certaine, n'étant pas strictement de droit privé, et n'assurant pas les conditions et garanties du statut général non plus.

Entrer en détail dans ces multiples cas spécifiques à chaque employeur est impossible. Mais il est utile de rappeler que plus du quart des agents, en filière culturelle territoriale, ne sont pas statutaires. La lecture et l'analyse des offres d'emploi montreraient également que les non-titulaires représentent une part de moins en moins négligeable au ministère de la Culture, comme aux ministères de l'Éducation nationale ou de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Malgré l'absence de statistiques récentes, on peut - partant des derniers chiffres publiés par la Direction du livre et de la lecture - inférer facilement que la tendance va vers le recrutement de personnels temporaires, pour assurer remplacements de congés (maternité, temps partiels), ouvertures élargies de bibliothèques, etc., mais aussi parce que les activités des bibliothèques se diversifient et que les recrutements sur statuts « généralistes » ne permettent pas toujours de trouver des profils de « webmestre », de gestionnaire de base de données, de chargé de communication ou d'animateur multimédia ; les employeurs définissent souvent plutôt un profil « pointu » qu'un grade de recrutement¹².

De même, dans les bibliothèques des universités, l'augmentation des horaires d'ouverture s'est faite en grande partie grâce aux moniteurs étudiants, qui émargent sur crédits de l'université, et échappent au décompte chiffré des enquêtes ESGBU de la Sous-direction des bibliothèques

12. Voir l'article d'Yves Desrichard et Sophie Ranjard dans ce même dossier, p. 9.

et de l'information scientifique du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Nombre de postes non pourvus après le mouvement national le sont par des contrats de 10 mois.

Le CDI, un objet juridique insolite dans la fonction publique française

À la suite d'un arrêt de la Cour européenne de justice, le gouvernement a dû accepter de créer un CDI dans la fonction publique¹³.

Sur recours d'un agent employé sous contrat à plusieurs reprises, continuellement dans des services publics, sans être jamais titularisé, la Cour a statué en sa faveur, considérant qu'il s'agissait d'un emploi permanent et que les contrats à durée déterminée successifs devaient être transformés en un contrat à durée indéterminée.

La loi du 26 juillet 2005¹⁴ intègre l'existence du CDI dans la fonction publique sous réserve de l'âge du requérant (plus de 50 ans) et de la durée des services publics accomplis (2 fois 3 ans); elle devra préciser la gestion de carrière de ces agents, surtout en cas de requalifications de contrat, d'évolution du salaire, etc.

Les évolutions observées: la gestion des personnels de la FPT

L'évolution récente des collectivités publiques les a conduites à un souci de rationalisation, de « bonne gestion », d'efficacité et d'efficacité et, comme on dit aujourd'hui, de bonne gouvernance. Pour cela, tous les élus revendiquent d'être plus autonomes dans leur gestion. La gestion des personnels emprunte de plus en plus à celle de sociétés privées: recrutements sur profils, projets de service, recrutements pour des du-

rées de projets... Les aménagements, demandés et obtenus par les élus, repris dans les nombreuses modifications depuis 1984, vont globalement dans ce sens.

Une souplesse revendiquée dans la gestion des cadres d'emploi

À ce titre, on aura noté la disparition des quotas nationaux d'avancement, la possibilité de plus en plus ouverte de recruter des agents à temps non complet (et pas seulement dans les petites communes), la possibilité de « partager » un agent entre deux collectivités, une faculté élargie de recrutement de contractuels, des assouplissements sur les recrutements de personnels en fonction de la taille des collectivités, et diverses mesures.

La proximité des missions et qualifications des assistants et des assistants qualifiés conduit à une fusion de fait, et parfois à un recrutement de niveau inférieur. On peut constater déjà que nombre de conservateurs territoriaux partant en retraite sont et seront remplacés par des bibliothécaires, certes très qualifiés mais, faut-il le souligner, aux carrières d'indice terminal moins élevé!

D'autres comportements nous sont rapportés, qui relisent habilement, sinon la lettre, en tout cas l'esprit du statut, comme employer sous contrat des agents inscrits sur une liste d'aptitude, en quelque sorte, comme pour une période d'essai qui durerait un an ou plus, sans que la collectivité soit en quoi que ce soit engagée à long terme par ce recrutement.

Les évolutions observées: la gestion des personnels de la FPE

L'État est-il en reste? Pas vraiment. La démarche introduite par la loi organique relative aux lois de finances (Lof) implique de rendre possible par le biais de la « fongibilité asymétrique » le transfert de crédits de masse salariale vers des crédits d'investissement.

La gestion des corps devait être une gestion prévisionnelle qui permettrait de prévoir les départs en retraite, les mutations, les sorties définitives de la fonction publique, grâce à des outils statistiques pouvant s'appliquer à la gestion de personnels nombreux.

On sait depuis longtemps que l'ouverture de concours et le nombre de postes ouverts ont peu à voir avec ce type de réflexion, car les calculs sont le plus souvent faits en fonction des exigences budgétaires du moment. De nombreuses études, à l'État ou dans la fonction publique territoriale, ont analysé les pyramides des âges, prévu des départs en retraite nombreux dans les années 2010-2015, mais la préparation de recrutements progressifs ne semble pas vraiment à l'ordre du jour. Les déclarations du président de la République élu en 2007 assument maintenant ces réductions comme une véritable politique de gestion de la fonction publique de l'État.

La loi sur l'autonomie des universités s'intéresse à ce sujet, donnant aux présidents des pouvoirs accrus (et dérogatoires) sur les recrutements de personnels temporaires¹⁵.

En guise de conclusion provisoire

La fonction publique française est assez exceptionnelle dans le monde, pas seulement par sa qualité (régulièrement évoquée) mais surtout par son type d'organisation.

Dans nombre de pays, les « cadres » directeurs, managers, sont directement liés aux responsables politiques et aux élus des villes ou des universités. Les « employés », cadres intermédiaires ou d'exécution (équivalents de nos catégories B et C), sont recrutés sur profil, sur des contrats à durée déterminée ou indéterminée,

13. « Le nouveau CDI dans la fonction publique, analyse », *La Gazette des communes, des départements et des régions*, 2 mai 2006, p. 52-56.

14. Loi 2005-843 du 26 juillet 2005, portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

15. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, JO du 11 août 2007.

et soumis à des règles de type « convention collective ». Les embauches sont faites souvent sur des contrats à temps partiel, notamment pour adapter les horaires d'ouverture à des amplitudes toujours plus grandes¹⁶.

Ces constatations esquissées, on ne peut qu'énoncer des questionnements sur la possibilité de garder en l'état le type de fonctionnement actuel des bibliothèques publiques.

La fonction publique peut-elle continuer à recruter sur des niveaux hérités de l'après-guerre, il y a soixante ans, alors que la démographie étudiante a été totalement chamboulée? Cette totale dichotomie entre réalité des diplômés et niveaux de recrutement statutaire peut-elle perdurer, alors qu'elle consacre cette hypocrisie que candidats et jurys de recrutement voient parfaitement : avec un simple bac, comment se mesurer avec un bac + 4 et plus?

Et pourtant, il est important que le personnel des bibliothèques représente la diversité des publics accueillis – et à accueillir. Un recrutement exclusif de diplômés universitaires ferait certainement perdre en richesse de profils, de diversité d'expériences et de pratiques.

Pourtant, les récentes modifications, vues rapidement, ne proposent pas de révision en profondeur. La question fondamentale, bien sûr, sera celle de la politique des établissements et de leurs objectifs : voudront-ils attirer une population de plus en plus nombreuse, prêter et communiquer de plus en plus de documents, adapter les politiques d'acquisition, développer les services offerts aux usagers, les services de renseignements à distance? La souplesse de gestion et la variété des types de personnels requis devront être prises en compte et certainement augmentées.

Quels sont les enjeux aujourd'hui? De quels types de personnels a-t-on besoin et en quel nombre? La réflexion qui n'a pas eu lieu lors de

la création à l'État du corps des bibliothécaires devra certainement un jour être sérieusement posée, pour chaque grade : comment affecter les nouvelles recrues, sur quels profils, comment les situer dans l'organigramme?

Si les autorités de tutelle ne semblent pas trop s'inquiéter de voir la baisse des inscrits en bibliothèques municipales, ou la baisse de fréquentation des étudiants dans les bibliothèques universitaires... certains se feront sans doute la réflexion (provocante!) que des gels de postes pourraient « passer » alors presque sans douleur, puisque la simple observation des statistiques les justifierait : moins de lecteurs, moins de prêts, moins de personnels!

De même que l'évaluation des politiques publiques suppose d'avoir défini clairement ses objectifs, de les avoir quantifiés et cadrés dans le temps, de même les responsables politiques et les directeurs de bibliothèques doivent-ils sans attendre réfléchir en ce sens pour définir une véritable politique de gestion des richesses humaines.

Juillet 2007

Éléments de bibliographie sommaire

Cette sélection porte exclusivement sur des ouvrages très récents, vu les multiples changements évoqués dans cet article.

Code de la fonction publique: 2007. – Dalloz, 2007.

DESRICHARD, Yves. – *Administration et bibliothèques.* – Nouvelle édition. – Éd. du Cercle de la librairie, 2006.

La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État: rapport au Premier ministre. – 2007.

MARILLIA, Georges-Daniel; **PELLETIER, Pascale**; **THUAL, Régis.** – *Les agents non titulaires des trois fonctions publiques.* – Berger Levrault, 2007.

MARILLIA, Georges-Daniel. – *Les agents territoriaux.* – Berger Levrault, 2007.

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2006-2007 : vol. 1, Faits et chiffres.

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/0740004900/0000.pdf>

Statut général des fonctionnaires de l'État. – Édition des Journaux officiels, 2006.

Lexique des sigles et abréviations utilisés

ABF	Association des bibliothécaires de France
ADBS	Association des professionnels de l'information et de la documentation
Bac	baccalauréat de l'enseignement secondaire
BEP	brevet d'études professionnelles
CAP	certificat d'aptitude professionnelle
CDG	centre départemental de gestion
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CRFCB	centre régional de formation aux carrières des bibliothèques
DEA	diplôme d'études approfondies
DESS	diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUST	diplôme d'études universitaires scientifiques et techniques
DU	diplôme d'université
DUT	diplôme universitaire de technologie
Enact	École nationale d'application des cadres territoriaux
Enssib	École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques
ESGBU	enquête statistique générale auprès des bibliothèques universitaires
FIA	formation initiale d'application
Inria	Institut national de recherche en informatique et en automatique
Inserm	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IUP	institut universitaire professionnalisé
IUT	institut universitaire de technologie
Lof	Loi organique relative aux lois de finances, promulguée le 1 ^{er} août 2001 et réformée par la loi organique du 12 juillet 2005.
ZUS	zone urbaine sensible

16. Allemagne, Pays-Bas, Québec, par exemple.