

Diplôme de conservateur de bibliothèque

Mémoire d'étude/ janvier 2009

Le rapport Vandevoorde : Un rapport pour rien ?

Guillaume de la Taille

Anne-Marie Bertrand
Directrice de l'Essib

Remerciements

A Madame Anne–Marie Bertrand pour m’avoir aiguillé vers l’essentiel et permis de trouver le sésame des Archives Nationales à Fontainebleau.

A Monsieur Pierre Vandevoorde pour m’avoir accordé un long entretien et pour avoir répondu à mes nombreuses questions sur la Direction du livre au moment de la conception du rapport qui porte son nom.

A Monsieur Louis Yvert pour m’avoir accordé un long entretien et pour m’avoir fourni sur la rédaction du rapport Vandevoorde de multiples informations qui ont nourri de nombreux passages de ce travail.

Résumé :

Commandé au Directeur du Livre, Pierre Vandevoorde, par le Premier ministre, Raymond Barre, en octobre 1980, le rapport devait présenter une étude de l'ensemble des bibliothèques françaises publiques ou privées. La Direction du livre trouva l'occasion, non seulement de répondre de manière détaillée à la commande et de chercher à comprendre la situation difficile des bibliothèques françaises de l'époque, mais aussi de faire valoir une conception volontariste en matière d'équipement public. Les thèmes développés furent l'inspiration de l'action publique des années qui suivirent

Descripteurs :

Bibliothèques-- France

Bibliothèques--Histoire

Bibliothèques--Politique publique

Abstract :

In October 1980, Prime Minister Raymond Barre commissioned Pierre Vandevoorde, Head of the Department of Books at the Ministry of Culture, to produce a report on all public and private libraries in France. The Department of Books took this opportunity, not only to analyze in detail the difficult situation of French libraries at the time, but also to promote a voluntarist conception of public investment. The themes developed in the report inspired public action during the following years..

Keywords :

Library-- France

Library--History

Library--public policy

Droits d'auteurs

Droits d'auteur réservés.

Toute reproduction sans accord exprès de l'auteur à des fins autres que strictement personnelles est prohibée.
--

Table des matières

INTRODUCTION	9
I DU PROJET DE LOI AU RAPPORT	13
1 UNE LOI POUR LES BIBLIOTHEQUES	13
A) <i>Rattraper le retard français en cinq ans</i>	13
1) Un projet de loi annoncée en Conseil des ministres	13
2) Un plan ambitieux	14
3) Des obligations qui pèsent sur les communes... ..	14
4) ...et un engagement de l'Etat	14
5) Une amorce de décentralisation	15
B) <i>Un texte trop ambitieux?</i>	15
1) L'équilibre financier du projet en question.....	15
2) Le gouvernement bat en retraite.....	16
3) Etait-ce LA loi sur les bibliothèques ?	16
C) <i>Un rapport demandé par le Premier ministre sur les bibliothèques en France</i> .	17
1) Une annonce solennelle	17
2) Un rapport administratif	18
3) La commande de la lettre de mission	18
4) La Direction du livre se met au travail	19
2 LE PERIMETRE DU RAPPORT	19
A) <i>Critères et méthodes</i>	19
1) Préliminaires idéologiques.....	20
a) Définir des critères	20
b) La participation au service public	20
c) Première réintégrations	20
d) Les bibliothèques d'entreprise.....	21
e) Questions de principes	21
f) Que faire de « Culture et Bibliothèques pour Tous » ?	21
g) La Bibliothèque Nationale	22
2) Préliminaires méthodologiques	22
a) Limite des statistiques	23
b) Les bibliothèques de lecture publique, hors Direction du livre	23
c) Les bibliothèques d'hôpitaux	23
d) Derechef, les «Culture et Bibliothèques pour Tous »	24
e) Les « autres bibliothèques » : comment s'informer ?	24
f) Conclusions d'une enquête.....	25
B) <i>Les rédacteurs du rapport</i>	25
1) Une équipe importante.....	25
2) La Direction du livre au travail	26
a) La Direction du livre a une part prééminente	26
b) Un rôle d'influence	26
c) Une équipe organisée	27
B) <i>L'équilibre interne du rapport</i>	29
1) Deux rapports en un	29
2) Des précautions diplomatiques	30
D) <i>Le rapport sera-t-il publié ?</i>	30
1) Mai 1981 : de nouvelles priorités.....	30
a) La gauche accède au pouvoir	30

b) La loi sur le prix unique du livre	31
c) Le rapport Pingaud Barreau	31
2) Un changement de perspective politique	31
a) Une nouvelle logique politique	31
b) Un rapport de droite ?.....	32
3) Le rapport Vandevorde sera publié	32
a) Les atouts du rapport	32
b) Un rapport dans les limbes.....	33
c) Des hauts fonctionnaires déterminés	33
d) Un rapport de gauche ?.....	34
4) Ultimes préparatifs.....	35
a) Les derniers habillages	35
b) La lettre de mission	35
c) Le contenu du rapport a-t-il évolué ?.....	35
d) La publication du rapport.....	36

II UN RAPPORT QUI S'INSERE DANS LES GRANDS DEBATS POLITIQUES DE LA FIN DES ANNEES 70 39

1 LA REGIONALISATION DE GAUCHE A DROITE 39

A) *Les projets de loi sur la régionalisation* 39

1) Les débats sur la décentralisation	39
2) Les communes sont au cœur du débat politique.....	39
a) Actualité politique du thème des communes	39
b) La régionalisation selon Valéry Giscard d'Estaing	40
c) Autonomie des communes : fonctionnement et investissement.	40
d) Vers la dotation globale d'équipement	41
e) Les départements : amorce de décentralisation	41
f) L'aménagement du territoire.....	41
g) Territoires et bibliothèques	42

B) *Dotation globale de fonctionnement et bibliothèques*..... 42

1) La commune comme communauté naturelle.....	42
2) La Direction du livre alerte le gouvernement	43
3) Une menace pour la construction de bibliothèques	44
a) Contre la dotation globale d'équipement	44
b) La culture à l'encan	44
c) Le pessimisme de la Direction du livre	45
4) L'ébauche d'une solution	45
a) Un moratoire pour la culture	45
b) Une conception ambivalente des communes	45
c) Une victoire idéologique pour la Direction du livre	46
5) Les BCP : quelle décentralisation ?	46
a) Les Bibliothèques Centrales de Prêt.....	46
b) Trouver une forme juridique adaptée.....	46
c) Des préalables importants à la décentralisation	47

2 LE RAPPORT DESSINE LE ROLE D'UNE DIRECTION DU LIVRE DANS UN ETAT DECENTRALISE 48

A) *La Direction du livre, entre conseil et autorité* 48

1) Proposer une définition du rôle de la Direction du livre	48
2) L'évolution du rôle de l'inspection	48
3) Les missions de la Direction du livre	49

4)	Une administration qui a su forger les instruments de sa politique.	49
B)	<i>La loi et les normes</i>	50
1)	Des normes opposables.....	50
2)	Une loi cadre.....	50
a)	Une loi d'orientation ou d'obligation.....	50
b)	Des dispositions budgétaires prudentes.....	51
C)	<i>Limites d'un arsenal statistique</i>	51
1)	Statistiques et société	51
2)	Les statistiques, l'Etat et le citoyen.....	52
III UNE VOLONTE POLITIQUE : CONSTATS ET PROPOSITIONS		53
1	DEFINIR LA BIBLIOTHEQUE.....	53
A)	<i>Eloge de la bibliothèque ou éloge du livre ?</i>	53
1)	Les bibliothèques : Le Livre et l'Histoire.....	53
a)	Le poids de l'Histoire	53
b)	La bibliothèque et le Livre	54
2)	Le livre, la culture et l'Histoire.....	54
3)	Le livre comme objet contemporain	54
4)	Des livres et des genres	55
5)	Le livre, un objet culturel parmi d'autres	55
a)	Le livre et la télévision	55
b)	Le livre et le marché	56
6)	Le livre et l'Etat.....	57
a)	Une défense de l'intervention de l'Etat.....	57
b)	L'économie de la culture.....	57
c)	Il n'y a pas de voie française.....	58
B)	<i>l'évolution de l'environnement institutionnel des bibliothèques</i>	58
1)	Pour la tutelle du ministère de la Culture	58
a)	Un débat qui partage le monde des bibliothèques.....	58
b)	Une évolution marquée par l'Histoire.....	59
c)	Des problèmes ouverts.....	59
2)	Les bibliothèques et le marché.....	60
a)	Des libraires partenaires.....	60
b)	Le marché ne peut pas tout.....	60
3)	Plaidoyer pour une bibliothèque accessible à tous	60
a)	Les valeurs fondatrices	60
b)	Les bibliothèques : des définitions chiffrées	61
c)	Pour une norme de qualité.....	61
2	LES PROPOSITIONS DU RAPPORT : PLANS D' ACTIONS	62
A)	<i>Construire des bibliothèques (BM et BCP)</i>	62
1)	Les bibliothèques municipales : des objectifs chiffrés	62
2)	Les BCP : parachever la couverture de la France.....	63
B)	<i>Les bibliothèques universitaires</i>	64
1)	Une rédaction autonome	64
2)	Faire parler les statistiques	64
3)	Des propositions chiffrées	64
4)	Un rapport sans surprise	65
5)	Repenser l'organisation des BU.....	66
C)	<i>Les BU, l'informatisation et les bases de données</i>	66
1)	le développement récent des systèmes de gestion	66

2) Le travail en réseau	66
3) Le rôle de coordonnateur de l'Etat.....	67
D) <i>La formation des bibliothécaires</i>	67
1) Quel métier de bibliothécaire ?.....	67
a) Définitions d'un métier.....	67
b) Conditions de cette évolution.....	68
2) Vers une rénovation des statuts	68
a) Décloisonner la profession.....	68
b) Bibliothécaires et bénévoles	69
c) Former le personnel scientifique et technique.....	69
d) Les bibliothécaires, condition du développement	69
IV UN RAPPORT POUR RIEN ?.....	71
1 FILIATION ADMINISTRATIVE	71
A) <i>Un rapport sans postérité législative</i>	71
B) <i>Un rapport sans filiation directe</i>	71
2 UN RAPPORT D'INFLUENCE	72
A) <i>Le rapport et ses lecteurs</i>	72
1) Un manuel d'initiation	72
2) Une mine d'information pour la profession	72
B) <i>Le rapport et ses auteurs</i>	73
1) L'idéologie de la Direction du livre	73
2) Une représentation du monde	73
C) <i>Un rapport pour bibliothécaires ?</i>	75
1) Quand on parle bibliothéconomie	75
2) L'accueil professionnel doit être nuancé	75
CONCLUSION.....	79
BIBLIOGRAPHIE	81
TABLE DES ANNEXES	87
NOTE 81-24 SUR LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT	97

Introduction

Dans le cadre de la réforme générale des politiques publiques, Christine Albanel, ministre de la Culture et de la Communication, a annoncé en Avril 2008, une importante refonte de l'organisation du ministère de la Culture. Les actuelles directions sont appelées à disparaître. Certaines ont d'ores et déjà une place assignée sur un organigramme bouleversé. D'autres devront attendre des audits plus complets pour connaître le sort qui leur sera fait. Ainsi en est-il de la Direction du livre et de la lecture qui disparaîtra dans sa forme actuelle et dont les missions seront, dit-on sans encore trop de certitude, reprises partiellement par des structures administratives de mission, ou confiées à des services déconcentrés de l'Etat, plus proches de la philosophie contemporaine de l'action publique.

Pour la Direction du livre et de la lecture, ce bouleversement marquera la fin d'une période qui s'ouvre en 1976 lorsque les bibliothèques municipales et départementales de prêts sont rattachées au ministère de la Culture. Alors, partant de rien ou presque, s'était constituée une Direction du livre qui, au cours des années, a forgé un corps de doctrine et une philosophie de l'action publique qui ont façonné le paysage bibliothéconomique français. Service central soucieux des collectivités territoriales, elle a accompagné pendant plus de trente ans le développement de la lecture publique dans les communes et les départements.

Beaucoup de documents pourraient témoigner de l'action de la Direction du livre pendant ces années. Parmi eux, le rapport demandé, en octobre 1980 (cinq ans après la création de la Direction du livre) par le Premier ministre de l'époque, Raymond Barre, au directeur du Livre, Pierre Vandevoorde, paraît au premier abord un document administratif parmi les autres. A l'origine, il était destiné à masquer, selon un procédé commun, l'abandon d'un projet de loi sur les bibliothèques, qui n'avait plus les faveurs du pouvoir. Un rapport de circonstance de plus, sans aucun doute. Deux traits cependant le distinguent d'emblée.

En premier lieu, son thème, vaste et ambitieux, les bibliothèques en France, qui deviendra le titre du rapport lui-même - bien que, selon la coutume administrative, il soit plus connu sous l'appellation de rapport Vandevoorde. Son volume aussi, plus de 500 pages, dotées de généreuses annexes qui sont la marque d'un travail important. Des pages qui expliquent, justifient, défendent, mettent en question l'état des bibliothèques et le sens des politiques publiques. Les auteurs vont parfois jusqu'à stigmatiser telle ou telle politique, déplorer le manque de moyen, revendiquer un rôle qui leur semble leur revenir. Un rapport administratif, et qui en suit les usages, mais qui sait utiliser une certaine liberté de parole.

Lorsque l'on parcourt la littérature professionnelle, il apparaît que ce rapport n'a jamais fait jusqu'à présent l'objet d'une étude d'ensemble ni d'articles de fonds. Nous n'en trouvons la trace qu'au travers de courtes références - en incipit d'un article, par exemple. Les auteurs citent le rapport Vandevoorde avec respect, tantôt pour les informations dont le rapport est prodigue, tantôt pour les audaces dont ses auteurs ont su faire preuve. Après une première étude, nous constaterons que ces références sont souvent entre vérité historique et légendes.

L'étude du rapport doit en premier lieu nous permettre de comprendre les circonstances qui ont entouré sa publication, au moment de la première grande alternance politique de la V^{ème} République. Son sort se décida au gré d'événements imprévisibles qui en changèrent sans doute la signification. Car ces péripéties ne furent pas que politiques, elles résultèrent d'un climat idéologique, durant une période où la France redéfinissait le contenu de sa politique culturelle. Le rapport Vandevoorde faillit bien ne jamais sortir des dossiers du ministère. Il connut une publication qui allait en faire un document paradoxal.

Par ailleurs, il importe de resituer le rapport Vandevoorde dans son contexte. Il est façonné par les grands débats politiques de l'époque dont il est le reflet et, dans le domaine culturel, un acteur. Grands débats qui portent notamment sur la décentralisation, entre la décentralisation giscardienne et la mitterrandienne. Ces controverses sont d'une importance extrême pour l'avenir des bibliothèques et le rôle – et l'existence même – des services centraux dans la définition des politiques culturelles.

Enfin, à une époque où la politique d'aide à la construction des bibliothèques était au plus bas, le rapport Vandevoorde propose une vision du livre, de la lecture et des bibliothèques. Il convient d'en proposer une analyse synthétique. Cette vision nous paraîtra tantôt marquée par les conceptions d'un monde auquel nous n'appartenons plus, tantôt annonciatrice du développement des bibliothèques durant années 1980-90.¹

Le rapport Vandevoorde contient des résultats, des données et des informations qu'il était indispensable d'étudier pour en rendre la cohérence. Mais nous avons aussi tenté de comprendre, par cette étude, la conception du monde des bibliothèques, forgée par un service central, pour accomplir ses missions.

Ces analyses permettent de poser la question de l'utilité du rapport Vandevoorde. Une utilité qui n'est pas évidente et qui dépend du contexte politique dans lequel s'inscrit ce rapport, de sa postérité administrative et de l'accueil professionnel qu'il a reçu.

Parfois ces thèmes sont fortement marqués. D'autres fois, ils sont en estompe. Mais il est toujours possible d'en révéler le dessin.

¹. Le rapport a été rédigé sous la responsabilité de la Direction du livre. Il est nourri par ses préoccupations. Les bibliothèques universitaires sont moins présentes dans le texte, elles n'interviendront pour nous que comme acteur secondaire. Quant aux problèmes de la conservation qui ont tous leur légitimité, nous ne les avons pas privilégiés, préférant nous attacher aux secteurs qui sont centraux pour comprendre le rapport Vandevoorde.

I Du projet de loi au rapport

Le rapport Vandevoorde doit son existence à un avant-projet de loi² sur les bibliothèques dont le premier chiffrage représentait un coût pour le budget de l'Etat jugé si important par le Gouvernement, et au premier chef par la Direction du budget, que le Premier ministre, de manière dilatoire, a demandé que la Direction du livre entreprenne la rédaction d'un rapport.

1 UNE LOI POUR LES BIBLIOTHEQUES

A) Rattraper le retard français en cinq ans

1) Un projet de loi annoncée en Conseil des ministres

Le 8 janvier 1979, à la demande du Président de la République, est annoncée en Conseil des ministres la préparation d'un projet de loi sur les bibliothèques de lecture publique. Son objet est de « définir les missions et les obligations respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de lecture publique », selon les termes du communiqué du Conseil des ministres.³

L'annonce en Conseil des ministres n'est pas une procédure rare. Elle est cependant solennelle, par sa simple portée symbolique – c'est le Président de la République et l'ensemble du gouvernement réunis qui se trouvent engagés. La tradition veut que le porte-parole de la Présidence donne le compte rendu sommaire du Conseil des ministres sur le perron de l'Elysée. A cette occasion il annonce les projets de loi. La plupart des journaux télévisés sont susceptibles diffuser cette information. A l'époque où cette loi est envisagée, c'est une pratique courante qui donne une publicité solennelle au projet de loi.

² Le projet de loi n'a jamais été déposé sur le bureau d'aucune des deux assemblées (en l'occurrence il aurait dû être posé sur le bureau du Sénat, la tradition voulant que tout projet de loi comportant des articles qui intéressent au premier chef les collectivités locales soit déposé sur le bureau de la Haute Assemblée). Il s'agit donc d'un projet de projet de loi qui n'a jamais eu de caractère officiel sinon l'annonce dont il a été l'objet.

³ Voir le commentaire du projet de loi par la Direction du livre dans les annexes

2) Un plan ambitieux⁴

Ce texte est préparé au ministère de la Culture, essentiellement par le Cabinet du ministre en relation avec la Direction du livre. Le directeur du Livre de l'époque, Jean-Claude Groshens, prédécesseur de Pierre Vandevoorde, s'est beaucoup investi dans ce travail⁵. Et il s'agit d'un projet de loi qui, s'il avait été à son terme, aurait pu être considéré comme un événement fondateur de la politique de lecture publique. En effet, cette loi est préparée dans un contexte où la profession de bibliothécaire demande qu'une loi définisse les rôles respectifs des pouvoirs publics centraux et des collectivités locales.⁶

3) Des obligations qui pèsent sur les communes...

Le projet fait en premier lieu obligation aux communes de plus de 10.000 habitants de se doter d'une bibliothèque municipale dans les 5 ans et aux communes de plus de 30.000 habitants d'établir un plan de développement de la lecture publique comportant la desserte des quartiers. C'est une loi d'obligation. En 1979, la France est loin de compter une bibliothèque dans toutes les villes de plus de 10.000 habitants. 146 des 381 communes de 10.000 à 20.000 habitants n'ont pas de bibliothèques. Sur 277 villes de 20.000 à 50.000 habitants, 27 n'en ont pas. Les villes plus importantes ont toutes une ou plusieurs bibliothèques, mais offrent souvent un service inadapté.⁷

4) ...et un engagement de l'Etat

Pour réaliser les ambitions de ce projet de loi, un système de subvention des collectivités locales par l'Etat est prévu. Cependant, le projet de loi ne le mentionne pas. En conséquence, il n'indique pas clairement qui contribuera au financement des bibliothèques. Cette lacune conduira certains maires, mis dans la confiance de la préparation de ce projet, à penser que l'effort financier incombera aux seules communes, ou principalement aux communes, sans participation de l'Etat. Le projet prévoit seulement que des lois programmes seront votées pour subventionner les projets des communes qui respecteraient les normes établies par le ministère de la Culture. Cette erreur de présentation et de procédure aura d'importantes conséquences politiques.

⁴ Après la seconde guerre mondiale, il fallut attendre Georges Pompidou en 1966 pour qu'une politique nationale d'encouragement à la construction de bibliothèque municipale soit entreprise. L'acte initiateur en est la réunion d'un groupe interministériel et le slogan fondateur auquel se réfère encore aujourd'hui la littérature professionnelle, l'exclamation du président de l'époque « Tout reste à faire ! ». ce groupe de travail publie un rapport qui conclut qu'un important effort de l'Etat était indispensable à travers un plan de financement de dix ans et surtout la création d'un service technique ministériel chargé de mettre en œuvre les mesures décidées : le SLP à l'Education Nationale en 1968 et son prolongement avec le même personnel, le service des bibliothèques publiques au ministère de la culture après 1975, service doté d'une quinzaine de personnes. Ce service dont le personnel assure la continuité de la politique des bibliothèques alors même que les bibliothèques changent durant cette période de ministère de tutelle et connaissent trois directeurs du livre (Dennerly, Groshens, et Vandevoorde). Ces hauts fonctionnaires estiment en 1981 que la tâche accomplie depuis 1968 est insuffisante, mais que les objectifs demeurent les mêmes.

⁵ A l'époque du rapport Vandevoorde, Jean-Philippe Lecat est ministre de la Culture et de la communication (5 avril 1978-20 mars 1981). Ce ministère a souvent changé d'appellation qui correspond à des attributions différentes. C'est la première fois que ce ministère (qui a pu être secrétariat d'Etat par le passé) est dit de la Culture et de la communication, ce qui permet de lui rattacher l'audiovisuel à une époque où la télévision est exclusivement une télévision d'Etat. C'est donc un ministère stratégique où les préoccupations de lecture publique, de par les attributions même du Ministre, ne sont pas mises en avant.

⁶ « Il y avait une demande faite par la communauté du livre pour une loi sur le livre » Pierre Vandevoorde, entretien du 8 septembre 2008. Toutes les citations de Pierre Vandevoorde sont tirées de l'entretien qu'il a bien voulu m'accorder le 8 septembre 2008.

⁷ Source : rapport Vandevoorde page 14

5) Une amorce de décentralisation

Par ailleurs, le projet propose de transformer les bibliothèques centrales de prêt en établissements publics départementaux ou interdépartementaux, dépendant du conseil général,

de manière à ce que ceux-ci s'approprient effectivement les enjeux de la lecture publique et accordent aux BCP des subventions plus importantes qu'actuellement.

Le projet dispose enfin que tous les départements devront posséder une BCP ou son équivalent, l'Etat fournissant la totalité des crédits de construction, le département fournissant le terrain. Dans cette logique, la BCP cesserait d'être un service de l'Etat⁸. Elle prendrait la forme d'un établissement public dont la tutelle serait exercée par le Conseil général dont à l'époque l'exécutif le préfet. La question des conséquences de la réforme sur le statut des agents au sein de ce nouvel organisme n'est pas posée.

B) Un texte trop ambitieux?

1) L'équilibre financier du projet en question

Ce texte est ambitieux. Il a été préparé principalement par la Direction du livre⁹. Un autre document, rédigé à la même époque, témoigne de cette implication. Il s'agit de la note rédigée le 1^{er} juillet 1980 par la Direction du livre pour le compte du Cabinet du ministre de la Culture et de la Communication à l'attention du Cabinet du Premier ministre et du secrétariat de la Présidence de la République. Elle reprend les éléments du projet de loi¹⁰. Outre une analyse du projet du point de vue bibliothéconomique, la note fournit une estimation basse et une estimation haute du coût du programme d'équipement projeté. Elle propose d'établir la fourchette entre 600 et 900 millions de francs¹¹ à la charge de l'Etat pour la construction des bibliothèques municipales et des 17 BCP, ce que le projet de loi ne mentionnait pas.¹²

L'opposition à ce programme de construction de bibliothèques a eu deux foyers très différents :

- En premier lieu, le ministère des Finances. Il estime le coût prévisionnel de ces investissements impossible à supporter par le budget de l'Etat, en des temps où

⁸ Le personnel aurait été d'Etat. L'Etat aurait assuré d'importantes subventions de fonctionnement matériel portant la sa participation de l'Etat à 70 ou 80% des dépenses de fonctionnement.

C'était généreux, mais les ressources des départements étaient faibles à l'époque (c'est pour cela que lors de la création des BCP en 1945, le ministère de l'Intérieur s'était opposé à ce qu'elles soient des services départementaux).

⁹ A l'époque de la rédaction du rapport Vandevoorde, la Direction du livre (qui deviendra en octobre 1981 la Direction du livre et de la lecture) est une des directions du ministère de la Culture et de la Communication. De cette direction dépend le Service des bibliothèques publiques créé en 1975 après le transfert d'une partie de l'administration des bibliothèques de l'Education Nationale au ministère de la Culture – l'ensemble des bibliothèques de lecture publique mais pas les bibliothèques universitaires, la Bibliothèque Nationale et l'Inspection des Bibliothèques. Le Service des bibliothèques publiques comprenait trois bureaux : le bureau des Bibliothèques, dirigé par Marie-Françoise Bisbrouck, le bureau des Bibliothèques Centrales de Prêt dirigé par André Thill et le bureau des Affaires Générales dirigé par Pascal Sanz. C'est bien entendu ce Service des bibliothèques publiques qui est intéressé au premier chef par la rédaction du rapport Vandevoorde. Il fournira la plupart des collaborateurs qui contribueront à la rédaction du rapport. Le lien avec le ministère de l'éducation nationale n'est pas entièrement rompu puisque les trois premiers Directeurs du Livre y ont exercé des responsabilités. M. Pierre Vandevoorde, issu du cabinet du ministre de l'éducation nationale, nous dira avoir entretenu de bonnes relations avec le ministère de l'Education Nationale durant la préparation du rapport.

¹⁰ Voir en annexe la note du 1er/07/1980

¹¹ Soit 233 à 249 millions d'euros 2008, selon l'INSSE

¹² Cette estimation est une donnée brute qui n'est étayée par un calcul. On peut supposer qu'un document annexe donnait les hypothèses de coûts sur lesquels elle était fondée.

la réduction des dépenses de l'Etat, de fonctionnement ou d'investissement, est la règle.

- Par ailleurs, un groupe de parlementaires a eu connaissance du projet. Le financement des bibliothèques n'est pas établi de manière certaine. Cette lacune peut laisser penser que le poids du financement pèsera principalement, voire en totalité, sur les communes. Ces parlementaires, qui sont souvent maires, expriment leur opposition au projet. La position du gouvernement devient dès lors intenable.¹³

2) Le gouvernement bat en retraite

Le 17 octobre 1980, le Premier ministre Raymond Barre adresse directement¹⁴ à M. Pierre Vandevoorde¹⁵, directeur du Livre, une note où il l'informe que

le gouvernement estime venu le moment de disposer d'une appréciation et d'une réflexion sur l'ensemble des services qui concourent au service public de la lecture, qu'ils soient publics ou privés, ouverts à la population d'un département, d'une commune, ou réservés à une catégorie particulière d'utilisateurs

Le projet de loi n'est pas formellement abandonné, il est reporté à des temps où l'information du gouvernement sera plus complète. Dans les faits, ce rapport est demandé pour enterrer le projet de loi, selon la conviction même des fonctionnaires de la Direction du livre qui l'ont rédigé. C'est un procédé sans mystère, souvent employé par les gouvernements¹⁶. Le projet de loi cesse dès lors d'être une priorité, et les événements politiques se chargeront de l'enterrer à jamais.¹⁷

3) Etait-ce LA loi sur les bibliothèques ?

Cette loi en préparation n'aurait-elle pas pu être LA loi sur la lecture publique, celles que les bibliothécaires appelaient de leurs vœux et dont ils demandaient le vote à travers les motions répétées de leurs organisations professionnelles, telle l'association des bibliothécaires français ? Une loi où aurait été définis le rôle des bibliothécaires, les missions des bibliothèques, les rapports entre les bibliothèques et les pouvoirs politiques (central et territorial) et les moyens mis à leur disposition.

Or, la lecture du projet de loi indique que le texte, abandonné entre ministère et assemblée, est le premier, et le dernier à ce jour, qui reprenne de manière cohérente

¹³ Il est plausible, bien que cette raison ne soit énoncée par aucun texte ou témoignage, que le projet de loi ait été une victime collatérale de l'enlèvement parlementaire de la loi sur la régionalisation. Il avait été fait le choix de ne pas faire de loi cadre sur les bibliothèques pour éviter toute interférence sur la réforme des collectivités territoriales. Il est possible cependant que même une simple loi de financement ait pu être jugée inopportune dans un contexte législatif défavorable.

¹⁴ La tradition administrative française veut qu'un ministre, le Premier ministre en l'occurrence, puisse s'adresser directement à n'importe quel chef de service de l'Etat sans passer par toute la hiérarchie politique et administrative.

¹⁵ Pierre Vandevoorde (1933) est inspecteur général honoraire de l'Education Nationale. Il est normalien et agrégé d'histoire. Entre 1973 et 1976, il a été conseiller technique aux cabinets de Joseph Fontanet et de René Haby puis directeur au ministère de l'Education Nationale. En 1980, il est nommé directeur du Livre au ministère de la Culture et de la Communication, poste qu'il occupe jusqu'en octobre 1981. Il poursuit alors une carrière d'inspecteur général de l'Education Nationale.

¹⁶ Comme l'indique M. Vandevoorde : « Le rapport était un masque posé sur l'abandon d'une loi, nous n'étions quand même pas tombés de la dernière pluie ».

¹⁷ Si le projet de loi sur les bibliothèques avait suivi son cours jusqu'au vote par les assemblées, il est très probable que la loi aurait pu être promulguée avant les élections présidentielles et aurait eu, avant toute réalisation concrète, une capacité d'affichage de la volonté politique du gouvernement, alors que les réalisations n'auraient pas encore été engagées.

l'ensemble des demandes de la profession. Ce projet de loi constituait une sorte de charte minimale.

- La loi, en effet, « entend définir les missions et obligations respectives de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de lecture publique ».
- Elle définit aussi les missions des bibliothèques. Celles-ci sont « un service public d'accès au document doté de fonds représentatifs de l'ensemble de la production, de la diversité des opinions, de l'évolution des techniques de documentation et adapté aux besoins des différentes classes d'âge comme à ceux des handicapés ».
- Et, à toutes ces garanties, s'ajoute l'obligation faite aux communes de construire des bibliothèques, ce qui donne toute leur effectivité aux missions qui sinon restent abstraites, du moins privées d'effet. Le projet prévoyait même la création d'une commission nationale près du ministre « dont le rôle aurait été déterminant pour la conduite d'une politique nationale de développement des bibliothèques »¹⁸.

Son abandon, ou du moins son report sine die, provoque une forte déception chez les fonctionnaires qui en ont inspiré le texte.

Déception qui, à la Direction du livre, aura pour effet paradoxal de conduire les rédacteurs du rapport Vandevoorde à vouloir en faire un document de référence. Il convient, en effet, pour comprendre l'implication importante de la Direction du livre dans la rédaction de ce rapport qui n'était au départ que de circonstance, d'avoir à l'esprit la frustration des rédacteurs ne n'ayant pas pu porter à terme une loi qui répondait aux vœux de la Direction du livre.

C) Un rapport demandé par le Premier ministre sur les bibliothèques en France

1) Une annonce solennelle

Ce rapport, qui porte somme toute sur un sujet mineur à l'aune de l'action gouvernementale, est demandé par le Premier ministre. N'aurait-il pu l'être par le ministre de la Culture qui a sous son autorité les services directement compétents ?

Le projet de loi avait été une initiative du président de la République. Il avait été annoncé en Conseil des ministres. Par une sorte de parallélisme des formes, le rapport destiné à informer ce projet de loi ne peut pas emprunter des voies moins solennelles que le projet lui-même. Débattu en Conseil des ministres, c'est l'ensemble du gouvernement qu'il intéresse. C'est donc au Premier ministre que revient de commander le rapport.

Cette configuration administrative entraîne trois conséquences qui ne doivent pas être négligées :

- Le projet de loi, initialement, ne concernait que les bibliothèques dont la Direction du livre assurait la tutelle. Il a en conséquence été naturellement préparé par la Direction du livre. C'est logiquement aux services du ministre de la Culture que revient de rédiger le rapport. Dès lors la Direction du livre devient

¹⁸ Note 81-24 du 9 janvier 1981

le coordinateur des services des différents ministères. Elle rédige un rapport **dont le périmètre est plus large que celui du projet de loi**. Le rapport intéresse en effet différents ministères : l'ensemble des ministères ayant la tutelle des différentes bibliothèques, mais aussi les ministères peu ou prou intéressés à leur fonctionnement. Ainsi quatre ans après sa création, suite au rapport de 1974 de M. Granet¹⁹, par la force de la logique administrative, la Direction du livre se voit confier un travail interministériel. Bien sûr, ce rapport n'est pas un acte administratif majeur. Mais cette responsabilité administrative nouvelle implique que la Direction du livre, et notamment le Service des bibliothèques publiques, est devenu un partenaire administratif à part entière.

- Cette prééminence de la Direction du livre se retrouve dans l'organisation du rapport lui-même. Les bibliothèques dépendant de cette direction sont traitées le plus longuement et en premier. La problématique du rapport est avant tout celle de la lecture publique générale.
- Par ailleurs, le fait que ce rapport soit adressé au Premier ministre sera un élément à retenir pour comprendre les attermolements politiques au moment de sa publication.

2) Un rapport administratif

Le rapport est un rapport administratif. Il est commandé, très classiquement, par un responsable de l'administration (en l'occurrence, le premier d'entre eux, le Premier ministre) au directeur d'une administration singulière, le directeur du Livre, pour qu'il l'informe. Le rédacteur du rapport reste soumis à la sujétion hiérarchique, quelque liberté qu'il ait pour accomplir sa tâche et faire des propositions qui s'écarteraient de la politique actuelle du gouvernement. Ce n'est pas un rapport d'enquête. Le rédacteur doit obtenir les informations demandées des services sur lesquels il a autorité. Il n'a pas de pouvoir d'investigation qui aille au-delà de ce rôle d'autorité. La lettre de mission est impérative. Elle fixe les sujets à traiter et la date de remise au commanditaire.²⁰

3) La commande de la lettre de mission

La lettre de mission²¹ contient quatre éléments essentiels :

¹⁹ Paul Granet, Rapport au Premier ministre, Pour une politique du livre, La Documentation Française, 1975. Ce rapport préconise, entre autres mesures, le rattachement des bibliothèques municipales, des bibliothèques centrales de prêt et de la Bpi, non plus au ministère de l'éducation nationale mais au ministère de la Culture. C'est à cette occasion qu'est créée la Direction du livre au ministère de la Culture. A la date du rapport Vandevoorde, la Bibliothèque Nationale dépend toujours du ministère de l'éducation nationale.

²⁰ Cette situation est très différente de celle du rapport Pingaud Barreau, auquel il est associé sans pouvoir lui être comparé, où les auteurs sont des personnes extérieures à l'administration, choisies par le ministre de la Culture pour leur compétences et leur personnalité, dont la mission, librement consentie, n'implique pas forcément les services administratifs du domaine sur lesquels ils enquêtent (et en tout cas pas d'obligation hiérarchique). Cette différence de nature explique le caractère sobre et le recours à la statistique du premier, tandis que le second, écrit avec une plus grande liberté de plume, est souvent plus brillant quoique parfois informé de manière plus succincte.

²¹ La lettre de mission est reproduite en annexe..

- Elle demande en premier lieu une étude descriptive détaillée de l'état des bibliothèques qu'elles soient publiques ou privées. Elle doit mettre l'accent sur le cadre institutionnel et son évolution.
- Elle demande au directeur du Livre de constituer un groupe de travail interministériel.
- Elle fixe au 15 juin 1981 la date limite de remise du rapport.
- Enfin, alors que la lettre semble devoir être conclue selon sa logique argumentative et administrative, il est ajouté, en un paragraphe au recto de la feuille, une liste non limitative de sujets d'études, exposés sans ordre, qu'il s'agisse de décentralisation ou de coopération entre les bibliothèques publiques ou privées.²²

4) La Direction du livre²³ se met au travail

Selon la note interne de Pierre Vandevoorde en date du 1er décembre 1980, le calendrier des réunions de travail avec les représentants des autres ministères intéressés est désormais fixé.²⁴ Ce cadre est établi un mois et demi après la commande du Premier ministre. Il indique qu'un important travail a déjà été accompli en amont. Il a fallu trouver des correspondants dans chaque ministère, établir avec eux un premier plan de l'action interministérielle. Par ailleurs, la Direction du livre, qui, en plus de ses contributions spécifiques, doit concevoir l'architecture générale du travail, a très certainement arrêté ses propres règles de travail.²⁵

2 LE PERIMETRE DU RAPPORT

A) Critères et méthodes

Le rapport Vandevoorde est le seul rapport administratif, publié à ce jour, qui envisage l'ensemble des bibliothèques dans leur diversité, quel que soit leur ministère de tutelle, qu'elles soient d'initiative publique ou privée, associatives ou rattachées à un comité d'entreprise. Il répond en cela à la commande du Premier ministre qui envisageait expressément de traiter des bibliothèques publiques et privées. Cependant, faire coexister dans un même rapport des bibliothèques d'initiatives ou de formes aussi différentes oblige à un travail d'élaboration de critères.

Par ailleurs, le rapport dépend de la disponibilité d'informations fiables sur chaque type de bibliothèque. Les auteurs devront élaborer des stratégies et parfois limiter leur ambition d'exhaustivité.

²² Ce paragraphe paraît stylistiquement avoir été rédigé après le reste de la lettre, comme un ajout de thèmes, c'est sans doute une précaution de dernier instant pour s'assurer que les fonctionnaires n'oublieront rien....

²³ Les fonctionnaires qui rédigent ce rapport appartiennent tous au Service des bibliothèques publiques. Nous parlerons cependant de Direction du livre parce que, en droit, c'est l'entité qui rédige et signe ce rapport et que dans le rapport lui-même il n'est question que de la Direction du livre.

²⁴ A la réunion du 26 décembre, une réunion interministérielle par mois est décidée jusqu'en avril, les deux mois restants devant être réservés à la rédaction finale du rapport

²⁵ Les Archives Nationales ne contiennent que les notes concernant les réunions interministérielles. Pratiquement aucune note interne au service n'a été conservée.

1) Préliminaires idéologiques

a) Définir des critères

Les premières réunions interministérielles ont cherché à établir les critères qui permettent de déterminer de manière rationnelle les bibliothèques qui entrent dans les champs de l'étude du rapport et celles qui peuvent en être exclues. Lors de ces réunions, trois catégories de bibliothèques sont dégagées :

- Les bibliothèques publiques
- Les bibliothèques spécialisées
- Les bibliothèques professionnelles

Le compte rendu de la réunion du 1^{er} décembre 1980 indique : « On ne retient que les deux premiers groupes ». En conséquence, les auteurs excluent, dans un premier temps, la bibliothèque des armées, les bibliothèques des prisons, de l'éducation surveillée, des musées, toutes les bibliothèques privées de lecture publique (dont Culture et Bibliothèques pour Tous), mais aussi les bibliothèques étrangères en France, les bibliothèques des centres sociaux, des centres pour personnes âgées et des foyers ruraux.²⁶

Cependant ces critères généraux connaîtront des aménagements au gré d'analyses plus fines ou bien de décisions, qui dans la plupart des cas, ne dépendront pas du groupe interministériel, mais des instances politiques.

En effet, si l'on ne retient pas seulement le caractère public ou privé des bibliothèques pour les inclure dans le rapport, il convient de déterminer un critère qui permette de faire un choix fondé. Toutes les bibliothèques publiques ne répondront pas à ce critère, mais toutes les bibliothèques privées ne seront pas exclues du rapport.

b) La participation au service public

Selon les termes et l'esprit de la commande, l'étude des bibliothèques privées s'impose parce que ces bibliothèques participent de fait au service public de la lecture. C'est une notion élargie d'un « service public de fait » qui ne procède d'aucun arrêt rendu par le Conseil d'Etat, d'aucune jurisprudence, ni d'aucun texte. C'est donc une analyse d'origine gouvernementale, que l'on dirait presque de circonstance. L'application de critères généraux de droit public, sans distinction organique, a l'apparence de la simplicité. En fait, il pose de nombreux problèmes.

c) Première réintégrations

Les bibliothèques des prisons sont les premières à être réintégrées dans le rapport. Si leur public est spécialisé par nécessité, l'analyse fait valoir qu'elles sont d'authentiques bibliothèques de lecture publique.

Les foyers ruraux, qui gèrent souvent des bibliothèques, sont exclus dans un premier temps. Elles s'adressent à un public prédéterminé. Cependant elles sont des partenaires des Bibliothèques Centrales de Prêt en milieu rural. La réalité de leur action commande de les prendre en compte.

²⁶ Réunion du 1^{er} décembre 1980

d) Les bibliothèques d'entreprise

Ce sont sans doute les bibliothèques des comités d'entreprise qui sont intégrées le plus facilement dans l'orbite du rapport. Le rapport les qualifie (p.53) de bibliothèques qui « participent de manière très significative à la lecture publique ». Il est certain que les comités d'entreprise, sont d'origine légale. Mais cela est un caractère de pure forme. Il ne peut pas à lui seul emporter la décision. Leur gestion est assurée par des salariés souvent bénévoles. En conséquence, leur gestion ne dépend pas des employeurs. Enfin, le prêt y est gratuit. La raison de fond tient à une conviction des rédacteurs : ils sont persuadés que ces bibliothèques attirent un public qui ne fréquente pas les bibliothèques municipales. Elles font partie du service public parce qu'elles suppléent les limites du champ d'action des bibliothèques publiques.

e) Questions de principes

Il est normal cependant que cette notion élargie de service public ait été contestée par ceux à qui revient la charge d'élaborer le rapport.

Nous trouvons plusieurs indices des débats qui ont eu lieu à la Direction du livre. Tel haut fonctionnaire de la Direction du livre pense que seul le libéralisme d'un gouvernement faisant l'apologie du privé et désireux de se défaire de la charge des bibliothèques, en qui il ne croit guère, peut expliquer ce choix.²⁷

Par ailleurs, nous trouvons aussi la trace de réactions syndicales. Selon les termes de la lettre de mission, la commission doit consulter les syndicats de la manière la plus large qui soit. En date du 25 mai 1981, le syndicat national des bibliothèques (FEN) adresse un courrier à la Direction du livre :

(...) Nous prenons acte de l'extension de la mission confiée au directeur du Livre : tous les établissements de lecture sont cette fois concernés. (...) Reste cependant que, pour notre organisation, l'étude demandée ne saurait inclure tous les établissements privés : elle doit être articulée, pour la plus grande part sur les établissements PUBLICS²⁸, les établissements privés à caractère non lucratif (et ouverts à tous) n'ayant qu'un rôle accessoire.

Entre public et privé, payant et gratuit, laïc et d'origine confessionnelle le tracé est difficile à trouver.

f) Que faire de « Culture et Bibliothèques pour Tous » ?

Il semble bien que ce soit le cas du réseau Culture et Bibliothèques pour Tous qui ait posé le plus de problèmes à tous ceux pour qui la défense du service public au sens strict impliquait une stricte laïcité. Or, cette association a la triple caractéristique d'être d'initiative privée (de type associatif), d'avoir une origine confessionnelle²⁹ et de

²⁷ « Ils [le gouvernement] se sont dit : le rapport ne portera pas seulement sur la lecture publique telle qu'on en a parlé jusqu'au rapport Dennery, mais ce sera un rapport sur toutes les bibliothèques, c'est-à-dire y compris les bibliothèques d'études et de recherches, et surtout les bibliothèques privées. Ils trouvaient ça très bien les bibliothèques privées, c'était des bibliothèques qui ne coûtaient pas cher à l'Etat. » Louis Yvert entretien cité page 285, en note, de la thèse de doctorat de Marine de Lassalle [L'impuissance publique, la politique de la lecture publique en France \(1945-1993\)](#)

²⁸ Les majuscules sont de la rédactrice de la lettre

²⁹ Les Bibliothèques pour Tous ne revendiquent, pas à la date du rapport, cette origine catholique dont cette association dit même vouloir se défaire.

pratiquer le prêt payant³⁰. Les Bibliothèques Pour Tous ont cristallisé les objections faites à la conception gouvernementale qui ratisse large. Dans un premier temps, nous l'avons vu, elles sont exclues par les concepteurs du rapport. Puis elles sont rétablies dans la liste des organismes étudiés, alors même qu'elles ne correspondaient pas aux critères que les rédacteurs s'étaient fixés. En l'absence d'autres documents, ce revirement est au moins le signe d'un débat, et sans doute d'un arbitrage. Le rapport, dans son souci d'exhaustivité, fut-il intéressé, bouleverse des frontières historiquement bien établies.

Et les développements consacrés à Culture et Bibliothèques pour Tous se sont ressentis de ces réticences, voire de ces désaccords. Dans la première partie du rapport, les auteurs ne leur accordent qu'un traitement minimaliste, à peine une page. Et ils concluent que « si les bibliothèques municipales et centrales de prêt atteignent un jour un niveau de fonctionnement satisfaisant dans l'ensemble du pays, il [le réseau Culture et Bibliothèques pour Tous] restera un apport intéressant ». Au risque de froisser, on ne saurait être plus distant. Et la même neutralité conduit les auteurs du rapport, dans les annexes, à reproduire, sans autre commentaire, le questionnaire établi par la Direction du livre et renvoyé par la direction nationale des bibliothèques pour tous³¹. Ces traits, dont certains comportent un élément d'humour voilé, indiquent les difficultés d'intégrer certaines bibliothèques associatives dans le service public sans analyse préalable.

g) La Bibliothèque Nationale

L'exclusion de la Bibliothèque Nationale est donnée comme une évidence dans la préface du rapport. A l'époque, la Bibliothèque Nationale ne dépend pas encore de la Direction du livre, mais, depuis 1975, du service des bibliothèques du secrétariat d'Etat aux universités. Or, dans le compte rendu de la réunion du 17 novembre 1980, il est indiqué qu'« on ne sait pas encore ouvertement si le rapport devra intégrer la bibliothèque nationale ». La formulation indique que la réponse à cette question ne dépend pas des participants à cette réunion, dont M. Pierre Vandevorde : la décision revient au ministre de la Culture et de l'Information et au ministre de l'Education Nationale. Et il sera décidé que la bibliothèque nationale ne s'inscrirait pas dans le périmètre du rapport : bibliothèque trop grande, missions trop spécifiques. Elle justifierait un rapport à elle toute seule.

2) Préliminaires méthodologiques

Il fallait dans un premier temps déterminer quelles bibliothèques entraient dans le champ d'investigation du rapport. Il convenait ensuite d'établir si les sources d'information dont disposaient les rédacteurs - leur facilité d'accès et leur exhaustivité - n'auraient pas d'importantes conséquences sur la qualité des analyses que pourraient conduire les auteurs du rapport.³² Quand le manque d'information ne rendait pas impossible la mission qui leur avait été confiée.

³⁰ Nous verrons l'importance que le rapport donne au prêt gratuit.

³¹ C'est le seul chapitre où aucun apport des rédacteurs du rapport n'est fait, même lorsqu'il s'agit d'organismes jugés par questionnaires.

³² La difficulté d'obtenir des informations qui n'appartiennent pas au groupe des bibliothèques bien répertoriées est exprimée dès la réunion du 1^{er} décembre 1980, et reste une constante des réunions de travail jusqu'à la rédaction finale.

a) Limite des statistiques

L'administration dispose d'un grand nombre d'informations concernant les bibliothèques dont la tutelle ou le contrôle est exercé par un ministère ou un autre. C'est évident pour les bibliothèques relevant « de la tutelle »³³ de la Direction du livre (bibliothèques municipales et BCP ou la BPI) et du ministère de l'Education Nationale (bibliothèques universitaires, bibliothèques des grands établissements littéraires et scientifiques et Bibliothèque Nationale). Cela est encore vrai des centres français à l'étranger qui dépendent du ministère des Affaires Etrangères. Mais le rapport lui-même le note, la fiabilité et l'exhaustivité de cette information statistique sur les bibliothèques ne vaut que pour les bibliothèques municipales des villes de plus de 10.000 habitants. En deçà, leur simple comptabilisation pose problème, principalement les toutes petites bibliothèques gérées par des bénévoles.³⁴

b) Les bibliothèques de lecture publique, hors Direction du livre

La situation des bibliothèques de la Ville de Paris est proche de celle des autres bibliothèques municipales. Mais ces bibliothèques doivent au statut dérogatoire de la commune de Paris de former un réseau à part. Cette situation s'explique par l'histoire. Il faut attendre 1968 pour que la préfecture de la Seine soit divisée de telle manière que Paris devienne tout à la fois commune et département. Mais surtout, il faut attendre 1976 pour que le conseil de Paris puisse élire en son sein un maire qui exerce l'exécutif. Cette histoire atypique fait des bibliothèques de Paris une exception : leur personnel n'est pas doté d'un statut territorial mais d'un statut spécifique calqué sur celui de l'Etat. Les bibliothèques de la Ville de Paris fournissent sur la base du volontariat des statistiques annuelles à la Direction du livre. Depuis l'origine, l'Etat n'y a pas exercé son droit de contrôle. Les bibliothèques possèdent une inspection spécifique. Le rapport leur réserve donc un chapitre et les traite comme une entité particulière. Mais cette exception n'empêche aucunement la connaissance statistique de ce réseau par les services centraux.

c) Les bibliothèques d'hôpitaux

Attester de la connaissance des bibliothèques d'hôpitaux, rassembler des informations les concernant est une gageure. Ces bibliothèques sont souvent animées par des associations. Elles accueillent des collections de très petite taille et, n'étant pas au centre des préoccupations du ministère de la santé, ne produisent pas de chiffres très sûrs, quand elles en produisent³⁵. Ces bibliothèques sont constituées au sein d'établissements publics. L'Etat n'a pas à se préoccuper d'elles directement. En conséquence, pour ces bibliothèques, la Direction du livre n'a pas d'autre expédient que de lancer des enquêtes par questionnaires dès qu'elle est saisie du rapport Vandevoorde. Elle les fait transiter par les Directions régionales de la santé publique. Une fois l'enquête décidée, il convient de prendre en compte le temps de confection, de diffusion, de réponse, de

³³ Qui n'en est pas une pour les bibliothèques municipales qui dépendent des seules communes. Les bibliothèques ont l'obligation de communiquer des informations annuelles et l'Etat a un pouvoir d'inspection. Mais en l'occurrence, ce qui importe ici c'est la capacité de la Direction du livre à disposer d'informations centralisées au travers des enquêtes annuelles. Par contre, les BCP et la BPI dépendent de la Direction du livre, les premières comme service l'Etat, la seconde en tant qu'établissement public dont le ministère de la Culture assure la tutelle.

³⁴ Ces bibliothèques sont alimentées par les BCP (seuil de 15.000 avant 1968, 20.000 au moment de la rédaction du rapport).

³⁵ Cependant, lorsque la Direction du livre distribue un questionnaire via le ministère de la Santé, le nombre des réponses est important (plus de 3000 réponses (réunion du 4 mars 1981) . Mais la qualité des réponses ne laisse qu'un tiers de réponses exploitables. Et encore juge-t-on, la qualité des réponses médiocre par manque de qualification des bénévoles.

collationnement, de traitement et de commentaire de ce questionnaire. Il fait l'objet d'un taux de retour important mais il est difficile à traiter, tant sont béantes les différences d'un hôpital ou d'un établissement de santé à l'autre, que l'on considère la taille des bibliothèques ou leur mode de gestion. Ces bibliothèques peuvent être animées par des personnels aux statuts très divers. Le traitement des bibliothèques d'hôpitaux, pour les besoins du rapport, s'est nécessairement fait dans l'urgence. Les chapitres qui leur sont dédiés sont marqués par ces problèmes méthodologiques.

d) *Derechef, les « Culture et Bibliothèques pour Tous »*

Parmi les bibliothèques privées, celles de Culture et Bibliothèques pour Tous sont seules à avoir mis en place un système de statistiques collationnées au plan national. Pour satisfaire à l'enquête, elles renvoient à la Direction du livre le questionnaire rempli par leur direction nationale. Mais il est difficile, sauf à interroger sans raison préalable ceux qui fournissent ces chiffres, de déterminer comment ils sont établis et selon quelles normes. Ne voulant pas être partie prenante dans le développement consacré à Culture et Bibliothèques pour Tous, les rédacteurs du rapport acceptent sans questions les chiffres qui lui sont communiqués.

e) *Les « autres bibliothèques » : comment s'informer ?*

- **les bibliothèques d'entreprise**

La question est encore délicate pour les bibliothèques des comités d'entreprise. Les comités d'entreprise sont une création de la loi. Mais ils sont libres, parmi leurs prestations, d'offrir le service d'une bibliothèque dont l'Etat n'a pas à connaître. En conséquence, les services de la Direction du livre ne disposent d'aucune statistique. Et il est impossible de trouver un canal efficace pour diffuser une enquête dont les réponses soient exploitables.³⁶ La méthode consiste dès lors à utiliser toutes les sources d'information en un panachage qui donne le vertige. Ainsi le rapport mobilise-t-il un compte-rendu de colloque de l'UNESCO de 1961 à l'occasion duquel une enquête a été faite auprès de 2800 entreprises, une thèse de doctorat de 1968, une étude sur les bibliothèques dans les entreprises de Lyon de 1975 et trois enquêtes du groupe des bibliothécaires d'entreprise de l'ABF. A partir de ces documents, le rapport tente difficilement d'établir des tableaux sur le nombre de bibliothèques par entreprise en fonction du nombre de salariés, du budget d'acquisition ou du nombre de prêts par salariés... Cette méthode permet d'intéressantes approximations (notamment pour le calcul de certains seuils vraisemblables) mais elle est peu fiable, et le rapport le souligne. La place accordée aux bibliothèques d'entreprise et l'ingéniosité employée à trouver une méthode d'évaluation acceptable indiquent cependant la primauté que le rapport accorde, parmi les bibliothèques privées, à ce type de bibliothèques.³⁷

- **Les autres bibliothèques d'association**

³⁶ Lors de sa réunion du 15 janvier 1981, le groupe de travail évoque la possibilité naguère envisagée d'envoyer un questionnaire simple à 4000 comités d'entreprise (sur 36000). Cette hypothèse a été abandonnée pour des questions de coût et de canal de diffusion.

³⁷ Notons que dans les archives on ne trouve aucune objection à la prise en compte de ces bibliothèques gérées par des représentants du personnel. S'il ne permet aucune certitude, le chapitre qui leur est consacré donne le sentiment que le rédacteur considère que ces bibliothèques accomplissent un travail méconnu jusqu'alors.

Le groupe de travail décide de l'envoi d'un questionnaire à toutes les associations identifiables via les directions départementales de la jeunesse et de jeunesse et d'éducation populaire. Ce circuit permet l'exploitation de 345 questionnaires renvoyés par les foyers ruraux et associations de jeunesse et d'éducation populaire en milieu rural ou urbain. Le rapport est incapable de faire une présentation générale de ces réseaux. Il ne peut que mettre en forme les données récoltées. Les associations, à l'occasion de cette enquête, expriment leur besoin de création d'un service de la lecture publique.³⁸

f) Conclusions d'une enquête

Il ressort de ce survol qu'il n'a guère été possible, en quelques mois, de réunir une documentation suffisante sur les bibliothèques qui ne dépendent ni de l'Etat, ni des départements, ni des communes, et qui ne produisaient pas de statistiques régulières. Pourtant ces bibliothèques contribuent au service public. Même modestement comme les foyers ruraux qui collaborent notamment avec les BCP.

Il est important cependant de noter – et les archives en témoignent – que toutes les bibliothèques interrogées interprètent ces enquêtes comme une reconnaissance de leur existence et de leur rôle et elles marquent un désir certain de travailler en collaboration avec les services de l'Etat.³⁹

B) Les rédacteurs du rapport

1) Une équipe importante

Selon la lettre de mission, le rapport doit être interministériel. Le rapport distingue les ministères ayant participé à son élaboration (le ministère de la Culture (9 participants) et le ministère de l'Education Nationale (3 participants)) et les ministères ayant participé aux groupes de travail, dont les réunions interministérielles (en plus des deux précédents, le ministère de l'Intérieur, le ministère du Travail, de la Santé, et le ministère de la Jeunesse et des Sports qui sont chacun représenté par un participant). Le groupe de travail comprend 23 personnes, mais ce nombre n'est jamais atteint lors des réunions de travail. La Direction du livre et le ministère de l'Education Nationale ne délèguent que quelques représentants et parmi les autres ministères, il en est souvent d'excusés. On note la prééminence du ministère de la Culture qui intervient tout à la fois comme « tutelle » de certaines bibliothèques, comme concepteur et comme rédacteur (et rédacteur quasi exclusif de la première partie). Les autres ministères représentés l'ont été à différents titres :

- L'exercice de la tutelle, sur certaines bibliothèques :

Le ministère de l'Education Nationale pour les bibliothèques universitaires, des collèges et lycées, des grandes écoles.

Le ministère de la Justice dont dépendent les bibliothèques de prison

Le ministère de la Santé pour les bibliothèques d'hôpitaux et d'établissements de santé.

³⁸ Réunion groupe de projet 22 mai 1981

³⁹ Par une lettre en date du 22 avril 1981 adressée à la Direction du livre, Marius Bertou, chargé du service politique et d'action culturelle de la CGT s'étonne de n'avoir pas été associé directement à cette enquête : « La place des organisations syndicales et notamment de la CGT, dans le fonctionnement et la direction des CE n'est contestée par aucune autorité publique ou patronale ».

- le ministère du travail :

Il n'a que fort peu à voir avec les bibliothèques d'entreprise qui dépendent des comités d'entreprise. Mais ce ministère est chargé de la législation sociale, et de son application par les inspecteurs du travail (et notamment l'application des conventions collectives). Il est indirectement intéressé par le fonctionnement des bibliothèques d'entreprise, qui sont une création des comités d'entreprise, et les évolutions possibles du droit en la matière (création d'une obligation de constituer une bibliothèque).

- Le ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation :

De lui dépend l'organisation des collectivités territoriales : le rapport parle du « ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation », appellation contemporaine de la publication du rapport et non de sa confection. Il a sous sa responsabilité l'organisation territoriale de l'Etat, les rapports de l'Etat central avec les collectivités territoriales et les projets de réforme de celles-ci. Sa présence est rendue particulièrement nécessaire par les débats sur la régionalisation.

- Le ministère de la jeunesse et des sports :

Pour certaines bibliothèques associatives dont l'action s'inscrit en marge de l'Education Nationale.

2) La Direction du livre au travail

a) La Direction du livre a une part prééminente

La rédaction est confiée à des collaborateurs des ministères de la Culture et de l'Education Nationale, avec une très forte prééminence du ministère de la Culture. L'importance de la contribution du ministère de l'Education Nationale est fonction du nombre et de la taille des bibliothèques qui dépendent de ce ministère. Tandis que la Direction du livre semble avoir une compétence universelle. Elle rédige non seulement les sections qui relèvent de son ministère mais aussi les sections concernant les bibliothèques sans tutelle établie. Un participant à la réunion du 17 novembre 1980, où la seule Direction du livre est présente (ce qui permet une plus grande liberté de parole), souligne que « la Direction du livre a la capacité à « mettre son nez » un peu partout pour tout ce qui concerne la lecture publique ». Et, dans les faits, si nous nous reportons au tableau de répartition du travail du 21 mai 1981, la Direction du livre rédige environ 300 des 380 pages, qu'à ce stade de l'élaboration, comporte le rapport. La situation de la Direction du livre est autant celle d'un concepteur que d'un réalisateur, hors bibliothèques universitaires et de l'enseignement.

b) Un rôle d'influence

Au cours de notre entretien, Pierre Vandevoorde affirme qu'il n'a pas rédigé le rapport. Il est l'œuvre de ses collaborateurs directs et des membres du Service de la Lecture Publique. Il n'a par ailleurs participé qu'à un nombre restreint de réunions de travail. Les archives témoignent cependant que certaines de ses idées, et notamment dans la préface que nous étudierons plus loin, ont été intégrées dans l'écriture du rapport. Ainsi durant la réunion du 24 février 1981, qui se tient en présence de Pierre Vandevoorde, la

conversation porte sur les thèmes de l'introduction. Pierre Vandevoorde émet des idées, qui seront reprises, presque mot pour mot. Ainsi les thèmes permanence du livre, le lien que le livre entretient avec la civilisation occidentale, son caractère d'évidence qui n'est plus perçue à force d'être familière....

c) Une équipe organisée

La rédaction du rapport est un travail d'équipe. Chaque chapitre correspond en général à un type de bibliothèque. Il est confié à un collaborateur spécialiste du secteur⁴⁰. Pour les bibliothèques dont la Direction du livre n'a pas la tutelle, chaque rédacteur a un correspondant dans le ministère susceptible de fournir l'information ou bien de diffuser et de récupérer les questionnaires. Il lui donne sa copie pour relecture⁴¹. Pas moins de 17 rédacteurs ont contribué au rapport.⁴² Ce système a l'avantage d'allier rapidité, efficacité et une certaine harmonie grâce aux relectures multiples dont les archives gardent la trace. Les archives ne permettent pas de déterminer qui corrige qui et à quel stade (en tous les cas, à un stade déjà avancé de l'élaboration, les mises au point aux stades précédents étant l'objet de simples échanges d'information entre les rédacteurs et leurs correspondants dans les ministères). Les archives renferment néanmoins un utile tableau d'avancement des travaux qui donne une vision précise de la répartition des tâches.

⁴⁰ Selon les indications que nous a données Louis Yvert, le travail fut ainsi réparti. Pour les textes concernant le ministère de la Culture, les rédacteurs furent plus particulièrement M.-F. Bisbrouck, Claude Jolly et Louis Yvert pour les BM, André Thill et Louis Yvert pour les BCP, Pascal Sanz et Marie-Pierre Muller pour l'automatisation, Jean-Pierre Bardos pour l'audiovisuel, probablement Jean-Luc Gautier pour le patrimoine. L'« Introduction » a été rédigée après l'établissement des « annexes » par Jean-Pierre Bardos, chargé de mission auprès du Directeur (VDV).

⁴¹ Cette organisation est adoptée lors de la réunion du 17 novembre 19 80 en introduisant la notion de groupe interne et celle de groupe externe.

⁴² Nous avons pu rétablir le nom de 15 d'entre eux, les autres n'étant pas lisibles sur le tableau ici recopié, et n'apparaissant pas ailleurs dans les archives pour permettre un rapprochement.

**Transcription du tableau
manuscrit établi par un participant à la réunion du 21 mai 1981,
donnant un aperçu de l'avancement de la rédaction du rapport (annexes) à cette date**

21.5.81

		rédacteurs	Nbre de pages	
1	Tableau chiffré différentes bibliothèques	Jolly	2	En cours
2	BM : missions et fonctionnement, équipement, personnel	Yvert/ Bisbrouck Jolly	49 26 15	Manque deux ou trois pages sur les éliminations
3	BCP Notes générales Régime administratif	Thill Bourdalié-Dufau	39 5	A coordonner entre eux et avec la partie BM point I .6
4	BPI	Jolly	5	Soumis à Fillet 14.5
5	Paris	Jolly	3	Soumis à Paris
6	Bibliothèque enseignement supérieur et grands établissements	<i>illisible</i>	40	En cours
7	Education	Caroff	25	
8	Entreprises	Sanz	15	En cours
9	Hôpitaux	M.P. Muller	15+ 5	Tableaux annexes à ajouter
10	Prisons	<i>illisible</i>	2	
11	Associations : Jeunesse et sports Bibliothèques pour tous	Cousinat BPI	7 11	Manque tableaux chiffrés compléments et rectifications à apporter
12	Inspection	Desgraves	4	A compléter
13	Centre de coopération Catalogues collectifs	Carpentier	5	En cours
14	Dépôt légal	Carpentier Yvert	4	En cours
15	Instruments bibliographiques	Sanz	2	En cours

	nationaux			
16	Automatisation	Sanz Carpentier	18 10	Rédigé En cours
17	Patrimoine « collections »	Gautier	25	Parties 1 et 2 rédigées Partie 3 à revoir
18	Personnel d'Etat (statuts)	Taieb		En cours
19	Formation (initiale et continue)	Pouillias Sanz		En cours
20	Information (BBF)	Pouillias		En cours
21	Etudes et recherche	Carpentier Sanz		En cours
22	Législation étrangère	Merlot	10	En cours
23	Divers Statistiques étrangères Proposition des syndicats et des associations	Jolly		Réclamées le 18.5 pour le 27.5

Total 342+ 40 = 380⁴³

B) L'équilibre interne du rapport

1) Deux rapports en un

Le rapport Vandevorde est composé de deux parties d'inégale longueur. La première partie est le rapport proprement dit, paginée de 1 à 74, qui semble n'avoir eu qu'un seul rédacteur, Jean-Pierre Bardos. Cette partie adopte le plan classique d'un rapport administratif. Dans une première division (« La situation actuelle »), il fait une description de l'existant et détaille tous les types de bibliothèques : bibliothèques de lecture publique générale (dans lesquelles il fait figurer les bibliothèques d'entreprise) et les bibliothèques d'étude et de recherche. Dans un second temps (« Les conditions du développement »), il étudie les possibilités de transformation du réseau en tenant compte des innovations nécessaires mais aussi des problèmes structurels.

La seconde partie du rapport, elle-même paginée aussi en chiffres arabes de 1 à 447, est constituée des annexes. Ces annexes ne sont pas conçues comme des éléments techniques qui viendraient étayer le rapport. Elles sont un rapport en soi, certes plus technique. Elles sont abondamment illustrées de tableaux chiffrés. Elles entrent dans le détail des problèmes, resituent le contexte historique. Elles peuvent être lues indépendamment du rapport proprement dit.

⁴³ Ce total est indiqué par la personne qui a fait ce tableau. Il comprend sans doute une estimation de l'avancement des travaux des sections « en cours ».

2) Des précautions diplomatiques

Certes, le rapport proprement dit (la première partie de l'ensemble) s'adresse essentiellement aux commanditaires politiques : elle reprend les grands axes, les synthétise, évoque les différents points à aborder⁴⁴. Mais surtout elle joue de prudence : le rapport est globalement négatif sur l'action des pouvoirs publics dont le désintéret pour les bibliothèques est patent. Il convient de dire les vérités, mais sans blesser inutilement.

Cette démarche est manifeste quand il s'agit de d'évoquer l'effondrement des surfaces de bibliothèques construites avec des subventions de l'Etat. A la page 8 du rapport, au terme d'un paragraphe intitulé sobrement *Les décisions de 1967 et la politique mise place*, l'auteur indique qu'entre 1979 et 1981, seulement 16.000 m² sont subventionnés par l'Etat, sans prendre soin d'indiquer que la baisse est sensible depuis 1974. Et le paragraphe s'achève sur un « cette baisse soudaine ne signifie pas toutefois que les résultats obtenus de 1968 à 1981 aient été insignifiants », élargissant opportunément le panorama puisqu'il intègre la période de grande vigueur des constructions entre 1969 et 1973. Et le paragraphe suivant intitulé *les principaux résultats des dix dernières années* prend pour référence les années 1970 à 1981, ce qui a pour effet de lisser la moyenne et de ne pas insister sur les carences récentes. Pourtant les choses sont dites.

Or, dans les annexes, une page entière est consacrée à la courbe qui sera connue comme « le V de Giscard » dans les débats politiques de la fin des années 80. Les précautions ne sont plus de mise : ce V inversé dont le tracé commence en 1970 pour atteindre un sommet en 1974, repartir ensuite à la baisse et s'approcher en 1981 d'un point inférieur à celui par lequel la courbe passait en 1970. Il s'agit bien du septennat présent. Les commentaires ne jouent plus avec une périodisation artificielle pour masquer la réalité politique.

L'analyse de cet exemple nous permet de considérer le rapport comme constitué de deux rapports indépendants, quant à la forme, au ton et au contenu : l'un, moins polémique, s'adresse plutôt aux politiques, l'autre, plus technique et direct, plutôt à la profession.⁴⁵

D) Le rapport sera-t-il publié ?

1) Mai 1981 : de nouvelles priorités

a) La gauche accède au pouvoir

En juin 1981, la rédaction du rapport est achevée. En temps voulu, puisque la lettre initiale de Raymond Barre fixait comme date ultime le 15 juin 1981⁴⁶. Pourtant il n'est pas immédiatement remis. Entretemps, l'élection présidentielle a porté au pouvoir François Mitterrand, et les législatives de juin, une majorité de gauche à l'Assemblée nationale. C'est la première alternance droite/gauche de la V^{ème} République. Elle a pour conséquence le renouvellement non seulement des hommes politiques mais aussi des hauts fonctionnaires de l'Etat. Pour la vie administrative et le rapport qui nous occupent, l'alternance introduit une période de désorganisation dans la haute administration. Pierre

⁴⁴ Selon Louis Yvert, la première partie a été rédigée après les annexes, ce qui renforce l'idée que ces annexes forment un ensemble homogène et indépendant.

⁴⁵ Nous reprendrons à la fin de ce travail la question du destinataire du rapport.

⁴⁶ Les comptes rendus de réunion témoignent du constant effort de l'équipe pour être dans les temps et des nombreux rappels au calendrier qui doit être respecté de manière impérative.

Vandevoorde reste directeur du Livre jusqu'en octobre 1981, ce sursis étant dû essentiellement aux difficultés rencontrées pour désigner son successeur⁴⁷. Durant cette période, le directeur du Livre gère un interrègne. Il n'envisage pas la remise du rapport parce que, confie-t-il, il jugeait à l'époque que cela ne serait pas élégant. Les décisions sont prises au Cabinet du ministre de la Culture. De plus, le directeur du Livre n'est pas seul à décider de l'opportunité de la remise du rapport. Le ministre de la Culture et de l'Information lui-même se serait opposé à la remise du rapport, et par conséquent à sa publication.

Il convient de considérer que la période qui s'ouvre est placée sous le signe de l'urgence politique. Et que cette urgence place, pour un temps, les problématiques du rapport Vandevoorde au second plan.

b) La loi sur le prix unique du livre

Les services du ministère de la Culture travaillent en effet à la confection de la loi sur le prix unique du livre, traitée pour l'essentiel directement par le Cabinet du ministre, Jack Lang, sans que les services de la Direction du livre soient sollicités autrement que pour un point particulier⁴⁸. Cette loi est le résultat d'une des 110 propositions du candidat Mitterrand et le ministre désire qu'elle soit adoptée dès le mois de septembre et que ses dispositions s'appliquent au mois d'octobre. La confection de cette loi est la principale urgence politique du ministère. L'autre est l'établissement du rapport Pingaud Barreau.

c) Le rapport Pingaud Barreau

Par lettre du 3 juillet 1981, le ministre de la Culture, Jack Lang, confie la rédaction d'un rapport sur le livre à deux personnalités extérieures au monde administratif et politique stricto sensu, Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau. Ce rapport recevra pour titre « Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture. » et sera connu sous l'appellation de rapport Pingaud Barreau⁴⁹.

Il s'agit en fait de deux rapports. Le premier, commandé par la ministre de la Culture en juillet et rendu en août s'intitule « 55 propositions pour le livre ». Il sera publié avec le second, plus fourni, rendu en octobre 1981, qui reprend les 55 propositions, les étoffe et les complète. Entre temps, la Direction du livre est devenue la Direction du livre et de la lecture. Et les circonstances feront que le destin du rapport Vandevoorde sera intimement lié au rapport Pingaud Barreau.

2) Un changement de perspective politique

a) Une nouvelle logique politique

L'époque ne porte pas à la promotion d'un rapport administratif sur les seules bibliothèques. Le livre - le monde du livre - est mis en avant par le rapport Pingaud Barreau. Sous l'impulsion de Jack Lang, c'est en effet une politique de filière qui se met en place. L'Etat doit agir au moyen d'investissements dans le secteur dont il a la

⁴⁷ M. Jean Gattégno a été nommé directeur du Livre et de la lecture en remplacement de M. Pierre Vandevoorde par décret en date du 27 octobre 1981.

⁴⁸ Entretien avec P. Vandevoorde qui, après une conversation avec Jérôme Lindon qui l'alerte, convainc le Chef de Cabinet de la nécessité d'une loi (et non d'un simple décret) et plaide pour un dispositif simple de fixation du prix du livre.

⁴⁹ Le profil des deux auteurs est significatif du regard sur le monde du livre que le pouvoir recherche. Bernard Pingaud, né en 1923, est un intellectuel, écrivain reconnu, engagé dans la lutte contre la guerre d'Algérie. Il a fondé avec Jean-Pierre Faye la Ligue des écrivains. Il est l'organisateur de nombreuses manifestations dans le domaine du livre, du théâtre, de la musique. Il dirige par ailleurs le groupe d'étude du secrétariat à l'action culturelle du parti socialiste. Jean-Claude Barreau, ancien prêtre, est un essayiste déjà connu, journaliste et responsable de collections chez divers éditeurs.

responsabilité, mais aussi par la mise en place d'un système réglementaire favorable aux acteurs du champ culturel. Ces dispositions comprennent tout type d'incitations, qu'elles concernent les acteurs du monde de la culture ou directement un secteur, qu'il soit public ou soumis aux rouages du marché. La question des bibliothèques, et de leur retard, n'est pas abandonnée, elle est cependant moins visible dans cette nouvelle mise en perspective.⁵⁰

b) Un rapport de droite ?

Par ailleurs, le rapport Vandevoorde a contre lui d'avoir été commandé par le précédent pouvoir : la nouvelle équipe prône une politique aux principes opposés. Dans cette période de rupture politique, le rapport Vandevoorde porte sur lui des stigmates qui peuvent lui être fatals : des commanditaires politiques défaits, des hauts fonctionnaires giscardiens. Durant la période qui suit le changement de pouvoir, les fonctionnaires de la Direction du livre ne donnent pas cher de l'avenir administratif d'un rapport qui a été leur principale préoccupation durant plusieurs mois.

3) Le rapport Vandevoorde sera publié

Plusieurs facteurs vont cependant conduire à la publication du rapport.

a) Les atouts du rapport

En premier lieu, Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau, dans cette urgence qui marque le tempo de leur action et qui est la couleur du temps en matière de culture, ont besoin d'informations pour nourrir leur rapport dans sa partie consacrée aux bibliothèques. Pour définir en moins de deux mois les « 55 mesures pour le livre », il leur faut des informations qui soient fiables et directement accessibles. En ce qui concerne les bibliothèques, dont ils traitent sur une dizaine de pages, c'est dans le rapport Vandevoorde qu'ils trouvent la substance de leur argumentation, et ils ne s'en cachent pas. A l'intérieur de leur propre rapport, ils citent et utilisent à loisir les données qu'ils recueillent dans le rapport Vandevoorde. Et, au début du chapitre consacré aux bibliothèques, ils expriment leur gratitude pour cet opportun document qui sert leurs analyses. Ainsi écrivirent-ils :

L'action menée en faveur de la lecture déborde les bibliothèques mais passe par elles.⁵¹ La situation dans le domaine a déjà fait l'objet de nombreuses études et rapports, resté malheureusement sans suite⁵². Le dernier en date, établi par M. Vandevoorde, directeur du Livre, à la demande du précédent gouvernement, a été communiqué à la commission. C'est certainement l'analyse la plus fouillée que l'on ait jamais faite de l'état des bibliothèques

⁵⁰ Voir Claude Mollard « Le cinquième pouvoir : La Culture et L'Etat 1999, Armand Colin. 572 p. ». Cet essai rejette l'idée d'un abandon des bibliothèques sous le ministère de Jack Lang car les résultats sont là en terme de m² ouverts. Néanmoins la politique mise en avant tend à rendre moins visibles les efforts budgétaires en matière de bibliothèques.

⁵¹ Ce qui est une bonne formulation de l'action en faveur du livre qui se met en place. Elle « déborde » des bibliothèques, les bibliothèques ne sont qu'un élément de la nouvelle politique.

⁵² Pour le rapport Vandevoorde, cela paraît encore normal, vu sa fraîcheur. Mais cette appellation de rapport sans suite semble indiquer que pour les auteurs du rapport Pingaud Barreau, le sort du rapport Vandevoorde, à cette date (août 1981) semble scellé.

*en France et nous aurons à nous inspirer largement des critiques et des propositions qu'il contient.*⁵³

b) Un rapport dans les limbes

Au-delà de la gratitude exprimée, deux aspects de ce texte nous intéressent.

Le rapport Vandevoorde est mentionné et loué pour les critiques et les propositions qu'il recèle. C'est un baptême paradoxal et de bon augure pour un rapport commandé par l'ancienne majorité.

Par ailleurs, la citation du rapport Vandevoorde et son incorporation dans le rapport Pingaud, l'hommage qui lui est rendu (et qui va au-delà de la dette reconnue) crée une situation juridico-administrative boiteuse : un rapport officiel – le rapport Pingaud Barreau - commandé par l'Etat et dont la rédaction est l'œuvre de membres de la société civile, connus ou reconnus dans le monde éditorial, mentionne comme source essentielle un autre rapport - le rapport Vandevoorde - de nature strictement administrative (par son objet et par ses auteurs), commandé lui aussi par le pouvoir exécutif⁵⁴. La logique partisane voudrait que le rapport Vandevoorde ne fût pas publié. Mais la logique administrative le commande. Comment se prévaloir d'analyses et de faits établis par un document qui n'aurait aucune existence matérielle et administrative ? La situation comporte pour le moins une contradiction qu'il faut résoudre. Il serait absurde que le rapport Vandevoorde reste dans les limbes politiques.

c) Des hauts fonctionnaires déterminés

Mais il faudra d'autres facteurs pour conduire à une publication en bonne et due forme. En premier lieu, la volonté de Bernard Pingaud lui-même. Il propose la solution qui sera retenue : la publication du rapport Vandevoorde en même temps que son propre rapport, comme s'il en formait une annexe, un prolongement⁵⁵.

Il faudra aussi la conviction quasi militante des membres de la Direction du livre pour que les aspects du rapport qui auraient pu lui être fatals sous un gouvernement Barre – sa critique de l'action gouvernementale – tournent à son avantage à condition que l'on sache attirer l'œil des nouveaux responsables. Ainsi, Louis Yvert, chef du Service des bibliothèques publiques de l'époque, raconte :

A leur arrivée au ministère de la Culture après le changement de majorité en 1981, les membres du Cabinet de Jack Lang ne voulaient pas publier le rapport parce que réalisé sous l'ancien gouvernement et à sa demande. J'ai personnellement rencontré - en juillet je suppose - le Directeur de Cabinet (Jacques Sallois) pour qu'il le soit. Mes arguments étaient que le rapport avait été fait honnêtement par des fonctionnaires de la Direction du livre

⁵³ Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture, rapports au ministre de la Culture, Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau, ministère de la Culture. Dalloz, 1982, 297 P.

⁵⁴ La lecture du rapport Pingaud sur les bibliothèques révèle la dette qu'il a envers le rapport Vandevoorde. Bien que très succinct (11 pages consacrées aux bibliothèques), le chapitre reprend le découpage organique des bibliothèques qui est celui du rapport Vandevoorde, et se nourrit des chiffres que fournissent les statistiques de la Direction du livre. Le second rapport Pingaud, plus approfondi, devra beaucoup moins au rapport Vandevoorde. La perspective choisie sera plus originale et se défera de l'optique chiffrée, préférant des considérations plus générale et des propositions plus inspirées.

⁵⁵ Louis Yvert rapporte que Cécil Guitart, directeur de la bibliothèque municipale de Grenoble et membre de la commission Pingaud Barreau, « a été chargé de lire le rapport Vandevoorde et d'en rendre compte. Il en fit un grand éloge, ce qui a probablement contribué aussi à la décision de le publier »

(d'ailleurs majoritairement favorables au nouveau gouvernement) et il faisait un bilan – négatif - de la politique menée durant les sept dernières années.⁵⁶

La situation, qui comporte sa part d'ironie mais aussi de vérité, veut que le rapport puisse être ainsi aisément transformé en document d'opposition. Document qui témoignerait à charge sur le mauvais état des bibliothèques et l'absence de politique de l'Etat en matière de bibliothèques au moment où la majorité de gauche accède aux affaires.

d) Un rapport de gauche ?

Or ce renversement idéologique tient à la nature du texte. Ses constats ne sont pas favorables à la majorité qui l'a commandé. Le lecteur d'aujourd'hui est même en droit de se demander si, en l'état, le Premier ministre commanditaire, Raymond Barre, en aurait accepté la teneur. Aurait-il admis ses conclusions pessimistes et sa vision très critique de l'action gouvernementale dans un domaine, certes peu essentiel dans la politique gouvernementale, mais qui auraient pu fournir, en période d'élections, des arguments à l'opposition ?⁵⁷

Le rapport Vandevoorde est un texte qui n'a pas été soumis aux différents barrages administratifs qui existent d'ordinaire avant qu'un rapport ne parvienne sur le bureau du ministre : le Cabinet du ministre de la Culture, le Cabinet du Premier ministre. Le texte publié est « brut de décoffrage ». C'est l'œuvre des fonctionnaires de la Direction du livre. Ils sont pour la quasi-totalité issus du concours de conservateur et certains possèdent une expérience professionnelle de responsables. Ils ont leur propre vision des réalités qu'ils doivent gérer.

Selon nos interlocuteurs, la plupart des conservateurs qui animaient le Service des bibliothèques publiques de la Direction du livre venaient du Service de la Lecture Publique de la Direction des Bibliothèques du ministère de l'Education Nationale. Les besoins de recrutement ont conduit les trois premiers directeurs à privilégier des conservateurs animés par la foi en leur métier sans tenir compte des opinions politiques ou syndicales, considérant parfois qu'un engagement pouvait être un atout dans les missions qui leur étaient confiés. Et la rédaction du rapport Vandevoorde a été peu contrainte par des impératifs politiques.

Ces conservateurs n'ignorent rien du monde administratif et politique qui les entoure. Ils s'en démarquent. Ils ont saisi l'opportunité que présentait la rédaction de ce rapport pour dresser un bilan de l'action de l'Etat en matière de lecture publique. Ce bilan n'est pas favorable au pouvoir qui a commandé le document. En conséquence, il apparaît à nos interlocuteurs qu'il y avait peu de chance que le rapport ait pu être publié sans modifications, si le processus politique avait été à son terme. Le rapport Vandevoorde est donc un « ovni administratif ». Il est l'expression d'une administration, sans relecture, ni censure par les commanditaires politiques.

De ce fait, il est très facile d'en faire un document favorable aux thèses du parti qui accède au pouvoir. Le constat est là : tout était à faire en matière de bibliothèque et peu

⁵⁶ Louis Yvert, le 17 septembre 2008

⁵⁷ Il est à noter que le délai de 7 mois et demi laissé à la commission est sans doute dicté par la nécessité, mais qu'il fait intervenir la publication à une date postérieure à l'élection présidentielle, ce qui, dans l'esprit des commanditaires en aurait atténué la portée politique et l'utilisation partisane de ses conclusions.

a été fait durant le dernier septennat. Et ceci à une époque où le 1% culturel⁵⁸ va devenir acte de foi et de gouvernement.

Aussi, quand Louis Yvert expose au nouveau directeur du Livre les raisons pour lesquelles ce rapport doit être publié, il ne doit pas forcer son talent pour convaincre. La décision est bientôt prise de le publier en même temps que le rapport sur le livre de Pingaud et Barreau, dont il deviendra indissociable.

4) Ultimes préparatifs

a) Les derniers habillages

Et pour faire meilleur figure encore, il est décidé de choisir une formule chantournée pour désigner l'auteur sur la couverture : « Rapport au Premier ministre établi par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevoorde en juillet 1981 ». Cet auteur collectif permet de ne pas attribuer le texte au seul fait d'un haut fonctionnaire proche de l'ancienne majorité. Jusqu'à la date choisie avec soin, juillet 1981⁵⁹, qui fait s'évaporer les mois d'élaboration sous le précédent gouvernement. Et le rapport est remis à un Premier ministre dont le nom n'est pas indiqué : derrière la permanence de la fonction se cachent en réalité deux premiers ministres de bords opposés. La République est pérenne et les susceptibilités ménagées.

b) La lettre de mission

Une autre anomalie est frappante : l'édition d'un rapport administratif comporte toujours la lettre de mission qui en est l'origine, en début ou en fin de texte. Le rapport Vandevoorde n'en contient pas. Il est ici très probable qu'une absence si manifeste est la conséquence d'une action délibérée : lorsque la décision de publier le rapport doit être prise, il paraît difficile aux acteurs de l'époque de le remettre à Pierre Mauroy en y faisant figurer un ordre de mission de Raymond Barre.

La disparition de la commande initiale n'appartient pas qu'à la petite histoire politique. Elle a orienté certaines lectures qui ont été faites du rapport. En effet, il n'est pas rare de lire des commentaires qui attribuent telle audace ou tel constat aux auteurs du rapport, alors qu'ils ne font que répondre à une problématique posée par le projet de loi abandonné ou à une question posée par le Premier ministre dans la lettre de mission. Il en est ainsi notamment de toutes les propositions relatives à la régionalisation qui sont avant tout celles du gouvernement de l'époque.

c) Le contenu du rapport a-t-il évolué ?

Nous pouvons cependant nous interroger sur de possibles modifications qu'aurait pu subir ce texte avant publication : les auteurs auraient pu infléchir leur propos pour plaire à la nouvelle majorité. Il semble que ce soupçon soit infondé. En effet les Archives Nationales n'ont pas gardé tous les états de l'écriture du texte, mais, parmi les tapuscrits que les archives contiennent, les différences que l'on trouve entre deux états se justifient toujours par un souci de précision ou de correction stylistique. Le plan du rapport est adopté dès novembre 1980 et il ne varie guère. Il est raisonnable de penser que le rapport Vandevoorde n'a connu aucune modification majeure. Le changement de

⁵⁸ Le 1% culturel représentant la part du budget de l'Etat que le gouvernement de l'époque se donne comme objectif à respecter. A l'époque, de nombreuses municipalités dépassent cet objectif.

⁵⁹ Le rapport n'a pas été seulement rendu en juillet mais « établi » !

majorité, qui intervient à un moment où il est pratiquement terminé, n'a eu aucune influence sensible sur le texte et les thèses qui en forment l'argumentation.⁶⁰

d) La publication du rapport

Pour toutes les raisons exposées, les deux rapports, Vandevoorde et Pingaud-Barreau, sont publiés à la même date, mars 1982, comme l'indique le copyright.

Cette solution lie définitivement deux rapports qui pourtant ne sont pas de même nature, sans que les lecteurs des années suivantes fassent toujours la distinction. Le rapport Pingaud Barreau est bien l'œuvre de ses auteurs. Le rapport Vandevoorde, auquel le nom du Directeur du Livre a été donné, est un rapport rédigé par des fonctionnaires de la Direction du livre qui emploient des méthodes inspirées des pratiques de leur administration (la statistique en particulier), sans pouvoir aller au-delà des termes de la commande et de la neutralité qui doivent inspirer leurs propos.⁶¹

Le rapport est publié chez Dalloz.⁶² Le choix d'un éditeur privé est une anomalie qui a frappé plusieurs de mes interlocuteurs. L'édition d'un rapport administratif revient d'ordinaire à la Documentation française. D'autant que l'édition précise que le copyright appartient au ministère de la Culture. L'hypothèse la plus plausible est celle-ci : le rapport Vandevoorde est publié dans la foulée du rapport Pingaud Barreau. Ce dernier est publié aussi chez Dalloz, ce qui est moins anormal puis que les auteurs d'un rapport « non administratif » gardent souvent un droit moral et parfois pécuniaire sur l'édition publique de leurs travaux. Il est bien possible que l'on ait passé commande globale au même éditeur, bien que la nature du rapport Vandevoorde soit différente.⁶³

Le rapport Vandevoorde fera l'objet d'une seconde impression, près d'un an après la première, en février 83, ce qui indique qu'il a été réellement diffusé et qu'il a trouvé un lectorat de professionnels.

⁶⁰ Ainsi figurent en date du 25 mai 1981 un ensemble de textes fournis par les rédacteurs et rassemblés, qui sont d'évidence des textes préparés de longue date sans lien avec l'actualité politique.

⁶¹ Il semble que dans certains commentaires à propos de ces deux rapports cette distinction ne soit pas prise en compte.

⁶² Il est intéressant de noter quelles ont été les différentes éditions du rapport. Il circule dans un premier temps, à l'intérieur des services de l'Etat, sous deux formes : une édition « artisanale » formée d'un cahier de feuilles 21X29,7 thermocollé constitué, par duplication, de la version tapuscrite (texte justifié à gauche seulement) exclusivement composée de la première partie du rapport. Concurrément, selon le même procédé, le rapport est diffusé agrémenté de ses annexes. Il circule dans les services sous cette forme complète. Une fois prise la décision de le publier en 1982, le rapport est mis dans le commerce en un seul volume chez Dalloz, sous une couverture rouge. Il est constitué de la duplication par photocomposition, dans un format 15X24, de la même version tapuscrite, rapport et annexes. Le rapport a donc circulé sous diverses formes et de nombreux lecteurs, en particulier les hommes politiques, ont pu estimer que la version qui leur était remise, composée de la première partie seulement, constituait l'intégralité du rapport.

⁶³ Louis Yvert rapporte que la décision a été prise par le Cabinet de Jack Lang et que les services du Premier ministre ont vertement protesté.

II Un rapport qui s'insère dans les grands débats politiques de la fin des années 70

Le projet de loi sur les bibliothèques et le rapport Vandevoorde s'inscrivent dans les débats politiques de l'époque. La régionalisation et un début de décentralisation sont mises en œuvre sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Ces réformes ont d'importantes conséquences financières. De nombreux commentateurs politiques y voient une volonté de désengagement financier de l'Etat. La Direction du livre partage cette crainte et plaide pour le maintien d'un financement de la construction des bibliothèques par l'Etat. C'était la philosophie du projet de loi. Le rapport Vandevoorde n'en a pas d'autre.

1 LA REGIONALISATION DE GAUCHE A DROITE

A) Les projets de loi sur la régionalisation

1) Les débats sur la décentralisation

Tout comme les années 1980, les années 1970 ont été marquées par un débat spécifique sur la décentralisation ; la seconde période, en raison de l'œuvre politique menée à son terme, masquant sans doute la première. On peut même affirmer que ce sont les questions posées durant années 70 qui ont nourri les réalisations des années 80. Or la décentralisation est un des thèmes les plus importants du rapport Vandevoorde.

Le clivage gauche/droite, à lui seul, ne permet pas d'expliquer en termes politiques les positions sur la décentralisation. A gauche, le parti socialiste soutien vivement la décentralisation, mais il existe déjà une gauche « républicaine » qui ira s'affirmant. Par ailleurs, bien implanté localement le parti communiste est tout à la fois jaloux des prérogatives des communes et soucieux de l'efficacité de l'Etat. Le Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, est animé d'une volonté décentralisatrice et libérale. Il évoque cette action sous le terme régionalisation. Cependant, ses ambitions ont été rendues difficiles, voire pour certaines abandonnées, à cause de la composante « gaulliste » de sa majorité qui rechigne à donner une plus grande autonomie aux communes. Elle n'y voit que perte de souveraineté de l'Etat.

Les réalisations de Valéry Giscard d'Estaing en matière de décentralisation ne sont pas négligeables. Sans doute souffrent-elles d'avoir été masquées par l'importance décisive des lois Defferre de 1982-1983.

2) Les communes sont au cœur du débat politique

a) Actualité politique du thème des communes

Par un legs de l'histoire, la plupart des bibliothèques de lecture publique sont en France de compétence communale.

Or le débat sur la décentralisation est revenu au cœur du débat politique après les élections municipales de 1977, où la gauche a remporté un grand nombre de mairies de villes moyennes. Comme toute force politique écartée du pouvoir central, mais bien implantée localement, le parti socialiste, qui détient la moitié des villes de plus de 30.000 habitants, est particulièrement réceptif aux doctrines qui mettent en avant l'autonomie budgétaire et politique des communes. Cette demande d'autonomie fournit même un thème majeur aux programmes politiques dont, en 1981, les 110 propositions du candidat à la Présidence de la République François Mitterrand.

La période 1977-1981 est donc celle où de nombreuses questions politiques s'enracinent dans le local. Le thème de la proximité est présenté comme une valeur politique positive, au détriment du pouvoir régional de l'Etat central.

Ce thème conduit à la réévaluation du pouvoir des organes délibératifs et exécutifs de la commune et incidemment du Conseil Général. Sous l'influence des maires, les questions politiques se régionalisent. Elles alimentent une critique du centralisme et de l'étatisme. L'Etat était hier encore réputé le garant de la neutralité de l'action publique. Il est aujourd'hui dénoncé pour les projets d'aménagement du territoire qui ignorent les spécificités des régions et des populations qui y vivent. Le gouvernement a-t-il une majorité pour régionaliser ?

b) La régionalisation selon Valéry Giscard d'Estaing

Cette période est donc marquée par la volonté au plus haut niveau de régionaliser et une incapacité de parvenir à concrétiser politiquement cette ambition. Le projet de loi à l'origine du rapport Vandevorde est pris dans cet étau.

Il convient, pour le comprendre, de reprendre les étapes récentes de la décentralisation. Elles inspirent les termes même de la lettre de mission. Un certain nombre de droits ont été reconnus aux communes. Ces dernières estiment qu'elles n'ont plus à subir les politiques parisiennes d'aménagement du territoire. Au mieux, elles désirent en être l'acteur avec l'Etat.

En 1975, Paris, rendu au droit commun, banalise l'autonomie des communes qui ne connaît plus d'exception. Cette réforme confirme ainsi le caractère universel de la libre administration des communes, quel que soit le poids de l'histoire.

Par la suite, le Président de la République invite Olivier Guichard à rédiger un rapport proposant des réformes en matière de décentralisation. Remis le 22 octobre 1976, le rapport, intitulé « Vivre ensemble », fait les préconisations suivantes :

- Contrôle de légalité a posteriori, le préfet cessant d'être l'arbitre a priori des engagements des communes.
- Réforme des finances locales dont le levier principal est la globalisation de la dotation de fonctionnement qui, en théorie, a pour conséquence de mettre fin à la main mise de l'Etat sur la gestion courante des communes.
- La création de communautés de Villes ou communautés urbaines (dont la priorité ne sera pas immédiatement culturelle).

c) Autonomie des communes : fonctionnement et investissement.

Seul le deuxième point, la réforme des finances locales, essentielle, est entré dans le droit par la loi du 3 janvier 1980. Le contrôle de légalité a posteriori attendra. Son principe heurte les plus centralisateurs des parlementaires de la majorité de l'époque. En

matière d'intercommunalité, les communautés urbaines, qui ne concernent que les métropoles régionales, existent depuis 1966.

Concrétisée par la loi du 10 janvier 1980, la réforme du taux des impôts locaux est par ailleurs un pas important en direction de l'indépendance financière des communes. Cette loi, en effet, aménage la fiscalité directe locale. Les communes votent désormais le taux des impôts locaux. Dès lors, les communes peuvent gérer leurs dépenses de fonctionnement et prévoir le montant de la pression fiscale qu'elles imposeront à leurs administrés.⁶⁴

L'étape suivante de la régionalisation concerne l'indépendance donnée aux communes pour gérer leurs investissements. Cette réforme risque d'avoir des conséquences sur le mode de financement des équipements des communes en bibliothèques.

d) Vers la dotation globale d'équipement

En effet, une dernière liberté peut encore être octroyée par un Etat soucieux de rendre les communes indépendantes dans leur choix budgétaires : la globalisation de la dotation d'investissement. Les investissements dépendent jusqu'alors de crédits affectés (ou « fléchés ») de l'Etat. Dotées d'un financement qui n'intervient plus au coup par coup, les communes deviennent maîtresses de leurs investissements.⁶⁵ Durant la période de préparation du projet de loi sur les bibliothèques et de la rédaction du rapport Vandevoorde, l'instauration de la dotation globale d'équipement ne fait pas l'objet de débat à la Direction du livre. Il y a un quasi consensus pour tenter d'en annuler les effets, ou pour le moins, de les retarder. Ce consensus inspire les positions de la Direction du livre en tant qu'administration centrale. La crainte de nombreux hauts fonctionnaires de la Culture, mais aussi celle de nombreux maires, est que, sous couvert de régionalisation, l'Etat ne plaide pour une plus grande autonomie des communes pour se désengager de leur financement. Les communes supporteraient le poids de dépenses autrefois supportées par l'Etat.

e) Les départements : amorce de décentralisation

Par ailleurs, les réformes en cours du département sont essentielles pour comprendre le débat qui s'ouvre sur la situation des BCP. En 1981, elles sont à peine engagées. Le texte du projet de loi présenté par Christian Bonnet, ministre de l'Intérieur, est adopté en première lecture par le Sénat en avril 1980, juste avant les élections présidentielles. Il n'aura pas le temps de passer devant l'Assemblée nationale. Le département s'y voyait reconnaître quatre prérogatives : l'éducation, l'action sanitaire et sociale, la voirie et les transports. Le texte n'ayant pas été adopté définitivement le 10 mai 1981, la majorité nouvelle abandonne le processus parlementaire. Le problème du statut du département est donc une question essentielle et ouverte dans le rapport Vandevoorde.

f) L'aménagement du territoire

Le projet de loi dont procède le rapport Vandevoorde prévoyait de doter de bibliothèques toutes les villes de plus de 10.000 habitants dans les 5 ans à venir. Le poids présumé d'investissements très lourds pour les finances locales a entraîné son

⁶⁴ Notons enfin que des deux réformes acquises en 1981, la dotation globale de fonctionnement n'a été mise en application que pendant deux exercices (pour l'exercice 1980 et 81), tandis que la réforme des impôts locaux a été appliquée qu'en 1981. Il n'est pas possible pour les maires d'en tirer encore les conséquences

⁶⁵ En réalité, et nous verrons que c'est une préoccupation majeure des rédacteurs du rapport, l'Etat conserve un droit de regard et d'orientation des dépenses publiques au travers de la participation qu'il engage dans des projets, qu'elle soit prévue par une loi générale ou spéciale. Mais cela doit être selon des critères connus à l'avance, ce qui enlève en théorie le caractère arbitraire à l'intervention étatique.

retrait sans autre forme de procès⁶⁶. Ce projet s'inscrivait dans la lignée des lois d'aménagement du territoire votées depuis le début des années 60. L'Etat assigne un objectif et des priorités d'aménagement au niveau national. La définition de ces priorités est fixée par le plan quinquennal. Le plan a une moindre vigueur des années 1980 mais il reste un document de référence. Un mécanisme d'aide ou de prise en charge accompagne le déploiement de ces investissements. L'Etat les finance pour une bonne part en accordant aux communes des crédits affectés à un investissement et des prêts à taux bonifiés. Même s'il est consulté, le maire n'a pas la maîtrise finale des chantiers ouverts dans sa commune.

g) Territoires et bibliothèques

La Direction du livre se reconnaît dans cette politique d'aménagement du territoire. D'un point de vue technique, le projet de loi, tout comme les propositions presque jumelles du rapport, est un plan de rattrapage : il cherche à effacer le retard français en cinq ans.⁶⁷

Cependant, le nouveau contexte politique donne priorité aux intérêts locaux. La logique de l'équipement du territoire était-elle compatible avec des délais aussi serrés ? Construire aussi rapidement - pour autant que le projet ait pu être mené à bien - aurait impliqué d'implanter des bâtiments à la hâte, sans réflexion partagée suffisante, entre l'Etat et les communes, sur l'architecture, le tissu urbain et les publics à atteindre en particulier. Une loi imposant des délais aussi courts aurait risqué de doter la France de bibliothèques mal adaptées aux exigences locales dont nous avons souligné la vigueur. Le projet de loi n'était plus en phase avec le débat sur la régionalisation que nous avons rapidement retracé. Et elle n'était plus en phase avec l'autonomie de gestion que réclamaient de nombreux maires, de gauche, mais aussi de droite, depuis les élections municipales de 1977. Cette demande politique dépasse le domaine culturel. Dans ce débat, se rejoignent les régionalistes et les libéraux. Il est permis de penser que le choix d'un calendrier serré ait été préjudiciable à la volonté d'aménagement du territoire du projet de loi.

B) Dotation globale d'équipement et les bibliothèques

1) La commune comme communauté naturelle

La Direction du livre veut aller vite. Elle désire couvrir la France de bibliothèques. Une loi, a-t-elle pu croire, permettra de doter de bibliothèques toute ville de plus de 10.000 habitants dans les cinq ans. Un échancier, un quadrillage du territoire.

Pourtant la Direction du livre et le rapport sont fort éloignés des conceptions sectoristes. Selon le rapport, la bibliothèque de lecture publique demeure une affaire de la commune, comme territoire et comme tutelle, quelle que disposition que l'on prenne pour financer sa construction et établir les normes qu'elle devra respecter. Le rapport estime que la construction d'une bibliothèque est le résultat de

⁶⁶ Certains observateurs pensent qu'il y a eu, de la part des maires qui ont eu connaissance du projet, sur la volonté de l'Etat de s'engager financièrement.

⁶⁷ . Un plan de 10 ans avait été proposé pour les bibliothèques (mais pas adopté) en 1968, puis un plan de cinq ans inséré dans le 6^e plan de modernisation et d'équipement 1971-1978.

la conjonction de deux volontés, l'Etat et les communes, de laquelle dépend toute décision en matière de bibliothèque

Le rapport refuse la création de bibliothèques dont

*le rayon d'action serait purement géographique, ce qui les couperait des réalités sociales et politiques*⁶⁸.

Les communes sont un legs naturel de l'histoire. Ce serait une erreur historique et politique que de vouloir forcer les territoires en imposant un quadrillage qui ne respecte pas les communautés préexistantes.

2) La Direction du livre alerte le gouvernement

Ce n'est rien de dire que la Direction du livre n'est pas favorable à la dotation globale. En date du 9 janvier 1981, le rapport Vandevoorde est entré dans une phase où le chantier est déjà bien engagé. Les options fondamentales sont prises. Le Service des bibliothèques publiques, sous la direction de Louis Yvert, rédige alors une note à l'attention du Directeur de Cabinet du ministère de la Culture et de la Communication⁶⁹. Grâce à l'argumentation développée, le ministre pourra faire valoir le point de vue de ses services auprès du Cabinet de Premier ministre.

La note a pour thème la dotation globale d'équipement dont l'instauration se profile. Elle a pour dessein d'obtenir un moratoire de cinq ans. Elle développe une analyse argumentée des thèses qui sont au fondement de la philosophie du rapport Vandevoorde. Tout comme le rapport, elle rend compte des éléments qui ont rendu possible l'équipement de la France en bibliothèques depuis près de quinze ans. Elle met en valeur les mécanismes qui furent alors mis en œuvre. Les décisions de 1968 ont permis d'engager une dynamique de construction de bibliothèques. L'Etat prenait alors en charge non plus 30% des investissements, mais 50% dans la limite d'un montant fixé par l'Etat. La participation financière de l'Etat permettait la construction de bibliothèques de bonne qualité. La note analyse ensuite les causes de l'essoufflement. Parmi celles-ci, majeure, l'absence de volonté politique de l'Etat. Elle justifie la nécessité des mesures dirigistes du projet de loi : plan quinquennal, maintien des subventions d'équipement pendant 5 ans, aides au fonctionnement lié au respect des normes. La défense de subventions liées au respect des normes édictées par la Direction du livre est une constante de la doctrine de la Direction du livre. Elle est exprimée durant une réunion du groupe de travail du 15 janvier 1981. Il y est dit que toute opération qui ne respecterait pas ces normes serait privée de l'aide de l'Etat⁷⁰.

⁶⁸ P.7

⁶⁹ La note n'est identifiée que par la mention du Service des bibliothèques publiques par un numéro d'ordre 81-24 du 9 janvier 1981 (voir annexes). Elle est signée par Pierre Vandevoorde. Louis Yvert, chef du Service des bibliothèques publiques, en est le rédacteur initial.

⁷⁰ Cependant si une commune avait un projet quantitativement supérieur aux normes, la Direction du livre donnait son accord à ce projet

3) Une menace pour la construction de bibliothèques

a) Contre la dotation globale d'équipement

Enfin, en termes clairs, la note de la Direction du livre donne une analyse, qu'il convient de citer intégralement, sur la disparition programmée des crédits fléchés :

La suppression des subventions spécifiques n'aura pas d'incidence fâcheuse sur la mise en place des équipements des villes qui ont déjà largement commencé la modernisation de leurs services : Grenoble ou Mulhouse, par exemple. Mais ces villes sont encore trop peu nombreuses et dans la plus part des autres, les élus n'ont qu'une idée très imparfaite de l'intérêt culturel des bibliothèques et de leur impact sur leur public. Or on peut craindre qu'une totale liberté des communes quant aux choix de leurs investissements n'aboutisse à privilégier les secteurs qui, comme la lecture publique, restent encore très insuffisamment appréhendés par leurs élus.

Après ce développement, la conclusion annonce un avenir bien sombre :

S'il ne dispose pas pendant quelques années encore des moyens financiers nécessaires, il est clair que le ministère de la Culture et de la Communication ne sera plus à même de convaincre, comme il le faisait jusqu'ici par la Direction du livre et l'Inspection générale des bibliothèques, ses partenaires locaux.

b) La culture à l'encan

La Direction du livre n'est pas hostile à la régionalisation ou à la décentralisation. Son intérêt pour les communes et son action d'accompagnement des lois de décentralisation les années 80 en apportent la preuve. La Direction du livre est pour un équilibre entre l'autonomie des communes et une action incitative de l'Etat.

Cependant, son analyse pessimiste des modalités de la régionalisation s'appuie sur une appréciation de l'importance des enjeux culturels au sein de l'Etat. La Direction du livre sort d'une période où l'Etat ne participe presque plus à la construction de bibliothèques en France. Le budget 1981 ne prévoyait que deux constructions aidées par l'Etat, dont seulement une fut réalisée. Les subventions du CNL ont été réorientées brutalement vers le patrimoine muséal. Pierre Vandevorde exprime, plusieurs fois au cours de notre entretien, son sentiment de l'époque : la culture est un enjeu bien fragile, qui est délaissé dès que la raison d'Etat, la raison économique ou le caprice des gouvernants nécessitent des arbitrages. Et parmi ces chantiers culturels, ceux qui ont le plus la faveur du prince, le musée d'Orsay ou l'année du Patrimoine, reçoivent en priorité les subventions. Pour contribuer encore plus au malaise, une circulaire de Raymond Barre, Premier ministre, vient de rappeler aux services de l'Etat la nécessité de réduire leurs dépenses. Pierre Vandevorde insiste sur le choc qu'a provoqué à la Direction du livre la suppression de la subvention du CNL en faveur des bibliothèques au profit du musée d'Orsay. Il indique que l'opinion majoritaire à la Direction du livre était défavorable à ces mesures qu'il qualifie « d'économies de bout de chandelle ». La Direction du livre exprime une défiance envers des projets de régionalisation préparés dans un contexte libéral.

c) *Le pessimisme de la Direction du livre*

La Direction du livre est pessimiste. L'Etat se désengage. Les communes, si on leur laisse la bride sur le cou, risquent d'avoir d'autres priorités que le financement de bibliothèques. Ce pessimisme est rarement exprimé dans les rapports officiels dont la langue ordinaire n'est pas faite pour traduire des jugements de valeur. Pourtant, lorsque Louis Yvert parle de la région parisienne qu'il a étudiée dans les années 1970, il dit avoir fait le constat d'un territoire dévasté : deux bibliothèques respectent les normes, le personnel bibliothécaire est souvent remplacé par des agents sans formation, des collections indignes⁷¹... C'est ce sentiment, masqué dans le cadre du rapport mais agissant, qui porte les fonctionnaires des services centraux à ne croire qu'en l'action salvatrice de l'Etat.

4) L'ébauche d'une solution

a) *Un moratoire pour la culture*

En une période politique où les créations de bibliothèques sont au point mort, les fonctionnaires lisent l'instauration de la dotation globale d'équipement comme le retrait définitif de la puissance publique. Un retrait qui, selon eux, ne sera pas compensé par une volonté politique locale. Les auteurs du rapport préconisent donc un moratoire sur la dotation globale. Un moratoire d'au moins cinq ans, le temps de doter la France des équipements nécessaires. Cette analyse est dictée par les silences politiques de l'époque. Les projets des années 1970 concernant le financement des communes souvent lus par les commentateurs politiques comme un pur et simple désengagement de l'Etat. En l'absence de volontarisme politique affiché, l'analyse de la Direction du livre est fort plausible. Les auteurs du rapport craignent autant la démission de l'Etat, mal relayé par les moyens et la volonté des communes, que l'incurie ou le manque de moyens des communes elles-mêmes.

b) *Une conception ambivalente des communes*

En fait, les auteurs du rapport ont une vision ambivalente des communes: elles sont tout d'abord un partenaire incontournable si l'on veut que les projets s'adaptent aux particularités locales. En ce sens, il est possible d'affirmer que les auteurs du rapport sont municipalistes : les territoires sont divers et la tradition française veut que la lecture publique soit d'initiative communale.

Mais dans un même temps, les auteurs du rapport éprouvent la plus grande méfiance à l'égard de communes frileuses quand il s'agit de financer les services culturels. Les études indiquent certes que la création d'une bibliothèque est un bon argument électoral. Le rapport laisse cependant paraître la crainte que les maires n'en voient pas toujours l'utilité, ni la priorité au regard de la construction d'un stade ou d'une piscine. Seule l'action d'un Etat gestionnaire, garant des équilibres nationaux et doté de services techniques compétents peut aider les communes.

⁷¹ Repris dans l'interview de Louis Yvert « Quinze ans de « centrale » », BBF

c) Une victoire idéologique pour la Direction du livre

La dotation globale d'équipement, instituée en 1982 et 1983 par les lois de décentralisation, aurait dû mettre un terme à la création de bibliothèques aidées par l'Etat. Or le ministère de la Culture saura faire valoir que l'instauration d'une exception à la globalisation du financement des communes est indispensable. Quand Jack Lang veut trouver le moyen de favoriser la construction de bibliothèques, l'Etat instaure les concours particuliers, effectifs à partir de 1986⁷². Ces crédits fléchés sont une entorse à la logique de la décentralisation. Ils permettent la réalisation concertée entre l'Etat et les communes de bâtiments qui correspondent à l'identité des communes et aux exigences techniques de la Direction du livre. Ce dispositif marque une victoire idéologique de la Direction du livre.

Il était difficile de prévoir que la décentralisation permettrait d'allier l'eau et le feu.

5) Les BCP : quelle décentralisation ?

a) Les Bibliothèques Centrales de Prêt

La question de la décentralisation se pose de manière originale pour les Bibliothèques centrales de prêt.

Dès cette époque, le département est à la fois une division des services de l'Etat déconcentré (dont dépendent les BCP) et une collectivité locale dont la particularité est que le préfet en est l'exécutif.

Service de l'Etat, les BCP doivent desservir, à l'échelle du département, des communes de moins de 10.000 habitants (avant 1969) ou de moins de 20.000 habitants (après 1969)⁷³. Ces bibliothèques n'exercent aucun pouvoir hiérarchique sur les communes. Elles doivent proposer, négocier, persuader, collaborer. Un rattachement à une collectivité territoriale créerait sans doute une relation de travail plus efficace.

b) Trouver une forme juridique adaptée

Le rapport fait des propositions en prenant en compte deux faits préalables :

-17 départements ne sont toujours pas dotés de BCP alors que l'ordonnance qui les ont instituées a été promulguée en 1945. Il y a donc une défaillance de l'Etat. Il ne convient pas d'en faire porter le poids à une structure qui serait substituée à l'Etat.

-Et pour les départements qui sont dotés de BCP, la répartition des moyens et des personnels est extrêmement inégale, et souvent insuffisante. Il convient de trouver un moyen d'augmenter et de perpétuer les budgets de fonctionnement.

Les questions de financement et d'égalité de tous devant le service public sous-tendent le raisonnement de la Direction du livre sur la décentralisation, y compris en matière de BCP

⁷² A l'instar de ce qui est prévu pour les communes ports de mer.

⁷³ Changement de minimum que les auteurs du rapport analysent comme un recul de la lecture publique puisque il évite aux maires de villes déjà importantes de prendre leur responsabilité en matière de politique du livre.

En fait, plus que de réelles propositions, le rapport ne fait qu'énumérer les trois solutions possibles dans la perspective gouvernementale de régionalisation.⁷⁴ La BCP deviendrait, au choix :

- Un service départemental, non pas géré directement par le ministère de la culture mais par le département, collectivité locale. Le rapport souligne que cette solution a la faveur du ministère de l'Intérieur.
- Un établissement public départemental, jouissant d'une certaine autonomie dans la gestion (à une époque où la région est elle-même un établissement public).
- Une association départementale loi de 1901, hypothèse abandonnée aussitôt qu'énoncée et qui était la moins convaincante (autant du point de vue de l'adéquation de la forme juridique à la mission confiée que des règles de comptabilité publique et du statut des agents).

c) Des préalables importants à la décentralisation

Le rapport ne choisit pas, mais marque que ses réticences ne seront levées qu'à trois conditions :

- L'Etat doit achever la construction des BCP avant tout transfert de tutelle.
- Les départements doivent prendre conscience de l'importance de l'enjeu, et notamment les implications budgétaires.
- Les dispositions statutaires doivent être prises en faveur des personnels qui verront leur statut passer de la fonction publique d'Etat à la fonction publique territoriale. Or cette question est cruciale en une période où la fonction publique territoriale jouit des droits généraux reconnus à la fonction publique mais pas de statut spécifique. Le transfert des personnels ne peut pas se faire en l'état.⁷⁵

Il s'agit donc de questions de fonds. La réponse qui leur sera apportée est un préalable incontournable à toute réforme. Ces réticences ne sont donc pas causées par une frilosité particulière face à la régionalisation. Mais elles procèdent d'une analyse de terrain.

Plus largement, le rapport entend redéfinir le rôle de l'Etat dans un univers administratif décentralisé. Et en l'occurrence, le rôle de la Direction du livre. Ses analyses justifient un pré carré inaliénable au nom de l'efficacité des services centraux.

⁷⁴ Contrairement à certains commentaires qui prêtent au rapport Vandevorde une audace particulière en matière de décentralisation

⁷⁵ La solution ne sera donnée que par les lois Defferre qui instituaient un statut de la fonction territoriale et la possibilité pour les agents de continuer à faire partie d'un corps d'Etat s'ils le choisissaient. Même avec ces garanties, la transformation des BCP en BCP s'est faite dans la méfiance de certains agents.

2 LE RAPPORT DESSINE LE RÔLE D'UNE DIRECTION DU LIVRE DANS UN ÉTAT DÉCENTRALISÉ

A) La Direction du livre, entre conseil et autorité

1) Proposer une définition du rôle de la Direction du livre

La Direction du livre est juge et partie dans le rapport. De nombreux passages peuvent être lus comme une défense et illustration de son rôle. Et le rapport ne manque pas de préciser la nature de ce rôle au cas où les services centraux de l'Etat seraient amenés à travailler dans un contexte décentralisé.

Elle ne devra pas user d'un pouvoir de contrainte envers les collectivités locales. Conseillère et pédagogue, elle veut que son action fasse prendre conscience aux collectivités locales des enjeux culturels et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre budgétaire. Elle insiste sur le caractère quasi contractuel de sa démarche. Elle doit reposer sur le conseil de fonctionnaires qui dialoguent et la force des propositions de techniciens aguerris.

Elle ne veut en aucun cas être considérée comme une direction centrale autoritaire dont le seul rôle serait d'accepter ou de refuser sans justifier. Ce dialogue a pourtant ses limites : les projets qui seraient incompatibles avec les normes seraient privés de subvention de l'Etat⁷⁶.

A titre d'exemple, le rôle de conseil, en dehors de toute tutelle ou contrôle hiérarchique, est inscrit dans les propositions que le rapport fait pour améliorer le fonctionnement des bibliothèques d'entreprise. Le rapport prend acte du fait que ces bibliothèques ne désirent pas être rattachées à l'Etat, même par un lien faible. Il propose cependant que la Direction du livre puisse élaborer des normes spécifiques à ce type de bibliothèques qui lui permettront, à la demande, de jouer un rôle de conseil averti. La formation des bibliothécaires serait ainsi assurée par une association centrale subventionnée par l'Etat. Ce dispositif n'a pas connu de suite. Mais il est visible que, dans l'esprit de ses concepteurs, la demande des bibliothèques d'entreprise, plus que la contrainte de la Direction du livre, aurait pu assurer un fonctionnement satisfaisant.

2) L'évolution du rôle de l'inspection

Le rapport conçoit le rôle de l'inspection des bibliothèques, dans le même esprit. Certes, les inspecteurs ont un pouvoir de contrôle a posteriori de l'action des bibliothèques qu'ils inspectent. Ils sont aussi « le trait d'union entre les bibliothèques qu'ils contrôlent et l'administration centrale des deux ministères avec lesquels ils demeurent en étroit contact ». A ce rôle traditionnel, le rapport ajoute que les inspecteurs doivent « faire connaître les orientations de la politique des administrations centrales et veiller à leur application. »

Les inspecteurs sont en quelque sorte les missi dominici des deux ministères pour lesquels ils œuvrent. Le travail de normalisation des bibliothèques passe par un effort pédagogique plus que par une fonction de contrôle à proprement parler.

⁷⁶ Décision qui n'appartient pas en propre à la Direction du livre mais c'est elle qui instruit les dossiers avant décision

3) Les missions de la Direction du livre

Outre l'établissement des statistiques annuelles, rappelées en note comme une évidence qui ne nécessite pas de développement, le rapport veut préserver les grandes missions de la Direction du livre :

- Une fonction de définition de politique générale de la lecture publique: au travers de l'inspection générale, de son droit d'enquête et d'étude qui se traduit par la publication de rapports annuels ou spécifiques.
- Une fonction normative : production de normes imposables ou négociables avec les communes et les départements.
- Une fonction incitative : à travers le pouvoir d'établir les critères qui autorisent subventions d'investissement et de fonctionnement.

4) Une administration qui a su forger les instruments de sa politique.

L'étude des sources chiffrées du rapport indique que la Direction du livre a su se forger un nombre considérable d'instruments. Elle les mobilise rapidement et avec cohérence. Les sources du rapport Vandevoorde sur les bibliothèques municipales sont en effet internes à la Direction du livre. Un système de statistiques⁷⁷, basé sur une obligation annuelle faites aux bibliothèques municipales de répondre à un questionnaire, en est la principale source. Ces rapports annuels donnent lieu à la publication des statistiques annuelles globales et, tous les trois ou quatre ans, de statistiques détaillées par département qui permettent d'établir une comparaison entre toutes les bibliothèques en jouant sur l'ensemble des indicateurs bibliothéconomiques. A la date de confection du rapport, c'est l'état de 1977 qui est le plus récent. L'édition suivante est en cours de confection, et le rapport n'hésite pas à utiliser les chiffres de l'année 1980 quand ils sont pertinents et disponibles.

Par ailleurs, la Direction du livre prépare chaque année son budget et contribue à la confection du plan quinquennal dont la fonction d'orientation des équipements est encore fondamentale à cette époque (le rôle du Plan commençant à décliner dans les années qui suivent jusqu'à son abandon progressif (ministère, puis secrétariat d'Etat, puis délégation).

Le rapport se base sur les budgets 79 et 80 et sur le dernier plan préparé, le 10^{ème}, couvrant la période 1981-1985 qui sera suspendu pour cause de changement de majorité et abandonné tout comme le projet de budget pour 1981 (en partie) et 1982. Ce travail accompli est le seul à la disposition des auteurs du rapport pour faire des projections en agrégats budgétaires.

Par ailleurs, les rapports d'inspection et les rapports généraux de l'inspection des bibliothèques fournissent des éléments sur une bibliothèque ou sur un problème particulier dont ils ont été saisis.

Les auteurs disposent du plan décennal 1977 – 1986 qui aurait du prendre la suite du plan arrêté lors des décisions de 1966.

Les auteurs du rapport disposent aussi du travail réalisé pour la préparation du projet de loi abandonné.⁷⁸

⁷⁷ Les archives nationales concernant le rapport Vandevoorde contiennent une chemise où sont conservées l'ensemble des budgets généraux des bibliothèques depuis 1945, des bibliothèques centrales construites ou achevées depuis 1955 et les budgets de l'Etat consacrés à la lecture publiques de 1965 à 1980.

⁷⁸ C'est sans doute la raison pour laquelle les archives contiennent aussi peu d'éléments concernant le chiffrage des données du rapport. Ces chiffres sont d'ores et déjà disponibles et ne requièrent pas de travail particulier.

B) La loi et les normes

1) Des normes opposables

Le rapport Vandevorde fait de très nombreuses fois référence aux normes qui doivent encadrer la construction et la gestion d'une bibliothèque.⁷⁹ Or jamais ces normes ne sont explicitées. Ainsi lit-on :

*Il a été possible à la Direction du livre d'élaborer ces dernière années des normes indicatives pour l'étendue des fonds de bibliothèques municipales.*⁸⁰

Leur invocation est toujours de l'ordre du « on sait », « il est établi que ». Un rapport administratif n'est certes pas un cours de bibliothéconomie. Mais demeure le sentiment que les normes sont établies dans un ciel auquel le lecteur n'a pas accès. Dans sa volonté de convaincre du retard français, le rapport développe souvent des arguments d'autorité, justifiés de son point de vue.

Ce procédé est en contradiction avec la volonté d'ériger les normes en élément d'un contrat passé avec les collectivités. Dans l'esprit des rédacteurs, ce dialogue sur les normes doit s'accompagner de règles instituées par la loi ou le règlement et qui s'imposent à tous. Ce n'est qu'à l'intérieur de ce cadre, contraignant pour toutes les parties, que la Direction du livre peut jouer son rôle de conseiller.

En effet, dès l'origine, la mission dévolue au rapport est d'éclairer le pouvoir politique sur la lecture publique en France de manière à lui permettre le vote d'une loi nouvelle qui s'inspirera de ses analyses. Et ces analyses peuvent proposer un texte fort différent du texte initial.

2) Une loi cadre

a) Une loi d'orientation ou d'obligation

Or la loi que préconise le rapport n'est pas très éloignée du projet de loi qui a motivé son établissement.

En effet le rapport fait deux propositions alternatives:

- Une loi d'orientation de l'action communale, énumérant les principes et les conditions de développement des bibliothèques. Cette solution est la moins contraignante et son exécution repose sur les budgets alloués exercice après exercice.
- Une loi d'obligation imposant le respect de certaines exigences. L'article central prescrirait l'obligation de mettre à la disposition des habitants une bibliothèque municipale obéissant à certaines définitions, plus ou moins précises, plus ou moins contraignantes.⁸¹

Dans les deux cas, la loi établit les grands principes qui fondent la lecture publique, ses missions, les moyens qui doivent être nécessairement mis en œuvre. La Direction du livre détermine les normes qui en découlent. Ainsi que l'indique la Note 81-24 du 9 janvier 1981 du Service des bibliothèques publiques à l'attention du Directeur de

⁷⁹ Ainsi la note 81-24 indique, de manière un peu optimiste : « Il convient surtout d'insister sur le rôle qu'ont eu les normes, les statistiques, et le conseil du Service des bibliothèques publiques et de l'inspection générale. Bien admis dans la grande majorité des villes, adoptés et défendus par les associations professionnelles et le personnel en général, normes et conseils ont permis de façon très concrète cette normalisation. »

⁸⁰ P.38

⁸¹ Une loi du même ordre serait votée pour les BCP, qui n'engagerait que les services de l'Etat ;

Cabinet, signée Pierre Vandevoorde : « Au demeurant, j'aurais été réservé quant à l'insertion dans ce cadre des normes et prescriptions techniques, qui ne doivent pas être figées, mais au contraire tenir compte des progrès accomplis de façon continue. ».

b) Des dispositions budgétaires prudentes

Seules les dispositions budgétaires qui accompagneraient ces lois en assureraient l'effectivité. Or si les propositions de lois se trouvent dans la partie rapport, ce sont les annexes qui détaillent les dispositions budgétaires (p. 70). Le rapport estime que l'Etat devrait engager 660 millions de francs (valeur 1982) en cinq ans pour couvrir les besoins connus en construction et en fonctionnement des bibliothèques à réaliser (300.000 m²). Ces propositions sont exprimées en mètre carrés construits. Elles n'indiquent pas au lecteur profane le nombre et la nature des bibliothèques dont le rapport juge l'édification nécessaire.

Cependant, le projet de loi initial prévoyait officiellement un engagement de l'Etat de 900 millions de francs sur cinq ans (valeur 1980, à une époque où l'inflation est forte.) en hypothèse haute (375.000 m² créés), et 600 millions de francs en hypothèse basse (250.000 m²). Compte tenu de l'inflation, la proposition du rapport correspond à une variante un peu timide de l'hypothèse basse du projet de loi. Ce dernier avait pour objectif de combler le retard, le rapport ne parle plus que de réaliser les projets connus des services de la Direction du livre.⁸²

C) Limites d'un arsenal statistique

1) Statistiques et société

Le rapport a beaucoup de mal à caractériser socialement les usagers qui sont la finalité ultime du service qu'il défend. Lorsque le rapport s'y réfère, il décrit un ensemble qui n'est certes pas complètement homogène : il y a des citadins et des ruraux, des riches et des pauvres (les défavorisés ou les moins favorisés), des jeunes et des moins jeunes ou bien des usagers se répartissant par niveaux scolaires. Mais ce public si différent trouve son unité : il désire des bibliothèques modernes et en nombre suffisant. C'est à l'Etat et aux communes de créer l'offre ; la demande, l'expérience le prouve, suivra. Et ce recours à la doctrine économique de l'offre (l'offre de bibliothèques génère la demande des usagers), pour vraie qu'elle soit pratiquement, ne conduit jamais une approche des publics dans leur diversité. Cette manière de voir est contemporaine du Colloque d'Hénin Beaumont (1981) qui, lui, est traversé par les demandes de la société, leurs caractères contradictoires, la difficulté de l'Etat à les satisfaire, l'exigence, que l'on dirait maintenant citoyenne, de proximité.⁸³

Bien entendu, un rapport administratif ne saurait faire de la sociologie. Mais il s'agit en l'occurrence d'absence de prise en compte de la société. On peut citer ce passage du rapport sur les publics des bibliothèques départementales de prêt (page 100) :

⁸² Cette position de retrait pourrait être tactique. Le projet de loi a sans doute été victime de son ambition. Mais rien ne l'indique.

⁸³ Pour mesurer l'écart qui existe entre l'approche de la Direction du livre au moment du rapport Vandevoorde et une approche plus contemporaine qui s'interroge sur les publics et sur les limites de la politique de l'offre, Germanaud, Marie-Claire, l'Etat et le développement de la lecture, BBF, 1992, t. 37, n° 5.

Le public est très varié. Il est composé de personnes de tout âge, appartenant aux catégories sociales et professionnelles les plus diverses et ayant des centres d'intérêt très différents.

Et quelques pages plus loin sont citées, à l'appui de cette remarque liminaire, des statistiques de fréquentation. N'étant pas rapportées à une référence nationale ou régionale, elles sont privées de tout intérêt.

De tels développements révèlent un double handicap de fond : une incapacité à caractériser les publics mais surtout une incapacité à mettre en relation le public et les types de services, de supports et de genres proposés. Les catégories socioprofessionnelles sont un genre de statistique pratiquement pas utilisé dans le rapport.⁸⁴ En partie, il est vrai, parce qu'à l'époque les analyses de ce type sont peu fréquentes, voire complètement absentes.

2) Les statistiques, l'Etat et le citoyen

Cette analyse permet de mieux comprendre l'utilisation de la statistique à l'intérieur du rapport : elle permet d'établir la carence de l'Etat, les inégalités territoriales, l'écart par rapport à une norme d'équipement. Mais elle n'est que rarement utilisée pour évaluer les inégalités sociales, plus difficiles à cerner puisqu'elles supposent des enquêtes spécifiques et un travail technique de retraitement des données. Les auteurs rappellent souvent que les moyennes d'équipement cachent des disparités réelles très grandes. Ce rappel n'est jamais fait pour les statistiques concernant les usagers qui forment un ensemble où l'homogénéité des citoyens l'emporte sur les différences d'état.

Alors que les problématiques sociologiques commencent à être posées comme telles dans la profession. Au Colloque lecture et bibliothèque publique qui se tient à Hénin Beaumont le 20 et 21 novembre 1981, Bernadette Seibel peut dire en ouverture que « l'utilisation de l'écrit dans la vie quotidienne est fonction de la signification sociale attribuée à la pratique de la lecture », et recevoir un écho spontané durant tout le colloque. Et le rapport Pingaud Barreau témoigne dans son esprit même de l'importance de la dimension sociologique dans le discours officiel sur la lecture et les bibliothèques. La sociologie commence à faire partie de la culture professionnelle, et elle n'est pas absente du rapport Vandevoorde seulement à cause de la nature administrative du texte. Cette incapacité du rapport Vandevoorde à envisager les pratiques culturelles ne dépend pas des rédacteurs eux-mêmes. Ceux que nous avons rencontrés disent avoir été très attentifs à cette question dans le sens qu'ils donnaient à leur action. Il semblerait que l'« arsenal » statistique ne soit pas encore à même de permettre ce type d'analyse au niveau de l'Etat.

⁸⁴ Mais sur d'autres sujets qui anticipent les pratiques professionnelles, la Direction du livre sait être initiatrice.

III Une volonté politique : constats et propositions

Nous avons étudié les grands thèmes politiques qui parcourent le rapport Vandevoorde et lui donnent son armature. Nous avons vu comment, face à eux, le rapport parvient à redéfinir le rôle de Direction du livre pour qu'elle continue à jouer le rôle qui lui revient dans la définition d'une politique de lecture publique. Nous devons maintenant étudier les propositions contenues dans le rapport. Plutôt que leur détail – et le rapport en est riche – nous avons privilégié les lignes de force qui font de lui un document original. Et en premier lieu, le rapport définit les rapports de la bibliothèque et du livre.

1 DEFINIR LA BIBLIOTHEQUE

A) Eloge de la bibliothèque ou éloge du livre ?

1) Les bibliothèques : Le Livre et l'Histoire

La préface et la conclusion d'un rapport administratif sont un genre qui a ses figures imposées. De grande perspectives sont ouvertes, l'histoire est souvent convoquée, les problématiques sont généralisées, souvent à l'excès. Pourtant il convient de n'ignorer ni la préface ni la conclusion du rapport Vandevoorde tant elles illustrent la manière dont leurs auteurs pensent les bibliothèques. Sans doute aussi de la manière dont les bibliothèques se pensent elles-mêmes. C'est un précieux document d'époque. Il faut cependant prendre une précaution : il convient d'avoir à l'esprit que ces textes ne reflètent pas toujours l'ensemble d'un rapport aux multiples auteurs, notamment ceux qui furent chargés des annexes. L'auteur de ces parties générales a pu parfois simplifier une pensée, en polit les angles trop vifs pour ne pas heurter.

a) Le poids de l'Histoire

L'Histoire est souvent invoquée par les auteurs du rapport. Cette Histoire dont le rappel ouvre chaque chapitre. L'Histoire est de l'ordre de la mise en perspective, elle est convoquée pour introduire, expliquer, justifier, elle permet les comparaisons avec les pays étrangers d'où résulte une spécificité française qu'il faut combattre ou préserver. Plutôt combattre. Seule la volonté politique permet de dénouer les apories de l'Histoire. Ainsi que l'affirme la conclusion de la première partie du rapport : « Nul doute que le plus grand frein au développement ne soit le poids du passé ». Pour lutter contre ce poids, l'alliance des communes et de l'Etat, nouée à peine deux décennies auparavant, a prouvé et peut encore démontrer que « la bibliothèque moderne n'est plus à inventer ». Elle existe, mais certains l'ignorent encore. Le rapport se situe dans le cadre d'un libéralisme éclairé qui croit en l'action de l'Etat et où les élites forgent l'avenir de tous.

b) La bibliothèque et le Livre

Cette histoire dont les gestionnaires avisés doivent corriger les retards, dus à la pesanteur des héritages et l'imprévoyance des gouvernants, nous a cependant légué le bien le plus précieux : le Livre. Dès le premier mot de l'introduction, est posée l'équivalence entre bibliothèque et Livre. Pas seulement le livre, ce document que les bibliothécaires proposent aux lecteurs dans leur rayonnages, mais le Livre, ce livre essentiel, mosaïque ou grec, celui sur lequel se fonde la culture moderne et classique. Le premier paragraphe s'intitule d'ailleurs : l'avenir du Livre, ce Livre venu du fond des âges : passé et avenir se rejoignent pour célébrer un instrument intemporel. La double permanence du livre et de la bibliothèque est pensée comme un invariant historique.

2) Le livre, la culture et l'Histoire

Le livre est « un prodigieux instrument de développement culturel », il « est difficile de raisonner une évidence » (notre civilisation est tellement proche du livre qu'elle ne le voit plus), le livre est qualifié de médium le plus élaboré, et Mc Luhan, dans une allusion voilée à l'équivalence du message et du médium - mais transparente à une époque où son œuvre était largement commentée - est renvoyé d'un trait de plume aux oubliettes de l'Histoire.⁸⁵ En effet le livre n'est pas un simple médium :

Il est organiquement lié aux processus historiques des sociétés occidentales (p.4)

Le livre n'est pas seulement une technologie, c'est un objet ontologiquement lié au projet culturel de l'Occident.

3) Le livre comme objet contemporain

Cependant, cette défense et illustration du Livre sait développer des arguments modernes. Ainsi, pour décrire tous les avantages qu'offre le livre, emprunte-t-elle les arguments les plus contemporains : les qualités que l'on prête, au moment de leur toute première émergence, aux « technologies nouvelles » : capacité de stockage des signes, maniabilité, portabilité, faible coût. De ce point de vue, le livre peut utilement se comparer, et à son avantage, à un ordinateur qui, en 1981, doit encore déclarer forfait.⁸⁶

Par ailleurs, l'argumentaire énumère les qualités, très classiques, tout à la fois psychologiques et intellectuelles, de l'usage du livre : « Il développe l'imaginaire non sensoriel, la mémoire, la maîtrise esthétique du verbe, c'est-à-dire la vie de l'esprit dont il serait dérisoire de rappeler davantage ici l'évident enjeu. »

⁸⁵ Dans ces développements, l'histoire fait figure de processus sans véritable acteur. La figure la plus absente est celle du peuple ou de la volonté populaire. Il s'agit bien entendu d'un rapport administratif. En lisant les minutes du rapport d'Hénin Beaumont qui bruit de toutes les attentes sociales qui entourent les bibliothèques, on s'étonne qu'il n'en soit jamais question dans le rapport Vandevoorde.

⁸⁶ L'argument est si moderne, au début des années 80, que tous les éléments développés ici pourraient être repris aujourd'hui pour analyser les modifications que l'univers de l'information connaît. La révolution informatique que nous vivons met à nouveau, et de manière plus radicale, la prééminence du livre comme support de l'information. Les différences tiennent à la miniaturisation des supports, la mise en réseau des ordinateurs et l'apparition du e book qui changent sans doute la donne.

4) Des livres et des genres

Cette conception « ontologique » du livre et de la bibliothèque implique deux conséquences théoriques.

En premier lieu, le rapport ne désigne que très rarement des genres de livres. Certes, il mentionne parfois les usages (détente, information) qu'il permet. Mais il n'envisage jamais le livre sous les espèces du roman, de la bande dessinée, ou du documentaire. On peut soutenir que le rapport a, de par sa nature administrative et synthétique, une focale beaucoup trop large et qu'il ne peut pas descendre dans le détail de l'offre des bibliothèques⁸⁷. Cet argument n'est valable que partiellement. En effet dans cette préface théorique, le livre comme catégorie intellectuelle et bibliothéconomique est une entité métaphysique. Le Livre est doté par son histoire millénaire de qualités que n'ont pas le genre du roman policier et ni la bande dessinée.

Ces qualités sont une critique implicite, voilée, mais classique, des genres qui sont considérés comme illégitimes à cette époque. Sans verser dans le procès d'intention, il est probable, dans l'esprit des auteurs, la bande dessinée ne saurait développer « la maîtrise esthétique du verbe, c'est-à-dire de la vie de l'esprit ».

De la même manière, bien qu'ils soient parfois mentionnés, les nouveaux supports n'entrent pas dans l'axe de réflexion du rapport. Certes, le rapport salue ici l'introduction du disque (p.9), un tableau nous apprend qu'il est déjà bien présent dans les bibliothèques (680.000 disques en 1980) (p.9). Ailleurs, le rapport indique aussi le rôle de précurseur des bibliothèques d'entreprise dans l'introduction massive de ce nouveau support dans leur offre documentaire. Elles rencontrent un grand succès, aux marges des bibliothèques municipales. Mais les disques, rarement nommés - plus rarement encore que les sections enfantines qui, plus anciennes, ont une plus grande légitimité dès cette époque - interviennent la plupart du temps dans des énumérations techniques (p.7), comme deuxième ou troisième terme. Le rapport ne considère pas les disques comme une catégorie à part entière, et ne mentionne jamais la réorganisation qu'ils induisent dans les bibliothèques avec la création des premières sections « discothèques », autonomes, dotées d'un personnel spécifique.

5) Le livre, un objet culturel parmi d'autres

Cependant, l'argumentation du rapport n'est pas toujours classique. Elle se démarque avec habileté des lieux communs de l'époque.

a) Le livre et la télévision

La télévision, définie comme « procédé de diffusion domestique de l'image animée », n'est pas présentée comme un ennemi du livre, contre lequel il faudrait prévenir les consciences. Tout au contraire, l'auteur de la préface pose comme une loi incontestable le fait que « les pratiques culturelles, loin de s'exclure, se renforcent dans un processus cumulatif ». Cette formule lapidaire paraît décrire un phénomène physique, avec ses lois. Elle fonde un optimisme culturel qui, à l'époque, n'est pas partagé : la conversation, savante ou ordinaire, conclut alors aisément aux ravages culturels de la télévision. Et de nos jours encore, l'argument conserve une tonalité de provocation face à l'irruption de nouveaux médias qui contestent à leur tour la suprématie culturelle du

⁸⁷ Notons que, à cette époque, la présence, ou la mise en valeur, de certaines catégories de livres dans les bibliothèques (roman policier ou de science fiction, bandes dessinées) n'a rien d'évident pour certains bibliothécaires, alors même que le discours des bibliothécaires, à travers leurs associations, leur étaient favorables.

livre⁸⁸. Pour le rapport, la défense la plus classique du livre ne va pas de pair avec une dénonciation des nouvelles pratiques culturelles.

Cette conception de la télévision est certes contradiction avec l'analyse de la conception de la bibliothèque et du livre. Mais elle peut s'expliquer, à notre sens, par la tension, manifeste dans ces pages théoriques, qui existe entre une conception traditionnelle du livre et une attitude plus moderniste quand il s'agit d'envisager la société et la gestion de l'Etat. Le gestionnaire éclairé fait montre de références que ne peut pas posséder l'homme de culture.

b) Le livre et le marché

Ce tour moderne qu'adopte l'argumentation du rapport doit être rapproché de la manière dont l'introduction conçoit la politique culturelle. Elle la défend en recourant à une métaphore empruntée à l'actualité la plus brûlante :

La dimension du livre doit être prise en compte au centre d'une politique culturelle comme celle de l'énergie ou des matières premières est au centre d'une politique économique.

Il faut bien entendu replacer cette métaphore dans le contexte du second choc pétrolier (1979) qui a eu pour conséquence économique de marquer la fin des trente glorieuses, et comme conséquence sociale de développer le chômage de masse. Le pétrole devient cher et précieux. Cette rareté et cette cherté conduit à renforcer l'organisation de l'économie pour en assurer l'efficacité.

De la même manière, nous dit le rapport, le livre, denrée précieuse, doit faire l'objet d'une politique publique rationnelle pour que sa diffusion échappe utilement aux aléas des lois du marché.

Cette métaphore unique permet de suivre un fil conducteur du rapport : sa philosophie nettement interventionniste. Elle tente de concilier un libéralisme qui redevient à cette époque la pensée économique dominante et l'action de l'Etat. En effet, le marché ne peut pas tout :

Il serait vain de croire que l'accroissement du marché résout le problème de la diffusion de l'écrit : la bibliothèque ne se définit pas contre le marché, mais complémentarément à lui (p.3)

et plus loin :

La bibliothèque est la seule à pouvoir apporter le livre là où le marché ne l'apporte pas.

Et l'auteur évoque, pour soutenir son argumentation, le monde rural, les petites communes, les livres épuisés, les livres à faible tirage dont le marché n'a cure.

Il ne s'agit plus ici seulement de marché mais de la croissance du marché. Le retour de la croissance, en ces années 70, qui sont des années de crise, est espéré par tous les gouvernants. Le discours politique le présente comme la solution à portée de main de toutes les contradictions et les faiblesses de la société. Transposé au livre, cette

⁸⁸ On pourrait relire, à cette lumière, les différentes contributions au congrès de l'ABF de 2008 sur la lecture adolescente, Internet ayant pris la place d'une télévision dépassée et « ringardisée »

conception indiquerait que la croissance du marché du livre serait à même de combler toutes les défaillances de sa diffusion. Or, l'auteur de l'introduction pense au contraire qu'un marché du livre en expansion continuera à négliger ce qu'aujourd'hui déjà il néglige. La cause en est sans doute l'absence durable d'un marché solvable dans ces secteurs de l'édition ou de la société.

En conséquence, là où le marché n'existe pas, la bibliothèque doit être. C'est un devoir civique. Mais comme personne n'échappe vraiment aux termes du marché, c'est l'offre des bibliothèques qui a la capacité de provoquer la demande. Il convient donc que l'Etat rationnel organise

la répartition de l'offre et son niveau sur le territoire national, en fonction des différentes formes de service public.

6) Le livre et l'Etat

a) Une défense de l'intervention de l'Etat

Au fil de la plume, par allusions, se développe une doctrine de la société, de l'Etat, du service public et du marché telle que nous l'avons reconstituée. Cette conception de l'intervention de l'Etat n'est pas exceptionnelle, elle est celle des Trente Glorieuses, du développement social et économique de la France, au moment où ce cycle s'achève. Elle correspond sans doute aussi au « libéralisme avancé » que soutient le Président de la République de l'époque, tentative de penser la prévalence du marché sans en faire un ennemi de l'Etat, de son domaine social et, éventuellement, culturel. Le bibliothécaire n'est pas le concurrent du libraire. Il convient de penser le marché et l'Etat, et non le marché contre l'Etat. La volonté et la raison doivent l'emporter et permettre la défense du plus faible quand le marché l'ignore.

b) L'économie de la culture

On peut poser au moins comme hypothèse que les fonctionnaires du ministère de la Culture et de la Communication, quel que soit leur niveau, n'adhèrent pas au discours libéral de l'époque. Ils ont plutôt le sentiment de vivre dans une forteresse assiégée : l'Etat abandonne chaque jour des pans entiers de son rôle dans le domaine de la culture. Pierre Vandevorde indique que le rapport a été conçu par la Direction du livre

dans cet état d'esprit de faire face à une vigilance de caractère économique et budgétaire sans que personne n'ait jamais donné quelque indication que ce soit. (...) il y avait donc une volonté à l'intérieur de baliser tout le terrain.

Faire face, ou même faire front, sans se démarquer idéologiquement de manière ouverte mais en redéfinissant les obligations de l'Etat.

Selon Pierre Vandevorde, les fonctionnaires qui travaillent à la Direction du livre, fussent-ils giscardiens, ne partagent pas, ou pas complètement, l'idéologie libérale qui, par exemple, a présidé à la confection du décret Monory sur la liberté du prix du livre. Il existe un « microcosme » à la Direction du livre où l'intervention de l'Etat en matière de lecture et notamment de lecture publique est vue favorablement. Ces passages de

l'introduction doivent donc être lue comme l'expression d'un point de vue plus large que celui de quelques fonctionnaires

c) Il n'y a pas de voie française

En conclusion de la première partie, l'auteur du rapport dénonce les tenants d'une voie française, entièrement fondée sur la foi en l'éducation républicaine dispensée par l'école et l'école seule. Cette croyance, argumente-t-il, a conduit au retard français en matière de lecture publique dont la mission est différente de celle de l'école. La spécificité française ce sont ses retards, pas un modèle culturel : aucune justification nationale ne saurait soustraire les français à un classement avec d'autres nations qui ont un bilan nettement plus satisfaisant. Il est intéressant de relever que ce propos est exactement contemporain du thème que développe Valéry Giscard d'Estaing sur « la France, 1% de la population mondiale », qui ne doit être singulière que dans la mesure où cette spécificité lui permet de s'insérer dans le marché mondial.

Le paradoxe est, en fin de compte, qu'un rapport, très critique sur les réalisations du gouvernement qui l'a commandé, puisse, pour prouver l'insuffisance politique en matière de bibliothèques, développer une argumentation libérale corrigée par l'intervention de l'Etat⁸⁹ pour amener cet Etat libéral à se corriger.⁹⁰

B) L'évolution de l'environnement institutionnel des bibliothèques

Lire le rapport Vandevoorde, c'est sans doute rendre compte des thèses qui en forment la trame et y sont discutées. Il est cependant indispensable de relever et d'étudier aussi les thèses qui sont pour les rédacteurs des évidences, alors même qu'elles sont débattues par la profession et parfois fortement contestées.

1) Pour la tutelle du ministère de la Culture

a) Un débat qui partage le monde des bibliothèques

Il en est ainsi du rattachement des bibliothèques au ministère de la Culture qui remonte seulement à 1975⁹¹, c'est-à-dire cinq ans avant l'écriture du rapport. Or, en annexe, le rapport contient un texte intitulé « Observations du Syndicat National des Bibliothèques (FEN) sur la mission confiée au directeur du Livre », texte qui s'inscrit dans la consultation des syndicats préconisée par la lettre de mission.

[Le SNB] estime qu'au plan national l'outil qui doit garantir la cohérence du réseau public de lecture et de documentation et favoriser la coopération

⁸⁹ L'annexe du rapport est plus nettement interventionniste et - plus par les chiffres présentés en d'indiscutables tableaux que par les propos somme doute plutôt prudents - polémique.

⁹⁰ On peut pointer ici la différence entre la politique du livre envisagée par le rapport et celle élaborée sous la responsabilité de Jack Lang : le rapport définit un secteur bien déterminé pour l'arracher aux lois du marché tandis que Jack Lang envisage toute la sphère marché comme champ d'intervention de l'action publique, pour impulser des actions ou corriger des mécanismes de marché. C'est cette philosophie qui inspire le rapport Pingaud Barreau.

⁹¹ Décret 75-1003 du 29 octobre 1975 portant transfert d'attribution.

*entre les types d'établissements en apportant à TOUS son concours technique est une direction UNIE des bibliothèques.*⁹²

Ce paragraphe vise la séparation récente des bibliothèques universitaires et des bibliothèques municipales, les BCP et la Bpi rattachées à deux ministères différents.

Le rapport dans la préface argumente bien différemment :

(...) c'était une idée judicieuse que de confier en 1975 la responsabilité de la politique de lecture publique au ministère de la Culture : ainsi la bibliothèque ne serait-elle plus raisonnée dans le système éducatif scolaire, mais dans un système culturel, au sens moderne qu'il acquiert peu à peu depuis qu'une direction des Beaux Arts de l'instruction publique a été constituée en ministère autonome. (p.36)

b) Une évolution marquée par l'Histoire

La discussion est doublement décentrée : tout d'abord, il n'est plus question d'une rupture d'égalité entre les usagers des différentes bibliothèques de lecture publique, mais de l'affirmation d'une spécificité de la lecture en bibliothèque municipale qui ne doit plus être pensée à l'intérieur de l'orbe scolaire. Sous-jacent, nous retrouvons ici le thème de la lecture-plaisir de découverte opposée à la lecture scolaire d'apprentissage.

Ce thème des formes que peut prendre la lecture se retrouve dans les propositions du rapport pour les bibliothèques des lycées et collèges. N'est-ce pas pour les « déscolariser » que le rapport, libéral au sens politique du terme, propose que ces bibliothèques soient gérées directement par les élèves, au travers du CDI dont ils auraient la maîtrise ou d'associations d'élèves subventionnées, même si l'aide de professionnels est requis. Ne s'agit-il pas là d'une tentative d'arracher aux professeurs ces bibliothèques pour permettre des choix et des lectures plus vagabondes ?

Par ailleurs, ce changement de tutelle n'est pas conçu comme le résultat d'une innovation récente, mais la conséquence d'un processus politique commencé dès le XIX^{ème} siècle. Cet argument donne la légitimité de l'Histoire (et une histoire qui a presque un siècle !) à ce changement contesté par de nombreux professionnels comme une innovation sans fondement. Mais il est aussi judicieux car il est en phase avec le mouvement contemporain d'absorption des bibliothèques dans le domaine culturel qui sera le processus majeur des années Lang.

Le rapport pointe néanmoins deux questions ouvertes par cette nouvelle attache ministérielle du livre.

c) Des problèmes ouverts

La culture de l'événement est le propre du ministère de la Culture. Ce tropisme lui rend difficile l'intégration d'une politique publique du livre qui nécessite la durée et se prête mal à l'affichage. Le livre peut difficilement être le support d'événements visibles. Son objet est la rencontre intime des lecteurs. Mais, dit le rapport, c'était déjà le problème du Musée des Beaux-Arts d'être entièrement tourné vers l'événement. C'est donc un problème de nature, une question politique ouverte qu'il faudra traiter.

⁹² P. 441

Par ailleurs, le ministère de la Culture affiche des budgets indigents. Mais, dans ce cas, point de nature qui tienne, ce serait prétexte. C'est de volonté politique que le livre a besoin⁹³.

2) Les bibliothèques et le marché

a) Des libraires partenaires

Le rapport propose une vision optimiste des relations que les bibliothèques entretiennent avec les autres professionnels du monde du livre. Il reprend ici des arguments qui sont partagés par toute la profession :

- Les plus gros acheteurs sont les plus gros emprunteurs
- Ceux qui n'ont pas les moyens n'ont que l'emprunt pour avoir accès au livre
- « Certains libraires judicieux recherchent le voisinage d'une bibliothèque publique » (p.3)

Les relations entre bibliothèques et librairies sont donc placés sous le signe non pas de la concurrence mais de la complémentarité. Il est possible d'organiser un secteur hors marché, sans léser ceux qui s'y inscrivent.

b) Le marché ne peut pas tout

Les auteurs du rapport écrivent ce qui peut apparaître comme une profession de foi :

La bibliothèque ne se définit pas contre le marché mais complémentirement à lui.

Ces propositions sont à replacer dans un contexte où la politique libérale du gouvernement tend à considérer que le marché pourrait très bien s'acquitter des missions de lecture publique. Elles sont autant la réaffirmation de la manière de voir propre à la profession de bibliothécaire qu'un rappel adressé aux politiques.

3) Plaidoyer pour une bibliothèque accessible à tous

Tout autant qu'un rapport administratif, le rapport Vandevoorde est un plaidoyer⁹⁴. De nombreux passages défendent les valeurs qui fondent les bibliothèques publiques, d'autres veulent faire œuvre de simple pédagogie.

a) Les valeurs fondatrices

Le rapport rappelle en premier lieu le rôle des bibliothèques publiques :

⁹³ Le premier point garde une certaine vigueur politique, le second trouvera une solution, temporaire, avec l'application du 1% culturel et la plus ou moins bonne intégration des objectifs de lecture publique dans son orbite.

⁹⁴ Pierre Vandevoorde va jusqu'à employer, en plaisantant à demi, le mot de « manifeste » pour qualifier le rapport. Puis il rectifie et dit « nous étions dans une démarche qui n'était pas politique, mais dans une démarche intellectuelle, technique et d'adhésion à l'idée d'importance du Livre dans le monde social ».

[Leur] rôle [est] fondamental dans la diffusion culturelle, littéraire et documentaire. Ce rôle ne peut que croître encore dans l'avenir, si les conditions de leur développement - encore très insuffisant - sont réunies et si les moyens nécessaires sont données aux collectivités locales qui en ont la charge. (p.3)

Le rapport consacre des paragraphes fournis et argumentés à la défense de la gratuité, à l'analyse des conditions d'ouverture optimales et à la constitution des collections. Il procède à une analyse des réalités contemporaines, souvent fort éloignées des normes. S'il rappelle les règles généralement admises par la bibliothéconomie moderne, c'est de manière à préconiser une démarche qui permette de rapprocher les pratiques de certaines bibliothèques, qu'il juge paresseuses et archaïques, de comportements conformes aux missions des bibliothèques. Le rapport est, sur ces questions, construit autant sur le mode de la leçon que du rapport : un cours argumenté à l'adresse sans doute des décideurs politiques mais surtout des bibliothécaires. Les normes que doit adopter la profession ne portent pas sur les seuls bâtiments (« la politique de la pierre » que privilégient les services centraux), mais aussi sur les conditions d'accès (gratuité, horaires) et l'éventail de l'offre documentaire, autant de modalités de fonctionnement dont dépend l'usage optimal d'investissements d'infrastructure coûteux. Dans ces pages, le rapport cherche à mettre à disposition des lecteurs une boîte à outils, comme le ferait un manuel de bibliothéconomie. Pour que les professionnels s'imprègnent de ces vérités, il convient de démontrer et de convaincre⁹⁵. Et parmi ces thèmes certains demeurent d'actualité.

b) Les bibliothèques : des définitions chiffrées

Le rapport ne cherche pas seulement à établir la définition d'une bibliothèque par rapport à ses objectifs fondamentaux (d'ordre doctrinaux ou idéologiques). Il entend trouver des critères, si possible chiffrés ou pour le moins présentant des caractéristiques déterminables, qui permettent d'établir sans contestation ce qui peut être qualifié de bibliothèque et de comparer une bibliothèque à une autre. C'est ce que la note de la Direction du livre du 11 juillet 1980 à l'attention de Matignon appelle « la définition minimum des bibliothèques publiques ». Et dans une note manuscrite du dossier Vandevorde aux Archives Nationales, on trouve cette formule parlante :

Mieux définir l'institution : seuil minimum au-dessous duquel il n'y a pas de bibliothèque.

C'est une démarche normative au sens moderne du terme où un certain nombre de critères quantitatifs permettent de définir qualitativement un service ou un bien.

c) Pour une norme de qualité

Ainsi l'introduction détermine trois critères structuraux concernant les fonds, l'espace et la qualification du personnel auquel elle ajoute la nécessité du libre accès, les heures d'ouverture, la gratuité de l'accès et le montant des acquisitions par habitant⁹⁶. Tous ces critères sont chiffrables⁹⁷. Le rapport fait du respect de normes quantitatives

⁹⁵ Leur prise en compte par la profession est désormais acquise et est devenu un critère habituel qui permet de former un jugement sur un établissement. Et ils sont un élément du dialogue entre le bibliothécaire et sa tutelle.

⁹⁶ La gratuité et le libre accès sont déjà des critères mis en avant dans les décisions de 1967.

⁹⁷ Sauf sans doute la qualité des collections, mais celle-ci dépend souvent d'un critère quantitatif préalable.

préalablement définies la condition pour qu'un établissement puisse accomplir ses missions et remplir ses objectifs. C'est même ce respect des normes qui permet de qualifier un bâtiment de bibliothèque. Au début des années 1980, ce mode de gestion est encore largement étranger à de nombreuses bibliothèques et à de nombreuses communes. Le rapport est tout à la fois de son époque – il participe au mouvement général de normalisation de l'économie des biens et des services - et est en même temps novateur : il introduit la notion de norme dans un univers professionnel qui ne lui avait pas encore fait la place centrale qui aurait dû être la sienne. Certains professionnels contestaient encore que chiffres et statistiques puissent permettre de prévoir et d'organiser le monde des bibliothèques. Le rapport masque à peine son ton professoral sur ces sujets que les responsables de la Direction de la lecture ont à cœur de faire partager⁹⁸.

Malgré tout, à la fin des années 80, cet effort de constitution de statistiques utilisables n'a pas encore porté tous ses fruits, comme le constate Anne-Marie Bertrand et elles sont un moyen de gestion et de connaissance rétrospective imparfait.⁹⁹

2 LES PROPOSITIONS DU RAPPORT : PLANS D' ACTIONS

A) Construire des bibliothèques (BM et BCP)

1) Les bibliothèques municipales : des objectifs chiffrés

Le rapport analyse certes beaucoup mais il énonce aussi les objectifs chiffrés qui doivent être ceux de la puissance publique dans les prochaines années et qui vont bien au-delà des propositions législatives immédiates¹⁰⁰. Ainsi le rapport (p. 40) énonce trois objectifs:

- Construire 1 400 000 m² de locaux nouveaux
- Tripler le nombre de livres
- Quadrupler les effectifs du personnel professionnel

Une fois encore, ces objectifs sont fixés sans qu'il soit possible au lecteur, dans la première partie ou dans les annexes, de se représenter les réalisations concrètes que ces chiffres globaux désignent. Le spécialiste ne partage pas la signification de ces chiffres agrégés. Par ailleurs, ces objectifs sont ceux qu'il convient de poursuivre pour couvrir le besoin de la France en bibliothèques. Ils ne comportent pas de calendrier.

⁹⁸ Sur l'inscription de ces efforts de normalisation dans un mouvement général (et mondial) d'appréciation de l'efficacité des services depuis le début des années 80, voir Rouyer-Gayette, François et Cordazzo, Denis, Dossier Connaître les publics : enquêtes et statistiques, BBF 2006- Paris, t.1, N° 06. « Pour s'assurer du contrôle et du pilotage, il est nécessaire de s'inquiéter de la mesure de l'activité du service au moyen de statistiques et de tableaux de bord. »

Les normes, non plus comme un moyen donné à l'Etat de connaître les bibliothèques, mais comme instrument pour construire et gérer une bibliothèque, sont reprises dans Bisbrouck, Marie-France, la bibliothèque dans la ville : construire, concevoir, équiper, CEP, 1984.

⁹⁹ « (...) en-dehors des informations quantitatives recueillies dans les rapports annuels, font défaut des données importantes et révélatrices de la qualité des services (qualification du personnel, tarification, outils informatiques, activités de coopération...) ou des pratiques des usagers (fidélisation, multi-inscriptions, usage sélectif ou combiné de l'offre des différents médias ou services...) ». Bertrand, Anne-Marie, les bibliothèques municipales dans les années 80, un développement spectaculaire mais inachevé, BBF 1992 t. 37 n° 4

¹⁰⁰ Pour comprendre le détail des objectifs de la Direction du livre, aucun document n'est plus précis que l'évaluation budgétaire d'une politique de la lecture publique 77-86 que nous donnons en annexe. Bien que ce document soit antérieur à la période que nous étudions, et qu'il ait été très rapidement obsolète, il permet de voir quels sont les objectifs concrets d'une politique planifiée.

Mais les travaux peuvent cependant commencer sans qu'il soit besoin d'instruire de nouveaux dossiers. En effet, le rapport note que 200 bibliothèques ont déjà formulé une demande de financement. Et cette demande serait sans doute plus importante si les communes n'étaient pas découragées par la lenteur d'instruction des dossiers et d'allocation des aides. Quand il y avait aide. De nombreuses communes se résignent à financer leurs projets dont elles réduisent l'ambition.

Dans la réalité, les années qui précèdent, 96% des dépenses d'investissement ont été supportées par les communes. Il en résulte que l'Etat n'a été pratiquement pour rien dans la construction de bibliothèques. Mais le rapport ne tire pas les conséquences de ce chiffre, alors qu'il va dans le sens de son argumentation. En effet ce chiffre indique que, pour les années à venir, à condition que l'Etat reprenne son rôle d'incitateur, l'effet de levier des aides au financement des investissements des communes par l'Etat est potentiellement très important. Une instruction rapide des dossiers accompagnée d'un financement plus important peut avoir un très important effet multiplicateur sur les projets des communes.

Le rapport fixe aussi un objectif à court terme, 300.000 m² en 5 ans. Il n'est guère besoin de chercher loin les bibliothèques immédiatement candidates : leur dossier est en souffrance à la Direction du livre. Cette surface représente une surface légèrement inférieure à celle réalisée durant la période 70-80. Mais nous savons qu'en réalité, seules les premières années de cette décennie ont été mises à profit. Le rapport préconise donc de revenir au rythme d'investissement qui a suivi les résolutions de 68. Sans le dire clairement, le rapport suggère que ce qui a été possible hier peut l'être demain.

2) Les BCP : parachever la couverture de la France

La problématique est différente en ce qui concerne les BCP. L'hypothèse, posée par le gouvernement lui-même, est une mutation du cadre juridique dans lequel elles inscrivent leur statut. L'avenir le plus probable pour les BCP est une départementalisation de leur action. L'Etat ne serait plus maître d'œuvre. L'ordonnance de 1945, qui a institué les BCP, prévoyait, à termes, selon les disponibilités budgétaires, une couverture nationale. Or, le rapport constate que :

- 17 départements ne sont pas dotés de BCP
- De nombreuses BCP existantes sont insuffisamment dotées en locaux, matériels (dont les bibliobus), et personnels.

La préoccupation de la Direction du livre est double¹⁰¹ : il convient de terminer la couverture en BCP avant tout transfert pour s'assurer du financement de l'Etat.¹⁰² Mais ces investissements ne doivent pas se faire au détriment des BCP existantes.

Dans les faits, la création des BCP manquantes a été décidée en 1981, dans le projet de loi pour 1982, par le ministre de la Culture, Jack Lang, avant même la nomination de Jean Gattégno comme directeur du Livre¹⁰³. Le Service des bibliothèques publiques aurait préféré leur étalement budgétaire sur deux ou trois exercices pour ne pas

¹⁰¹ Les informations mentionnées dans ce paragraphe sont tirées de notre entretien avec Louis Yvert.

¹⁰² Une fois encore la Direction du livre craint que les collectivités locales (ici, les départements) ne puissent pas poursuivre l'effort. Mais le raisonnement de la Direction du livre est aussi d'équité : transférer la charge des BCP sans en achever le programme revient à faire perdurer une inégalité territoriale, et peut-être faire peser des charges nouvelles sans le financement correspondant.

¹⁰³ Cette mesure immédiate indique que les bibliothèques n'ont pas été reléguées au deuxième rang durant les « années Lang » comme on l'a prétendu.

dégarnir les BCP existantes. Pourtant cet effort budgétaire fut concentré sur une année au détriment des besoins des BDP déjà construites. Mais cette démarche fut somme toute couronnée de succès. On peut penser que si ces constructions avaient été étalées sur plusieurs années, leur réalisation aurait été affectée par la brutale diminution du budget qui, dès 1983, affecta la Direction du livre.

B) Les bibliothèques universitaires

1) Une rédaction autonome

Nous l'avons vu, les chapitres sur les bibliothèques de l'enseignement supérieur sont de la seule responsabilité de la Direction de l'Enseignement Supérieur du ministère de l'Education Nationale et de la Recherche. Cette rédaction autonome tranche par le ton du texte qui en résulte et répond mieux à la définition d'un rapport administratif que les pages nourries par la Direction du livre.

L'analyse des bibliothèques universitaires s'appuie principalement sur le rapport sur les bibliothèques et les centres de documentation des universités établi en 1980 par l'inspection générale des bibliothèques.

2) Faire parler les statistiques

Cette section du rapport est surprenante. Elle est très informée, les tableaux abondent tant dans la première partie que la seconde. Mais les rédacteurs, sur de nombreux points, semblent n'avoir pas voulu tirer les conclusions qui découlaient nécessairement des chiffres qu'ils avançaient. Durant la décennie qui vient de s'écouler, une des questions majeures est bien entendu la démographie étudiante et l'espace chaque année compté plus chichement aux usagers des B.U. De cette misère, quelques années plus tard, le rapport Miquel sur les bibliothèques universitaires en 1989 fera l'un de ses thèmes principaux. Or, la seule référence faite à l'accroissement de la population étudiante tient dans l'indication en p. 241 qu'elle a « triplé entre 1960 et 1970 », faisant abstraction des dix années qui ont suivi. Et si, plus loin, le rapport nous indique que le nombre des étudiants en 1979 est de 771 540, ce chiffre essentiel ne nourrit aucune analyse, ni en stock ni en tendance, ni en variation régionale par rapport à la population globale.

Ailleurs, l'auteur de cette partie fait une analyse très optimiste des moyens offerts : « les vingt dernières années ont été marquées par un effort particulier en matière de construction et d'aménagement des locaux » Et il indique que dans la période qui va de 1971 à 1980, 185.000 m² ont été mis en service. Cependant, un tableau illustre que si, en 1973, 33.422 m² étaient mis en service, seuls 4470 m² l'étaient en 1980.

3) Des propositions chiffrées

Les propositions chiffrées permettent d'avoir une vision des besoins estimés des BU qui sont donnés au fil de la plume. Mais nous y parvenons à condition de réunir ces chiffres en un tableau et d'en faire ressortir les tendances, ce que le rapport ne fait pas.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Faut-il penser qu'il s'agit là encore d'une stratégie pour ne pas attirer le regard des décideurs politiques sur le coût de l'effort

	1979	Objectifs	Moyens supplémentaires	Progression	
ouvrages	34 M*	78M*	44M*	+ 129%	
périodiques	42 M*	61M*	19M*	+ 145%	
Personnels Scientifiques et technique	1933**	2283**	100 cons** 250 sous bib	+ 18,10%	
Personnels de service	1545**	2295**	750** magasiniers	+ 48%	

Note : *en millions de documents ** agents

Les chiffres concernant le personnel et les ouvrages sont basés sur quatre ratios :

1 personnel scientifique pour 350 étudiants

1 personnel technique “ “

1 personnel de service “ “

1 ouvrage par étudiant

Ces ratios ne sont pas justifiés (« il faudrait pouvoir atteindre les objectifs suivants »). Les postes à créer ne sont pas chiffrés en masse salariale, ni du coût d'acquisition de ouvrages alors que selon toute vraisemblance ils représentent la plus grosse partie de l'effort budgétaire pour assurer le fonctionnement des bibliothèques à périmètre constant.

Mais ce tableau permet de voir combien les efforts suggérés sont importants.

4) Un rapport sans surprise

Cette présentation est-elle une habileté de diplomate comme nous avons pu le voir dans d'autres sections ? Les moyens financiers, dont l'auteur souligne l'insuffisance, ne sont pas croisés avec celui des surfaces à gérer, et les effectifs ne sont soumis à aucune comparaison. En fait, les tableaux sont construits directement à partir de l'enquête annuelle, sans retraitement. Tous les éléments d'un travail critique sont contenus dans le rapport, mais sans que ce travail ait été fait. Le lecteur n'a pas à sa disposition les analyses qui seront celles du rapport Gattégno-Varlot en 1985. Le rapport Vandevoorde est bien loin dans ces pages sur l'université du ton apocalyptique qui fera la marque du rapport Miquel en 1989. Ces passages n'ont pas pris la forme de plaidoyer qui fait l'intérêt des pages du rapport Vandevoorde consacrées aux bibliothèques de lecture publique. Cette atonie du chapitre consacré aux BU est sans doute le signe que le ministère de l'Education Nationale s'est moins engagé dans la rédaction du rapport. Peut-être n'y voyait-il pas, comme ses confrères du ministère de la Culture, le moyen de faire passer un message.

5) Repenser l'organisation des BU

Il convient cependant de s'arrêter sur le seul thème auquel le rapport confère de l'importance : l'organisation des bibliothèques, qui est un legs du décret de 1970 sur l'organisation des bibliothèques universitaires, dont le rapport voudrait retrouver l'esprit. Le décret avait voulu organiser d'un côté les bibliothèques universitaires, jugées lointaines et extérieures, et de l'autre les bibliothèques d'UER plus proches des étudiants et des enseignants, mais sans professionnalisme, éparpillant leurs efforts par des pratiques disparates. Malgré les bonnes intentions initiales, ce double système a entraîné une atomisation de la fonction documentaire dans les bibliothèques et a généré des inégalités régionales. Le système manquait de coordination au niveau des universités et l'Etat était incapable de réaliser une couverture nationale des besoins documentaires. Le rapport suggère de créer dans chaque université un service de documentation et des bibliothèques à qui serait confiée la gestion d'un budget documentaire par université. Par ailleurs, le rapport propose la création de centres documentaires spécialisés ayant une vocation nationale. C'est la préfiguration des Cadist¹⁰⁵.

C) Les BU, l'informatisation et les bases de données

1) le développement récent des systèmes de gestion

Le rapport est écrit à l'époque où l'informatique est encore communément appelée télématique et où son introduction, à la BPI, via les OPAC, fait l'objet de l'admiration des auteurs du rapport.

Malgré sa nouveauté, ses développements partiel et ses zones d'inconnu, l'informatique est traitée avec un grand sérieux par le rapport. A une époque où le plein texte n'est pas envisageable¹⁰⁶ et où la capacité des machines ne peut traiter qu'un nombre limité d'informations, le rapport envisage, outre l'allègement et l'automatisation des tâches, une nouvelle organisation du traitement des documents à travers les catalogues. Il distingue deux types de télématique. La télématique de proximité dont le rôle est de faciliter les tâches de traitement bibliographique répétitives et de sa mise à disposition tant pour les professionnels que les usagers. Mais surtout elle insiste sur la capacité de la télématique à créer des réseaux.

2) Le travail en réseau

En effet, le rapport comprend fort bien que la « télématique de distance » permet la mise en réseau des informations, leur utilisation commune par divers acteurs s'autorisant ce que nous appellerions la mutualisation des moyens informatiques, mais surtout la capacité de l'informatique à permettre l'usage d'une collection au-delà de ses murs physiques des bibliothèques. Ainsi, l'informatique permet la constitution de catalogues collectifs de périodiques, du fonds de certaines bibliothèques municipales, et

¹⁰⁵ Pierre Carbone, « les bibliothèques universitaires », dix ans après le rapport Vandevoorde, BBF t. 37, n°4, 1992

¹⁰⁶ Le rapport indique que la télématique : « renverra plus que jamais au document primaire imprimé, ne pouvant, semble-t-il, se substituer à lui que pour de textes informatifs ». L'ouverture du rapport aux évolutions qui marqueront les années 90, tient en ce « semble-t-il »

l'interrogation dans le Bibliothèques universitaires de banques de données en sciences, médecine, droit et économie politique.

3) Le rôle de coordonnateur de l'Etat

Dans le développement de l'informatique préconisé par le rapport Vandevoorde, le rôle de l'Etat serait double : ces systèmes étant d'autant plus chers qu'ils sont développés par des structures d'avant-garde, les établissements maîtres d'œuvre ne peuvent pas en supporter à eux seuls le coût.

D'autre part, il y a un grand besoin de normalisation des systèmes pour éviter les redites et assurer leur interopérabilité. L'Etat peut l'imposer là où il est le responsable (les BCP, voire les BU), et il peut suggérer que les fournisseurs s'entendent sur des normes communes dans les bibliothèques municipales.

L'histoire de l'informatisation des bibliothèques n'obéira pas tout à fait à cette volonté d'organisation et de pilotage par le haut souhaité par le rapport Vandevoorde. Les intervenants ont été sans doute trop nombreux, ayant chacun des intérêts intellectuels, technologiques et financiers très différents, pour permettre un développement satisfaisant dans un univers où l'obsolescence technologique très rapide ne permettait pas d'imposer une direction totalement rationnelle.

D) La formation des bibliothécaires

1) Quel métier de bibliothécaire ?

a) Définitions d'un métier

La figure du bibliothécaire n'est curieusement pas très présente dans le rapport Vandevoorde. Deux courts passages lui sont consacrés, comme en passant, qui permettent cependant d'en faire le portrait idéal. Ils sont d'une importance primordiale. Tout d'abord, le rapport rend un vibrant hommage au bibliothécaire dans la préface :

A toute cette structure objective de l'offre de lecture le bibliothécaire offre l'irremplaçable fonction humaine de l'orientation, de conseil, d'animation, pour aider à combler les inégalités de l'aptitude à s'approprier individuellement une offre de biens culturels qui, sans cela, pourrait rester formelle pour certains. (p. 4)

Cette définition - que l'on dira moderne - du bibliothécaire met en valeur non pas les fonctions de sélection documentaire et d'organisation des collections qui sont historiquement à la base de son métier, mais les fonctions de médiateur du savoir et de la culture à destination de ceux qui ne pourraient pas sans cela exercer effectivement leur droit à la culture. Ces missions correspondent à une définition récente du métier de bibliothécaire. Elles ne sont sans doute pas à cette époque encore reconnues, mises en œuvre et privilégiées par toute la profession.

b) Conditions de cette évolution

Ces qualités nouvelles, le rapport les salue à nouveau peu après, insistant sur leur inégale diffusion :

La compétence et le souci du dialogue sont désormais, dans la plupart des communes qui ont entrepris de moderniser leurs services, les qualités des bibliothécaires (p.9)

Cet éloge implique une part de critique très sévère à l'égard des bibliothèques qui ne se sont pas modernisées, et elles sont sans doute à l'époque encore un nombre significatif. La ligne de démarcation entre d'une part le bibliothécaire peu compétent et indifférent aux attentes public et d'autre part le bibliothécaire compétent et soucieux de dialogue passe sans doute entre hier et aujourd'hui. Mais pas seulement. Ce n'est d'ailleurs pas seulement une affaire de bibliothèques et de bibliothécaires, mais de volonté des communes. Le politique y a sa part et la professionnalisation des bibliothécaires, selon les thèmes majeurs du rapport, est un des éléments d'une réforme globale, au même titre que la modernisation des bâtiments et l'amélioration des collections.

Pour rendre effectif ce nouveau métier de bibliothécaire, le rapport préconise (p.43) une nouvelle définition réglementaire des emplois. La puissance publique doit en adapter le contenu. Ce mouvement s'inscrit dans la poursuite, appliquée aux ressources humaines, du mouvement de normalisation et de modernisation des références professionnelles.

2) Vers une rénovation des statuts

a) Décloisonner la profession

Le bibliothécaire est présent tout au long du rapport à travers deux thèmes : le statut et la formation.

La réforme des statuts est entièrement tournée vers l'abolition du cloisonnement entre bibliothécaires d'Etat et bibliothécaires qu'on dit encore communaux. Le rapport ne traite pas là d'un thème syndical, il refuse explicitement de le faire, mais de la condition sine qua non de la modernisation des bibliothèques. Tant que des différences et des cloisonnements existeront au profit des bibliothécaires de l'Etat, il sera vain de chercher à moderniser les bibliothèques municipales. Les meilleurs esprits, tout comme les personnels soucieux de faire carrière les fuiront. Ce sont les raisons qui conduisent le rapport à proposer :

- Le principe d'égalité des rémunérations des deux fonctions publiques à fonctions équivalentes.
- Les fonctionnaires de catégorie A doivent pouvoir être recrutés par le même concours suivre la même formation.
- Possibilité d'intégration des fonctionnaires d'Etat dans la fonction publique communale et vice versa.

Ces propositions audacieuses tendent à abolir toute différence statutaire et de formation¹⁰⁷ entre les deux fonctions publiques qu'elles ne suppriment pas mais entre lesquelles elles aménagent des ponts.

¹⁰⁷ Au moins pour les bibliothécaires de catégorie A

Pour construire ce cadre nouveau, le rapport préconise une revalorisation des carrières et des rémunérations dans la fonction publique territoriale, sans quoi l'unité recherchée serait illusoire.

Il tente aussi de rationaliser le rapport entre les corps et les tailles de bibliothèques, définissant trois types de bibliothèques en fonction de trois seuils de population desservie.

Dans le même esprit, il est proposé que la mise à disposition de fonctionnaires d'Etat ne soit plus directement liée aux fonds patrimoniaux de telle bibliothèque mais en fonction de son rôle régional. Cette innovation, le « rôle régional » qui va dans le sens d'une mise en réseau de la lecture publique et d'un rôle prévalent de ces bibliothèques, ne connaîtra aucune suite.

b) Bibliothécaires et bénévoles

La nécessité de doter les bibliothèques de professionnels bien formés, ou formés tout simplement, est une préoccupation qui court tout le long du rapport et qui ne concerne pas seulement les établissements de lecture publique traditionnels. Le manque de cadres, ou tout simplement de bibliothécaires expérimentés, est souligné dans tous les établissements dont le rapport prend en charge l'étude. La figure du bénévole est saluée, mais sans excès. Le bénévole est souvent le synonyme d'un manque de compétence qu'on ne saurait certes lui reprocher. Ce constat est valable pour les bibliothèques d'hôpitaux, celles des prisons, les petites bibliothèques, celles qui font vivre les campagnes et les communes de moins de 10.000 habitants. C'est aussi le problème des bibliothèques d'entreprise dont seules les plus importantes disposent d'un personnel formé. Les « bibliothèques pour tous » ont des programmes nationaux de formation de leurs bénévoles, mais le rapport, on l'a vu, évite de porter sur celles-ci une appréciation. Les BCP doivent aussi élever le niveau d'exigence professionnelle, elles dont les manques en personnels sont tellement criants qu'elles ne peuvent se passer de bonnes volontés. Les bibliothèques municipales subissent les effets d'un manque de professionnalisation de leur politique de recrutement.

c) Former le personnel scientifique et technique

Dans cet immense chantier, une priorité prend le pas sur les autres : former des cadres. En premier lieu, parce que de nombreuses communes en manquent, ou s'en passent pour la direction de leurs bibliothèques. En second lieu, parce que le rapport estime que le nombre de personnel scientifique et technique est insuffisant. Il convient, selon le rapport, d'augmenter le nombre d'élèves de l'ENSB, de porter la durée de la formation initiale à deux ans (la seconde année étant dédiée à l'enseignement de la culture générale¹⁰⁸), d'assurer la présence de professeurs d'université.¹⁰⁹

d) Les bibliothécaires, condition du développement

Paradoxalement, le rapport donne une importance cruciale à la formation de bibliothécaires dont il parle assez peu et propose des solutions audacieuses pour faire évoluer leur statut. Le rapport traite en fait des bibliothécaires plus comme d'une condition de développement des bibliothèques que pour eux-mêmes. Pour permettre ces évolutions, il ne manque au moment où s'écrit le rapport, qu'un élément essentiel : une

¹⁰⁸ Cette disposition indique que, pour le rapport, ce n'est pas seulement le niveau technique des personnels scientifiques qui est insuffisant, mais aussi leur niveau général.

¹⁰⁹ Ces points seront rediscutés dans le rapport de Daniel Renoult sur la scolarité à l'Enssib.

réforme de la fonction publique territoriale à laquelle s'attacheront les lois de décentralisation de 1983, qui donneront un cadre à l'intérieur duquel les modifications statutaires seront rendues possibles.

IV Un rapport pour rien ?

1 FILIATION ADMINISTRATIVE

A) Un rapport sans postérité législative

Louis Yvert estime que le rapport Vandevoorde n'aura servi à rien¹¹⁰. Il ne lui reconnaît qu'un intérêt historique. Le rapport donnerait une image fidèle des bibliothèques avant la décentralisation des années 1980. Pierre Vandevoorde, pour sa part, trouve excessive l'idée que ce rapport ait été inutile. « Cette idée ne tient pas compte de tous les professionnels qui ont lu le rapport Vandevoorde. Et il a été lu par beaucoup de gens qui s'intéressent au livre, peut-être plus que le rapport Pingaud Barreau, plus connoté par son époque que le rapport Vandevoorde ».

Quels sont les critères qui permettent de juger de l'utilité d'un rapport ? Nombreux sont ces rapports qui, à peine remis à leur commanditaire, sont tombés dans l'oubli. Les autorités souhaitent ne pas les divulguer. Leur contenu déplaît ou ne présente pas la réalité sous un jour assez favorable. Ce qui n'a pas été le cas, nous l'avons vu, du rapport Vandevoorde mais en vertu de circonstances assez exceptionnelles.

La première manière de juger de l'utilité d'un rapport est de se placer du point de vue administratif et politique. Un rapport est d'ordinaire commandé lorsqu'il existe une lacune ou une faiblesse de la législation, ou bien de l'action gouvernementale ou une demande de l'opinion publique, ou tout simplement pour occuper le terrain politique. Il faut bien convenir que, bien que lacunes et faiblesses aient été démontrées, le rapport Vandevoorde n'a pas eu de conséquence administrative et politique directe. Point de texte discuté à l'assemblée, point de décrets pris par le gouvernement, point de directives qui s'en inspirent directement. Certes, nous l'avons vu, Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau utilisent le rapport Vandevoorde pour nourrir leur propre travail. Mais ils le convoquent dans l'urgence, comme document d'information. Et la matière qu'ils en tirent est reprise dans une problématique différente de celle du rapport lui-même.

Du point de vue du travail législatif et gouvernemental, il est exact de conclure que le rapport Vandevoorde n'aura servi à rien.

B) Un rapport sans filiation directe

Peut-on trouver une filiation directe, faite de ressemblances et de différences, entre le rapport Vandevoorde et le rapport Gattégno Varlot (1985) ? Bien sûr, nous retrouvons un socle de préoccupations communes. Mais il nous est difficile d'établir un lien tant les problématiques de l'un et l'autre rapport sont différentes. Le rapport Vandevoorde

¹¹⁰ « Selon moi, le rapport VDV n'a eu aucun rôle dans le développement de la lecture publique à partir de 1982-83. » Entretien avec Louis Yvert

tend à démontrer la nécessité du développement des bibliothèques de lecture publique, tandis que le rapport Gattégno Varlot se pose avant tout des problèmes de structures, d'organisation au plan national et régional, problèmes que n'ignore pas le rapport Vandevoorde mais qu'il met au second plan, sauf pour les bibliothèques universitaires, point fort du rapport Gattégno Varlot, où l'organisation documentaire est le thème dominant. Ainsi le rapport Gattégno Varlot analyse-t-il les conséquences de l'informatisation, de la prise de conscience par les enseignants du lien existant entre la lecture des étudiants dans l'enseignement supérieur et l'organisation documentaire au niveau national. Mais d'autres problématiques sont plutôt issues des thèses du rapport Pingaud Barreau, qui sont celles qui inspirent les politiques contemporaines. Ainsi le thème de la lecture publique entendue au sens large où les bibliothèques ne sont plus qu'une préoccupation parmi d'autre de l'Etat face au secteur du livre dans son ensemble. Bien entendu, le rapport Gattégno Varlot, tout comme le rapport Vandevoorde insiste sur l'extension des horaires d'ouverture et autres nécessités qui commandent la qualité du service public de la lecture. Mais il est cependant difficile d'établir une influence indiscutable du premier sur le second. Le rapport Vandevoorde a repris avec courage des thèmes qui, bien entendu, faisaient l'objet de débat et de combat avant lui. Le lien entre les deux rapports existe par communauté d'époque plus que par filiation directe.

2 UN RAPPORT D'INFLUENCE

A) Le rapport et ses lecteurs

1) Un manuel d'initiation

Cependant, lorsque nous avons entrepris ce travail et que nous avons parlé, au gré des rencontres, de ce projet à des professionnels des bibliothèques, nous avons été surpris de constater, pourvu que nos interlocuteurs aient commencé leur vie professionnelle dans les années 1970 ou 80, à quel point le rapport Vandevoorde les avait marqués. Certains disaient avoir considéré ce texte comme le meilleur moyen de comprendre le métier dans lequel ils entraient. Il avait été pour eux une bible, voire un bréviaire. L'exagération lyrique avait sans doute sa part dans ces qualificatifs.¹¹¹ La réalité est que le rapport Vandevoorde a été beaucoup utilisé pour la formation des bibliothécaires, notamment pour la préparation du CAFB. A une époque où l'apprentissage du métier consistait principalement en exercices sur des matières cardinales et historiques, le rapport Vandevoorde a été proposé aux élèves pour leur donner une vue globale du monde où ils allaient pénétrer. C'était à la fois un recueil de données à apprendre et un allié que se trouvaient des professeurs qui voulaient élargir les horizons professionnels. Le Métier de bibliothécaire, en s'enrichissant d'édition en édition, tiendra bientôt ce rôle d'initiateur.

2) Une mine d'information pour la profession

¹¹¹ L'influence du rapport sur la profession va cependant de pair avec un oubli administratif durable. On en veut pour preuve que la brochure éditée en 1992 par le bureau de la formation du ministère de la Culture, Missions et organisation des services de la culture (guide pour la préparation au concours), cite les rapports Granet et Pingaud Barreau mais ignore le rapport Vandevoorde.

En effet, à défaut de pouvoir disposer des chiffres de son tirage, l'existence d'une réimpression du rapport Vandevoorde en 1983 est un indice de sa diffusion dans le milieu des bibliothèques. Les rapports administratifs ont d'ordinaire le pouvoir d'alerter le grand public ou les professionnels. En l'occurrence, c'est bien le monde professionnel qui s'est emparé de ce texte. Pour y trouver des chiffres, des statistiques, une analyse. Le rapport Vandevoorde a regroupé, en leur donnant une cohérence, nombre d'informations qui étaient auparavant disséminées dans des publications éparses, des statistiques qui n'étaient ni traitées ni agrégées. « Je ne connais pas d'autre rapport officiel sur les bibliothèques d'une telle importance », indique Louis Yvert. Il a en ce sens bien été un document unique de référence.

B) Le rapport et ses auteurs

1) L'idéologie de la Direction du livre

Mais la question de l'utilité du rapport Vandevoorde se situe aussi sur un autre plan. Ce rapport intervient quelques années après le transfert de la Direction des bibliothèques publiques du ministère de l'Education Nationale au ministère de la Culture.¹¹² Ces quatre années qui précèdent le rapport Vandevoorde auraient pu être des années de doute : on s'interrogeait de toute part sur les motivations de cette réforme administrative brutale et surtout sur son bien fondé. Les fonctionnaires qui prirent leur poste rue de la Banque un matin de 1976 purent constater qu'il fallait partir de zéro. C'était une épreuve de dénuement. Certains sentirent là une chance à saisir pour forger une identité nouvelle.

C'est pourquoi il convient d'accorder notre considération au rapport Vandevoorde non pas en fonction du nombre des œuvres qu'il a pu inspirer, mais en ce qu'il est : un document qui offre une représentation du monde des bibliothèques telle que la conçoit l'administration chargée de les gérer. Conçu en une période de basses eaux de l'action publique, il constitue un ensemble cohérent des représentations qui guideront l'action de la Direction du livre dès que l'occasion lui en sera donnée. Le rapport Vandevoorde trace les contours pour nous, mais aussi pour ses auteurs, de l'idéologie de la Direction du livre.

Or l'occasion de partir en campagne se présentera plus rapidement que la Direction du livre ne pouvait l'envisager. Par le biais du 1% culturel, l'argent afflue. Il convient de l'utiliser. Et les fonctionnaires de la Direction du livre sauront employer cette manne, même s'ils ont pu regretter son mauvais échelonnement pluriannuel¹¹³. Le rapport Vandevoorde est né de la rencontre fortuite d'une commande politique et de l'affirmation d'un univers administratif.

2) Une représentation du monde

A ce stade, on peut reprendre le rapport Vandevoorde et le rapprocher de tous les thèmes qui constituent dans les années 1980 les repères de l'action de la Direction du livre :

¹¹² Circulaire N° 75 10072 DU 7 octobre 1975 adressée par M. Le Secrétaire d'Etat à la culture à MM. Les directeurs des bibliothèques centrales de prêt, qui constitue la première annonce du transfert des bibliothèques de prêt en 1976.

¹¹³ Ils regrettent également de n'être pas consultés en 1981 pour l'établissement du budget 1982. Louis Yvert indique que « le rapport Vandevoorde n'a, à [son] avis, joué aucun rôle dans la préparation de ce budget, même s'il pouvait le justifier a posteriori »

- Les bibliothèques de lecture publique sont d'initiative communale (BM) ou départementales (BDP).
- La politique d'incitation financière de l'Etat doit susciter des plans communaux de construction de bibliothèques.
- Ce financement doit concerner l'investissement mais aussi le fonctionnement des bibliothèques pour encourager un fonctionnement de bonne qualité.
- Ce financement doit faire l'objet de lois d'engagement pluriannuel de l'Etat pour permettre une bonne visibilité des actions possibles et veiller aux équilibres régionaux.
- La Direction du livre doit proposer et actualiser des normes qui définissent les caractéristiques que doit respecter une bibliothèque.
- Ces normes sont les termes d'un dialogue et d'un contrat avec les collectivités locales. Certains financements sont cependant liés aux respects des normes définies par la Direction du livre.
- La Direction du livre doit faire passer auprès des collectivités territoriales la définition de la politique nationale.
- La Direction du livre tient son rôle d'interlocuteur des collectivités locales par la compétence technique et les effectifs suffisants qui y travaillent.
- Ce financement mis en cause est rétabli par le biais des concours avec les collectivités locales. Particuliers qui sont une exception faite à la globalisation de la dotation d'investissement.
- Les statistiques actualisées annuellement sont la base d'une bonne connaissance du réseau des bibliothèques et de sa gestion rationnelle.

Cette liste n'est pas une table de la loi mais un survol des thèmes que le rapport met en avant pour organiser sa vision de l'action publique. Et ce sont les Ces concours particuliers permettent de restaurer la capacité de l'Etat à accompagner de manière incitative et efficace les projets des communes et des départements en simplifiant les modalités de financement et en déterminant à l'avance le montant global de l'aide de l'Etat. Les positions défendues par la Direction du livre sont très proches de ce dispositif.¹¹⁴ Depuis le début du processus politique de décentralisation, elle n'a jamais été contre l'autonomie des communes et des départements, mais elle a cherché à lutter contre les conséquences néfastes, en matière d'aménagement du territoire, de l'abandon des crédits fléchés.

- Seule une direction centrale reconnue scientifique et
- Elle utilisera les statistiques comme instrument de connaissance du réseau national et d'émulation entre les différentes bibliothèques.

Nous pourrions continuer longtemps cette énumération, dont ce travail est une tentative de mise en cohérence. Le rapport Vandevorde annonce la manière dont sera conduite la politique qui couvrira la France de bibliothèques. Seule, parmi tous ces éléments, la loi sur les bibliothèques sera toujours remise à la décennie suivante.

¹¹⁴ Ce dispositif sera reconduit et réformé en 2006 (loi de finances 2006) Voir Router-Gayette, la réforme des concours particuliers BBF 2007 Paris, t. 52, n°1.

C) Un rapport pour bibliothécaires ?

1) Quand on parle bibliothéconomie

La question se déplace alors : à qui s'adresse vraiment le rapport Vandevoorde ? Un indice – mineur - nous est paru significatif. Dans la préface du rapport le mot bibliothéconomie est employé trois fois (pp.9, 39, 71) Ce mot, courant dès cette époque dans les milieux professionnels, est abscons pour d'autres publics et en particulier pour les décideurs politiques destinataires administratifs du rapport. Il pourrait même, vu sa construction, être source de malentendus. Ce mot est trop spécialisé¹¹⁵. Pourtant le rapport en maintient l'usage jusque dans sa rédaction finale. C'est que le rapport Vandevoorde ne s'adresse sans doute pas vraiment, ou pas seulement, aux politiques ni au grand public. Le rapport Vandevoorde s'adresse en premier lieu au monde des bibliothèques. Si l'on ne craignait de simplifier à l'excès, nous dirions qu'il constitue un rapport pour bibliothécaires. La question est cependant délicate.

2) L'accueil professionnel doit être nuancé

Fin 1983, soit plus d'un an après l'édition publique, le Bulletin des Bibliothèques de France rend compte du rapport Vandevoorde dans la rubrique Analyse : s'appuyant curieusement sur l'édition interne à la Direction du livre du rapport en deux volumes,¹¹⁶ Marie-Thérèse Pouillias reprend les thèmes du rapport qu'elle qualifie d' « instrument de travail de qualité, présentant un constat sans complaisance traçant des lignes d'avenir ». Cette notice est brève et bien tardive. C'est pourquoi il ne faut pas exagérer rétrospectivement l'impact du rapport Vandevoorde même auprès de la profession¹¹⁷. Mais il convient de tenir tout de même compte du travail souterrain du rapport. Nous pouvons distinguer entre deux types de réception par le monde des bibliothèques : celui du monde savant, qui a été respectueux, mais plutôt réservé, en atteste le peu de références dont il a été l'objet ; celui du monde des professionnels qui y a souvent trouvé la carte des bibliothèques de l'époque dont il avait besoin pour s'orienter dans un univers en mutation. Il a été tout à la fois un instrument d'enseignement, jouant ce rôle de manuel que nous avons noté pour la préparation du CAFB. Mais il n'a jamais été une référence dans le monde de la réflexion savante.

Il paraît assez normal par ailleurs que certains fonctionnaires de la Direction de Livre expriment encore aujourd'hui des doutes sur l'utilité de ce rapport. Ils en voient mieux que d'autres les défauts, ils songent aux sujets insuffisamment traités, ou bien documentés avec les moyens du bord qui n'étaient pas tous excellents, le temps alloué ne permettant pas d'approfondir les enquêtes.

Mais, trop proches de leur travail, ils voient sans doute moins bien ce qui leur ressemble et qu'ils ont pourtant eu à cœur de consigner : une certaine manière de concevoir l'action publique, un certain nombre d'outils qu'ils ont façonnés et qui tiennent autant à leur culture d'Etat qu'à leur état de bibliothécaires. Et ce souci de réfléchir sur l'action de l'Etat, sur l'aménagement du territoire et sur l'égalité territoriale des citoyens n'a pas

¹¹⁵ .¹¹⁵ L'édition 2009 du petit Larousse l'ignore tandis que Le Robert du même millésime l'accepte. Mais il est absent de l'édition 1992 du Petit Robert.

¹¹⁶ Alors que le rapport a déjà connu deux impressions. A titre de comparaison, le colloque d'Hénin-Beaumont fait l'objet d'un long compte rendu quasi immédiat dans le BBF 1981, t. 26, n°12 dont l'incipit indique immédiatement la valeur militante : 'les 20 et 21 novembre 1981, une ville du pays minier, Hénin-Beaumont, devenait provisoirement une capitale de la lecture (...) Ce colloque avait d'abord pour objectif d'établir un bilan régional et de proposer aux élus des mesures de développement de la lecture « moyen privilégié de réduire les inégalités »

¹¹⁷.

eu beaucoup d'autres occasions de s'exprimer de manière globale, à défaut de pouvoir être exhaustive, au niveau des services de l'Etat.

Conclusion

Le rapport Vandevoorde est désormais un objet d'histoire à la disposition des chercheurs : grâce à son intérêt documentaire et son statut de rapport officiel, il est encore bien présent dans les bibliothèques d'étude et de recherche françaises.¹¹⁸

Mais nous l'avons dit, les évolutions prochaines de l'organisation de l'Etat vont sans doute s'écarter des thèses qu'il défend. Il appartiendra alors à un monde administratif d'une époque révolue.

Durant l'étude que nous avons menée, nous avons eu parfois un sentiment de grande proximité avec le monde des bibliothèques dont il rend compte, parfois il nous a paru plus éloigné.

Certaines thèses qu'il défend ne sont plus celles de la profession. Ainsi en est-il du primat du livre, de sa place exceptionnelle, radicalement différente, dans l'univers culturel et documentaire. Les bibliothécaires ont œuvré pour la diversification des supports et les évolutions technologiques des vingt dernières années nous ont enseigné que d'autres types de documents ont toute leur place en bibliothèque. Et l'éloge radical du livre a perdu de son actualité.

Les missions de la bibliothèque ont par ailleurs évolué. Le rapport Vandevoorde prêche souvent pour une bibliothèque de lecture publique qui soit un prolongement de l'école. Cette bibliothèque reste encore très – et souvent exclusivement – marquée par l'apprentissage et la transmission des savoirs. Ces objectifs sont encore les nôtres, mais d'autres sont apparus : les bibliothèques ne sont plus seulement le lieu de la connaissance. Elles se sont vues assigner beaucoup d'autres missions sociales, elles se sont ancrées dans les territoires et dans les politiques culturelles globales des collectivités locales. Durant le quart de siècle qui nous sépare du rapport Vandevoorde, les bibliothèques sont devenues plus complexes. Et cette complexité résulte souvent d'un travail sur les publics dont témoigne peu le rapport.

Cependant, le rapport Vandevoorde nous paraît parfois encore proche de nos préoccupations. Le souci de défendre l'application de normes nationales – qui se constituent avant le rapport mais dont elles sont l'un des points forts - nous paraît encore aujourd'hui essentiel. Les normes ont permis la modernisation du réseau des bibliothèques. Elles doivent assurer le maintien des exigences de la lecture publique et la modernisation du réseau devant l'évolution des pratiques et des technologies. Quelle que soit la dévolution future des pouvoirs, la régionalisation budgétaire peut trouver dans ces normes le moyen d'assurer une égalité entre les différentes régions, entre villes dotées ou dénuées de ressources fiscales.

Mais un point surtout nous paraît précieux, et transparait malgré la forme un peu raide, mais néanmoins claire et agréable à lire, du rapport administratif : au moment où les hommes politiques au pouvoir ne croyaient plus à la nécessité d'un réseau de bibliothèques en France, prêts à abandonner de bonne foi la diffusion de la culture au

¹¹⁸Les bibliothèques universitaires françaises en préservent 31 exemplaires. La BNF possède l'exemplaire du dépôt légal. La Ville de Paris accueille un volume dans sa Bibliothèque Historique. Et l'Enssib ne met pas moins de trois exemplaires à la disposition de ses étudiants et de ses chercheurs. Jusqu'à bibliothèque de la Fondation des Sciences Politiques où il figure. Par ailleurs, le rapport Vandevoorde est toujours l'objet de commerce : l'étudiant en science de l'information désireux de s'en assurer un exemplaire, le trouve en deux jours par la grâce d'Internet et d'un libraire des environs de Nancy qui s'étonne cependant qu'on lui commande

marché, un groupe de fonctionnaire a trouvé le moyen d'exprimer sa conviction qu'il fallait une politique ambitieuse de lecture publique. Ces fonctionnaires, sans jamais se départir de leur devoir de neutralité, ont su faire preuve d'un certain esprit militant, d'une certaine foi en l'action publique. Cet équilibre était sans doute difficile à réaliser, mais il transparaît encore.

Bibliographie

Rapports officiels sur la lecture publique

GROUPE D'ETUDE SUR LA LECTURE, Rapport du groupe d'étude sur la lecture, in La lecture publique en France n° 1088, notes et études documentaires n° 3459, Paris, La Documentation Française, 1968

GARRIGOUX, Alice, La lecture publique en France, La documentation française, Notes et études documentaires, 1972. p. 47

VI^{ème} Plan, Rapport Bibliothèque et lecture publique, Education nationale, in Bibliographie de la France, Juillet 1971

Rapport « Yvert » sur la décentralisation, **YVERT, Louis (dir.)**, Décentralisation et bibliothèques publiques, B.B.F., Paris t.29, n°4, 1984, pp.269-297

VANDEVOORDE, Pierre, Les bibliothèques en France : rapport au Premier ministre établi en juillet 1981 par un groupe interministériel présidé par Pierre Vandevoorde, directeur du Livre / par le directeur du Livre, Paris, ministère de la Culture, 1981. 522 p.

PINGAUD, Bernard et BARREAU, Jean-Claude. Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture : rapports de la commission du livre et de la lecture au ministre de la culture, Dalloz, 1982. 297 p.

Granet Paul, Rapport au Premier ministre, Pour une politique du livre, La Documentation Françaises, 1975

Sur le contexte politique

CHARTIER, Anne-Marie, HEBRARD, Jean, Discours sur la lecture (1880-2000), Bpi/ Fayard, 2000. p.762

DE BAEQUE, François, QUERMONE, Jean-Louis (dir.) Administration et politique sous la Cinquième République, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1981. P.365

FAVIER, Pierre, MARTIN-ROLAND, Michel, La Décennie Mitterrand. 1, Les Ruptures : 1981-1984, Paris : Ed. du Seuil : l'épreuve des faits, 1990. P. 581

ROSANVALLON, Pierre, L'Etat en France de 1789 à nos jours, Seuil : l'Univers historique, 1990 p. 369

Sur la décentralisation

DUPUY, Dominique, Les administrations centrales face à la décentralisation, in COSTA, Jean-Paul et JEZOUGO, Yves, (dir.), L'administration française face aux défis de la décentralisation, éditions S.T.H., pp. 11-26, Paris, 1988.

RIZZARDO, René, La décentralisation culturelle, Rapport au ministre de la Culture, Paris, La documentation française, 1990. 129 p.

Sur l'histoire de la Direction du livre (et de la Lecture)

BEAULIEU Bernard et DARDY, Michèle, Histoire administrative du ministère de la culture (1959-2002) : Les services de l'administration centrale, Comité d'histoire du ministère de la Culture, travaux et documents - la Documentation française, 2002. p.207.

CABANNE, Pierre, le pouvoir culturel sous la V^{ème}, Paris, Olivier Orban, 1981. P. 447

DARDY-CRETIN, Michèle, Le secrétaire d'Etat Michel Guy : 1974-1976 : un innovateur méconnu/ La Documentation française travaux et documents : comité d'Histoire du ministère de la Culture, 2007. p. 319

GIRARD, Augustin et GENTIL, Geneviève, Actes des journées d'étude sur le ministère Jacques Duhamel : 7et 8 décembre 1973 :La Documentation française, 1995, p. 639

MINISTERE DE LA CULTURE (bureau de la formation), Missions et organisation des services de la culture : guide pour la préparation au concours, de la culture, 1992

MOLLARD, Claude. Le 5^{ème} pouvoir Paris : La culture et l'Etat de Malraux à Lang : *Armand Colin*, 1999. 572 p.

Sur les politiques de lecture publique

BERTRAND, Anne-Marie, Les villes et leurs bibliothèques : légitimer et décider (1945-1985) : Electre, éditions du cercle de la librairie, Collection Bibliothèques, 1999. 324p.

GERMANAUD, Marie-Claire, L'Etat et le développement de la lecture, BBF t.37, n° 5, 1992 [en ligne] <http://bbf.enssib.fr> Consulté le 29 décembre 2008

GOSSELIN, Isabelle, Bibliothèques municipales et politiques culturelles. Voiron, la lettre du cadre territorial, 1995. 34 p.

MINISTERE DE LA CULTURE, Atlas du changement culturel : la nouvelle géographie culturelle de la France 1981-1986, Mâcon, édition W, 1986, p.37

MINISTERE DE LA CULTURE, Département des études et de la prospective, Annuaire statistique de la culture : l'animation culturelle 1960-70, Paris, La Documentation Française, 1975. p.158

ORY, Pascal, Les pouvoirs publics de l'indifférence à l'intérêt, in Histoire des bibliothèques françaises, Tome IV, (de 1914 à nos jours), Paris, Promodis-Editions du Cercle de la Librairie, 1992, p. 37- 51.

Nord-Pas-de-Calais (France). Colloque; (1981 ; Hénin-Beaumont), Lecture et bibliothèques publiques : actes du Colloque, Hénin-Beaumont, 20-21 novembre 1981 / Région Nord-Pas-de-Calais ; Lille, Office Régional de la culture et de l'éducation permanente.

POULAIN, Martine (dir.) Lire en France aujourd'hui, Paris, Editions du Cercle de la librairie, collection Bibliothèques, 1993. 255 p.

WARESQUIEL, Emmanuel (dir.) Dictionnaire des politiques culturelles de la France depuis 1959. Paris, Larousse/CNRS éditions, 2001. – 672 p.

Sur la profession de bibliothécaire

ASSOCIATION DES BIBLIOTHECAIRES FRANÇAIS. Congrès national, Des bibliothèques pour la France ? Actes du Congrès national de Colmar, Mulhouse et Strasbourg, 5-6-7 mai 1972, Paris : A.B.F. 1975 [14] – 123 p.

ASSOCIATION DES BIBLIOTHECAIRES FRANÇAIS, Le métier de bibliothécaire, Paris, Editions du Cercle de la Librairie, 9^{ème} édition, 1992. 447 p.

BERTRAND, Anne-Marie ; GROSHENS, Jean-Claude, « L'unité du métier », *BBF*, 2005, n° 5, p. 5-7 [en ligne] <<http://bbf.enssib.fr>> Consulté le 29 décembre 2008

SAEZ, Guy, L'Etat, la ville, la lecture, thèse, Grenoble, 1993

SEIBEL, Bernadette, Evolution de la profession de bibliothécaire et conditions d'exercice du métier, Bulletin d'Information de l'A.B.F., 139, 2^{ème} trimestre 1988, pp. 5-11.

Sur les bibliothèques

BARNETT, Graham. K., La léthargie des bibliothèques municipales, in Histoire des bibliothèques française, tome IV, de 1914 à nos jours, Paris, Promodis-Editions du Cercle de la Librairie, 1992, pp. 55-81

BERTRAND, Anne-Marie, les bibliothèques municipales : enjeux culturels, sociaux, politiques. Paris, éditions du Cercle de la librairie. 2002. p. 147

BERTRAND, Anne-Marie, Bibliothèques urbaines : les villes et leurs bibliothèques municipales de la Libération à la fin des années 80, Thèse de doctorat, Université Versailles Saint-Quentin, 1998. 2 vol., 565 f.

BERTRAND, Anne-Marie, « Les bibliothèques municipales dans les années 80 : un développement spectaculaire, mais inachevé », BBF, 1992, n°4 [en ligne] <http://bbf.enssib.fr> Consulté le 29 décembre 2008

BERTRAND, Anne-Marie, le développement des bibliothèques municipales, in Histoire des bibliothèques françaises, tome IV (de 1914 à nos jours), Paris, Promodis-Editions du Cercle de la Librairie, 1992, pp. 628-646.

BISBROUCK, Marie-Françoise, la bibliothèque dans la ville, Paris, Editions du Moniteur, 1984. p. 294

CALENGE, Bertrand, Les bibliothèques centrales de prêt à la recherche d'une définition, in Histoire des bibliothèques françaises, Tome IV (de 1914 à nos jours), Paris, Promodis-Editions du Cercle de la Librairie, 1992, pp. 647-659

CARBONE, Pierre, Les bibliothèques universitaires, dix ans après le rapport Vandevorde, BBF t. 37, n°4, 1992. [en ligne] <http://bbf.enssib.fr> Consulté le 29 décembre 2008

COMTE, Henri, Les bibliothèques publiques en France, Villeurbanne, Presses de l'Enssib, 1977. p. 447

LINDENBERG, Daniel, les bibliothèques dans les politiques éducatives et culturelles, in Histoire de bibliothèques françaises, Tome IV, (de 1914 à nos jours) Paris, Promodis-Editions du Cercle de la Librairie, 1992, pp. 253-272.

MINISTERE DE LA CULTURE, Statistiques 1976-77 Bibliothèques centrales de prêt, rétrospective 1972-77, BBF vol 24, N° 9-10. Pp. 447 à 472 <http://bbf.enssib.fr> Consulté le 29 décembre 2008

RICHTER, Noé, la lecture et ses institutions, vol. 2 – la lecture publique (1919 - 1989), Bassac, Editions Plein Chant/université du Maine, 1989.

ROUYER-GAYETTE, François et CORDAZZO, Denis, Connaître les publics : enquêtes et statistiques, BBF, 2006, t. 1, N° 06 [en ligne] <http://bbf.enssib.fr> Consulté le 29 décembre 2008.

Sur le livre

FAUVELET, Charles et GLAIN, Yves, Le prix unique pour le livre, enquête sur une loi au-dessus de tout soupçon, Paris, Institut économique de Paris, 1985.

ESTABLET, Roger et FELOUZIS, Georges, Livre et télévision : concurrence ou interaction ?, Paris, Presses Universitaires de France, 1992. 173 p.

POULAIN, Martine (dir.), Pour une sociologie de la lecture. Lectures et lecteurs en France contemporaine, Paris, Cercle de la librairie, 1988. 241 p.

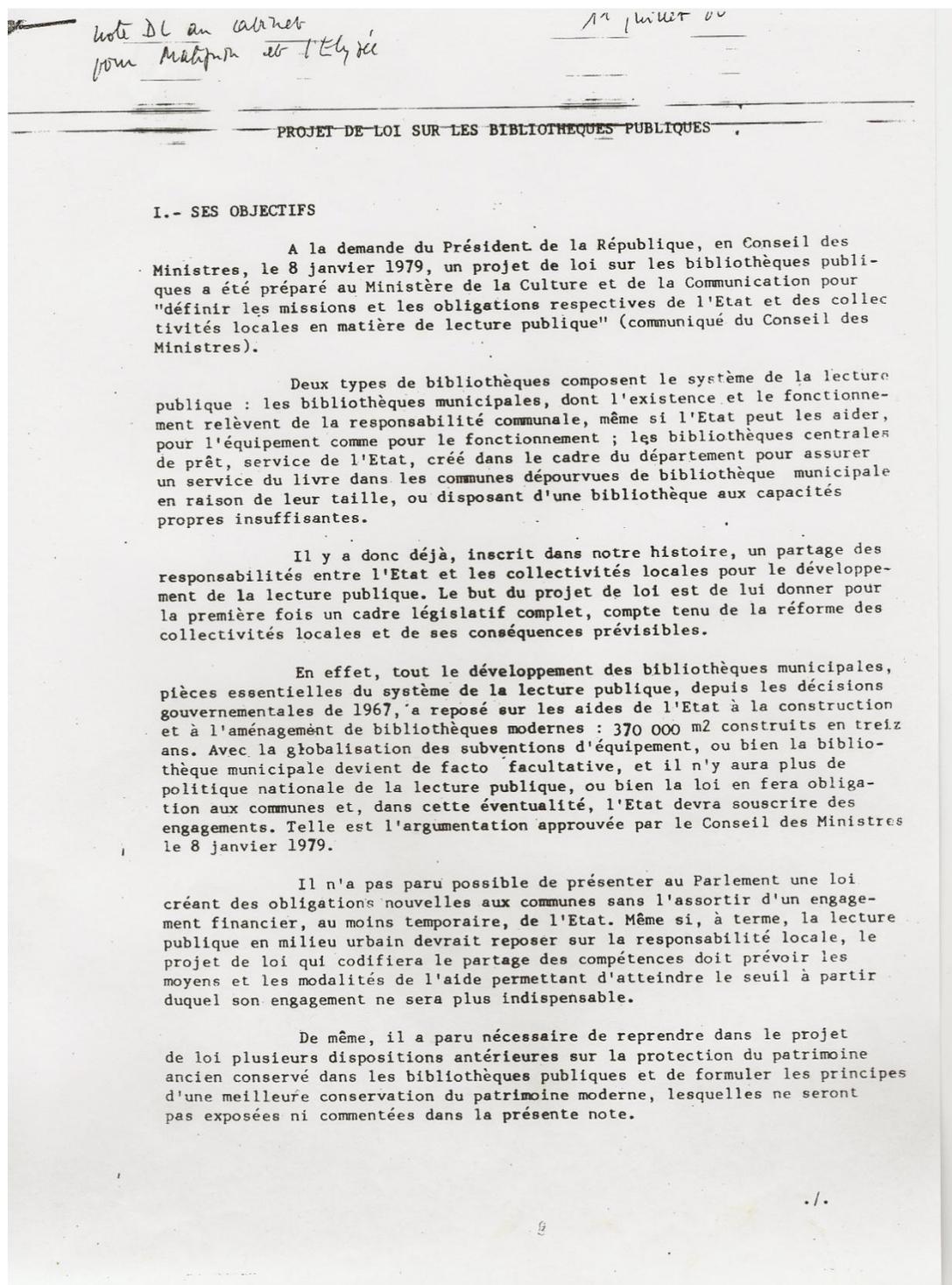
ROUET, François, le livre en France, Paris, La Documentation Française, 1993.

Table des annexes¹¹⁹

NOTE DIRECTION DU LIVRE 11/07/80 SUR PROJET DE LOI SUR LES BIBLIOTHEQUES	88
NOTE 08/07/1980 POUR CONSEIL DES MINISTRES SUR BESOINS D'EQUIPEMENT EN VUE DU PROJET DE LOI SUR LES BIBLIOTHEQUES..	91
V DIT DE GISCARD.....	96
NOTE 81624 DU 9 JANVIER 1981 SU LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT	97
NOTE DE RAYMOND BARRE 17/10/80 COMMANDANT A LA DIRECTION DU LIVREL UN RAPPORT SUR LES BIBLIOTHEQUES	101
NOTE 01/12/80 P. VANDEVOORDE SUR REDACTION DU RAPPORT	103
EVALUATION BUDGETAIRE D'UNE POLITIQUE DE LA LECTURE PUBLIQUE 22/06/77	104
ANALYSE DES PROJETS DE LOIS RELATIVES AUX BIBLIOTHEQUES,NOTE DIRECTIONLIVRE19NOVEMBRE1982.....	112

¹¹⁹ Toutes les annexes jointes à ce mémoire sont issues des documents conservés aux Archives Nationales à Fontainebleau, sous le numéro de dépôt 890534 carton 3. Ce carton contient deux fortes chemises intitulées « rapport Vandevoorde. Ces chemises comportent, outre les documents des annexes, divers états de la rédaction finale du rapport, les notes cursives prises lors des réunions interministérielles, avec mention des présents en initiales. On excusera la qualité de ces documents dont certains sont coupés en bout de ligne. Les exemplaires contenus dans les dossiers des Archives Nationales sont sans doute déjà des photocopies de photocopies.

Note Direction du livre 11/07/80 sur projet de loi sur les bibliothèques



II.- ANALYSE DU PROJET

Titre I : le développement de la lecture publique

Chapitre 1.- Dispositions générales

Cinq articles définissent les missions de la bibliothèque publique, service public d'accès au document, avec des fonds représentatifs de l'ensemble de la production, de la diversité des opinions, de l'évolution des techniques de documentation et adapté aux besoins des différentes classes d'âge comme à ceux des handicapés.

Chapitre 2.- Les bibliothèques municipales

Neuf articles précisent la définition de la bibliothèque municipale, les obligations des communes, et les possibilités d'aide de l'Etat.

Une définition minimum de bibliothèque municipale prévoit : un local permanent, un bibliothécaire, un crédit budgétaire annuel, l'ouverture des collections en libre accès.

Obligation est faite aux communes de plus de 10 000 habitants de se doter d'une bibliothèque municipale dans les cinq ans qui suivront la promulgation de la loi.

Obligation est faite aux communes de plus de 30 000 habitants d'établir un plan de développement de la lecture publique comportant une desserte des quartiers.

L'obligation ainsi imposée ne garantit nullement que les équipements qui répondront à cette obligation auront la capacité de fournir un service convenable. Il existe actuellement 340 bibliothèques municipales obéissant à cette définition qui n'offrent pas un service du livre réellement adapté. La qualité des équipements et des fonds étant essentielle au développement de la lecture publique, il a paru nécessaire de prévoir en complément :

-que le Ministère de la Culture, à qui tous les programmes de bibliothèques seraient soumis pour avis, tient à la disposition des responsables municipaux un service administratif spécialisé pour les aider à définir les programmes.

-que l'Etat pourrait, par loi-programme, ouvrir des crédits pour subventionner l'équipement des bibliothèques municipales, au bénéfice des seuls programmes qui respecteront les critères arrêtés par le Ministre pour garantir la fonctionnalité de la future bibliothèque.

S'agissant du fonctionnement des bibliothèques municipales, le projet de loi prévoit seulement que certaines d'entre elles peuvent bénéficier d'aides affectées de l'Etat et de ses établissements publics. Les subventions de fonctionnement, actuellement marginales pour le budget d'environ 400 bibliothèques municipales (autour de 4%), doivent être considérées comme devant disparaître à terme, sauf cas exceptionnels (pour des considérations de protection du patrimoine).

Chapitre 3.- Les bibliothèques centrales de prêt

En érigeant les bibliothèques centrales de prêt en établissements publics départementaux (ou interdépartementaux), le projet de loi

./.

entend rechercher une meilleure insertion administrative dans leur assiette territoriale de fonctionnement, le département étant, sauf cas d'espèce, la structure administrative la plus appropriée à l'action intercommunale : c'est notamment la condition nécessaire pour que les conseils généraux s'approprient effectivement les enjeux de la lecture publique et accordent aux bibliothèques centrales de prêt des subventions plus importantes que celles (10% environ) qu'ils leur attribuent actuellement.

Le projet prévoit en outre que les communes de 5 000 à 10 000 habitants devront verser une cotisation pour recourir au service de la bibliothèque centrale de prêt, selon un barème approuvé annuellement par le Conseil général.

Ces dispositions sont complétées par un article arrêtant que, dans un délai de cinq ans après la promulgation de la loi, tous les départements devront être dotés d'une bibliothèque centrale de prêt (ou bénéficier des services d'un établissement public interdépartemental) et que, dans un délai de dix ans, toutes les bibliothèques centrales de prêt devront être en mesure d'assurer un service minimum aux communes de moins de 10 000 habitants.

Le financement des bibliothèques centrales de prêt serait réparti entre l'Etat et les collectivités locales de la façon suivante :

-le terrain est donné par le département, lequel peut, ainsi que l'EPR, contribuer aux dépenses d'équipement,

-les ressources des bibliothèques centrales de prêt proviennent des subventions de l'Etat, du département, des cotisations des communes des dons et des legs,

-le personnel nécessaire à leur fonctionnement est un personnel de l'Etat.

Programme d'équipement

Pour un programme sur cinq ans intéressant la construction et l'aménagement de bibliothèques municipales et de bibliothèques centrales de prêt, le titre IV du projet de loi est susceptible de plusieurs chiffrages.

En évaluant les dépenses de l'Etat à 100% pour les bibliothèques centrales de prêt et à 50% pour les bibliothèques municipales, sur la base d'une évolution des dépenses au mètre carré calculée selon la dérive des prix des cinq dernières années, on obtient :

Hypothèse haute : 900 millions au total :

bibliothèques municipales	300 000 m ²	= 600 000 000 F
bibliothèques centrales de prêt	75 000 m ²	= 300 000 000 F

Hypothèse basse : 600 millions au total :

bibliothèques municipales	200 000 m ²	= 400 000 000 F
bibliothèques centrales de prêt	50 000 m ²	= 200 000 000 F

NOTE 08/07/1980 POUR CONSEIL DES MINISTRES SUR BESOINS D'EQUIPEMENT EN VUE DU PROJET DE LOI SUR LES BIBLIOTHEQUES

faux *juin* *examen* / *8.7.80*
Annie *VM*
FC
AM *VM*

Note faite pour le Conseil des Ministres
le 30 juillet 80 - RUC
sur la lecture

Service des Bibliothèques publiques

LES BIBLIOTHEQUES MUNICIPALES

La Direction du Livre contrôle et aide les bibliothèques municipales en assurant :

- 1.- jusqu'à 50% des dépenses d'investissement (dans la limite d'un barème plafonné) pour la construction de nouveaux équipements de bibliothèques centrales et d'annexes de quartier ;
- 2.- le paiement partiel du personnel scientifique des 54 bibliothèques municipales classées (40 à 60% du salaire de ces personnels selon l'importance de la commune ;
- 3.- le versement de subventions de fonctionnement aux communes ayant engagé une dépense annuelle minimum pour leur bibliothèque (en personnel, acquisitions de documents et reliure notamment) ;
- 4.- l'attribution d'aide exceptionnelle pour l'achat de livres d'une part, la restauration de livres anciens, rares ou précieux, d'autre part.

Son action en faveur des bibliothèques municipales est soutenue par le Centre National des Lettres qui leur attribue plus de la moitié du produit de la redevance sur la reprographie, instituée en 1976.

La Ville de Paris reste en dehors du circuit normal d'attribution des subventions d'Etat, sauf en ce qui concerne les crédits du Centre National des Lettres.

I.- Investissement

- 1) Bilan des actions réalisées (1976-1980)
Les chiffres mentionnés sont exprimés en francs courants

- 1.- 1 Chapitre 43-10, 23 :

Ce chapitre permet la réalisation d'opérations peu importantes d'aménagement de bâtiments et d'équipements mobiliers ainsi que l'acquisition des bibliobus urbains.

./.

De 1 544 083 francs en 1976, il a été porté à 2 166 728 francs en 1980, soit 40% d'augmentation en 5 ans (8% de moyenne annuelle).

1.- 2 Chapitre 66-10, 23

Les crédits inscrits sur ce chapitre permettent la construction et l'équipement mobilier de nouveaux bâtiments de bibliothèques, tant de centrales que d'annexes de quartier.

Le budget a été porté de 25 152 200 francs en 1976 à 27 225 000 francs en 1980, soit 8% d'augmentation en 5 ans (1,6% par an en moyenne).

Les superficies construites avec l'aide de l'Etat sont en diminution constante d'une année sur l'autre : elles sont passées de 32 300 m² en 1976 à 18 000 m² environ en 1980 (elles étaient de 46 700 m² en 1974) (voir le graphique en annexe).

La diminution constatée est accélérée par la révision annuelle, indispensable, du prix plafond applicable aux constructions des bibliothèques publiques qui est passé de 1 700 francs le m² en 1976 à 2 700 francs en 1980 (base : Index National du Bâtiment BTOI).

Il faut également signaler que le prix plafond applicable aux bibliothèques publiques, même réévalué, est encore loin du coût réel des constructions qui atteint actuellement 3 200 à 4 000 francs le m², terrain et mobilier non compris.

2) Besoins non satisfaits

Le développement des bibliothèques municipales ne peut passer que par une modification radicale de leurs bâtiments.

300.000 m²

L'action menée depuis une douzaine d'années a permis la mise en service de ~~3 000~~ m² nouveaux (doublement de l'existant) qui ont contribué à modifier profondément l'image de la bibliothèque dans l'esprit du public.

Une tâche énorme reste toutefois à accomplir pour doter le pays d'un réseau cohérent de bibliothèques, et la demande des villes est exceptionnellement forte depuis deux à trois ans.

On peut répartir les demandes des communes en trois catégories :

2.- 1 Les opérations dont les dossiers sont déjà parfaitement au point ou sur le point de l'être.

Elles concernent environ 55 000 m² dont une très faible part pourra être réalisée sur la dotation budgétaire 1981 (7 à 8 000 m² au maximum).

Les projets de construction de bibliothèques centrales sont

présentés par des villes d'importance et de caractéristiques très différentes : grandes villes comme Le Mans (8 000 m²), villes à population moyenne (Chôlet, Avignon, Saint-Chamond), petites villes régionales (Bayeux), villes nouvelles (Etang-de-Berre, Villeneuve d'Ascq), communes des départements et territoires d'Outre-Mer (Saint-Pierre de la Réunion, Nouméa).

En ce qui concerne les annexes de quartier, plusieurs grandes villes comme Lille, Toulouse, Saint-Etienne et Grenoble, et des villes de dimension moyenne (Tulle, Saint-Martin d'Hères, Aubervilliers, Chambéry) développent peu à peu leur réseau de points de desserte.

2.- 2 Un grand nombre de dossiers, portant sur plus de 90 000 m², sont par ailleurs en cours d'étude et font l'objet d'une concertation entre les élus, les bibliothécaires communaux, les architectes et la Direction du Livre. Près d'une soixantaine de villes de toutes tailles présenteront ainsi avant un an leur demande de subvention.

Parmi les projets de construction des bibliothèques centrales on peut citer -si l'on s'en tient aux projets les plus importants- les villes de Nantes (10 000 m²), Orléans et Nîmes (5 000 m²), Calais et Vitry-sur-Seine (3 000 m²), Béziers (2 800 m²), Drancy (2 700 m²), etc..

Environ 15% des opérations envisagées concernent des annexes de quartier, notamment dans les grandes villes (Caen, Dijon, Le Havre, Lyon, Limoges, Reims, Rennes) qui entreprennent ainsi ou poursuivent la création d'un véritable réseau de points de desserte.

L'ensemble de ces dossiers devrait pouvoir bénéficier de subventions dans la période 1981-1983.

2.- 3 De très nombreux autres projets, concernant environ 150 villes sont également portés à la connaissance de la Direction du Livre, par l'intermédiaire notamment de l'Inspection générale des bibliothèques, sans que certains d'entre eux soient toutefois encore très avancés.

La construction de plus de 200 000 m² de planchers peut ainsi être envisagée dont plus de la moitié (soit au minimum 125 000 m²) devrait aboutir au cours des années 1984-1985 au plus tard.

On peut ainsi prévoir notamment les constructions des bibliothèques centrales de Bordeaux (15 000 m²), Albi, Aulnay-sous-Bois, Bobigny, Beauvais, Chambéry, Châlons-sur-Marne, Clermont-Ferrand, l'Isle-d'Abeau, Ivry-sur-Seine, Libourne, Louviers, Mérygnac, Montbéliard, Niort, Marne-la-Vallée, Périgueux, Poitiers, Rochefort, Saint-Etienne, Saint-Quentin-en-Yvelines, Saintes, Toulon, Tourcoing, Vichy et Villejuif, ainsi que la poursuite du développement des annexes de quartiers. En ce qui concerne ces dernières, il faut s'attendre à de nombreuses demandes, car ces équipements correspondent à la fois au souci de beaucoup de villes de plus de 30 000 habitants de mieux desservir les

quartiers généralement pauvres en équipements culturels et aux vœux du gouvernement concernant le développement des unités de voisinage (7ème plan).

Aucune étude de porte actuellement sur les opérations à réaliser sur la ville de Paris? Il est toutefois indispensable de prévoir que la Direction du Livre participera, tôt ou tard, à la construction de ces équipements.

II.- Fonctionnement

1) Bilan des actions réalisées (1976-1980)

1.- 1 Chapitre 34-62-12

Les crédits inscrits sur ce chapitre permettent d'attribuer aux communes des subventions de fonctionnement, des crédits pour achat de livres, des crédits de restauration et d'entretien des documents ; s'y ajoutent également les crédits affectés à l'opération audiovisuelle visant à constituer dans quelques bibliothèques municipales, à titre expérimental, des collections de vidéo-cassettes et de diapositives, en vue de leur consultation sur place par le public.

12.880.900 F D De ~~15 880~~ francs en 1976, ce budget est passé à 15 625 320 francs en 1980, soit une augmentation de 21% en 5 ans (4,2% par an en moyenne).

Avec la participation de l'Etat à la rémunération du personnel des bibliothèques municipales classées (149 postes en 1976, 164 en 1980), l'aide globale de l'Etat au fonctionnement des bibliothèques municipales, par rapport aux dépenses des communes, est passée de 4,68% en 1976 à 3,74% en 1980 (chiffre prévisionnel).

1.- 2 Aide du Centre National des Lettres

Les crédits affectés aux bibliothèques municipales du fait de la taxe sur la reprographie sont passés de 3 127 000 francs en 1976 à 15 500 000 francs en 1980.

L'augmentation très sensible de ces crédits a permis un accroissement de la participation globale de l'Etat au fonctionnement des bibliothèques ~~municipales~~ ^{municipales}, qui a atteint en 1977, 7,34% des dépenses engagées par les communes. Cette participation redescend actuellement aux alentours de 6%.

2) Besoins non satisfaits

Le développement des bibliothèques municipales, outre la modernisation de leurs locaux, ne peut s'effectuer sans un accroissement très sensible de leur personnel en nombre et en qualité, l'extension et la diversification des collections, présentées au public en libre accès, l'amélioration de la conservation des fonds anciens et leur

L'effort de croissance devrait se développer selon trois grands axes :

2.- 1 accroître très sensiblement les subventions de fonctionnement allouées aux communes en fonction des dépenses qu'elles engagent pour leurs bibliothèques (personnel, acquisition de documents et reliure notamment) ; une participation de l'Etat de l'ordre de 10% des dépenses, CNL inclus, devrait être un premier pallier ;

2. 2 augmenter le personnel scientifique des bibliothèques municipales classées pour atteindre 13 à 14% de l'ensemble de l'effectif en personnel de ces bibliothèques (actuellement 7% en moyenne, ce qui les place très en-deça de l'encadrement des bibliothèques municipales non classées ; une dizaine de postes de conservateur devrait être créée à très bref délai pour satisfaire les bibliothèques les plus démunies (Grenoble, Toulouse, Nantes, Clermont-Ferrand, Montpellier, etc).

2. 3 inclure les bibliothèques municipales dans le programme d'action prioritaire "Patrimoine" en poursuivant les objectifs suivants :

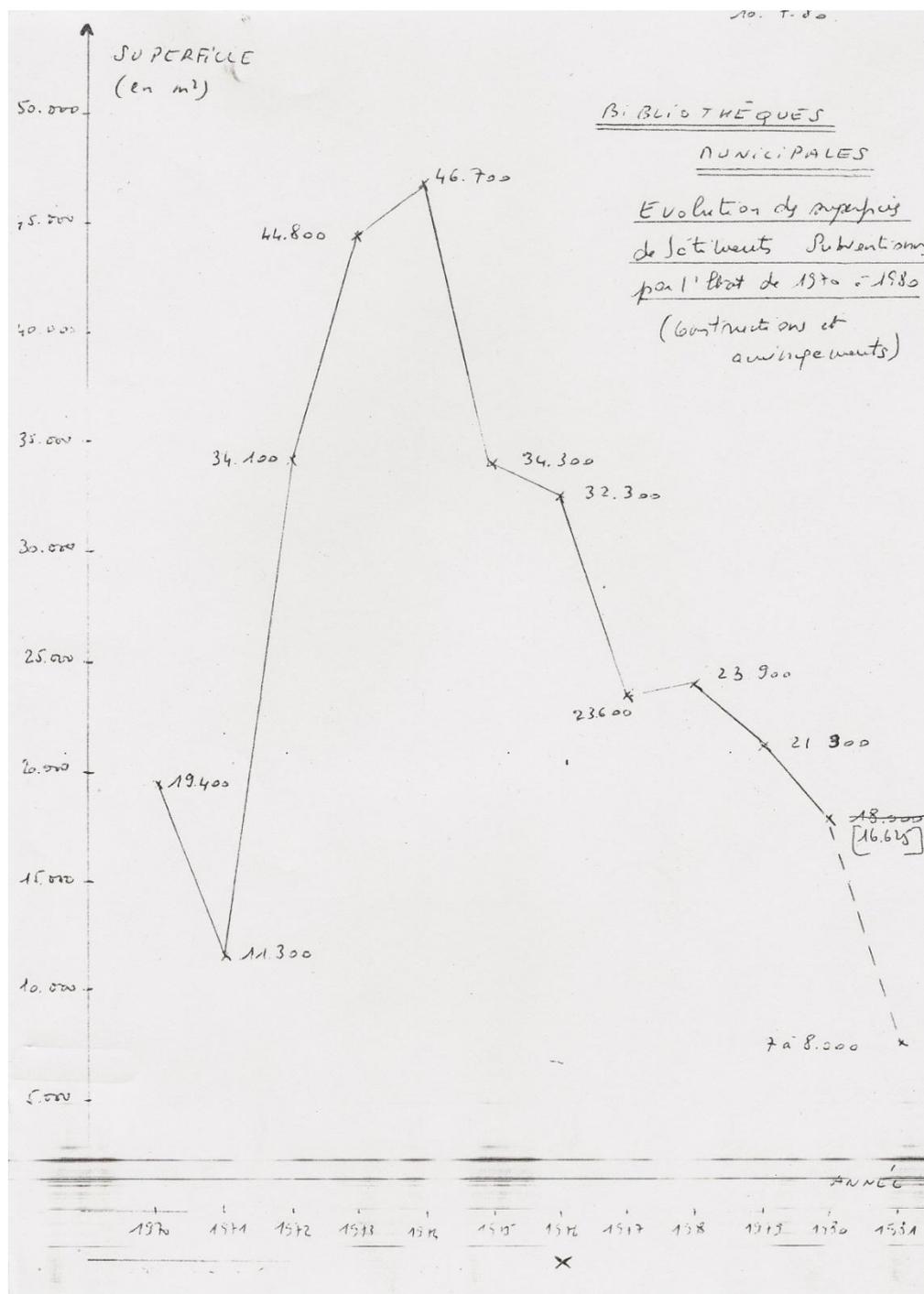
. accroître les crédits de restauration et d'entretien des collections pour préserver un patrimoine écrit unique, souvent conservé dans des conditions plus que précaires ; organiser une campagne systématique de reproduction sur microformes des collections, notamment des périodiques locaux (nécessité de 2 millions de francs en 1981).

. améliorer la sécurité des locaux contenant des collections précieuses (nécessité de création d'au moins 20 000 m² de magasins pour la stricte conservation).

. permettre l'achat, par l'Etat, de documents précieux d'intérêt national ou régional.

. développer la constitution d'instruments scientifiques pour l'exploitation des fonds anciens.

V dit de Giscard



Note 81-24 DU 09 JANVIER 1981 SUR LA DOTATION GLOBALE D'EQUIPEMENT

Service des Bibliothèques Publiques

09 JAN. 1981

Réf : BP N° 81-24

NOTE à l'attention de Monsieur le Directeur du Cabinet

OBJET : Incidences sur le développement des bibliothèques municipales du projet de loi sur le développement des collectivités locales (dotation globale d'équipement et allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques)

Suite à la réunion des directeurs du 19 décembre, je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous quelques réflexions concernant les incidences sur le développement actuel des bibliothèques municipales du projet de loi sur les collectivités locales déjà adopté par le Sénat et qui doit être soumis à l'Assemblée nationale au printemps prochain.

1) Le développement des bibliothèques municipales au cours des 10 dernières années

A la suite du rapport de 1968 sur la lecture publique, constatant un sous-équipement alarmant des bibliothèques, un certain nombre de mesures ont été prises par le Gouvernement. Elles qui devaient plus particulièrement concourir au développement des bibliothèques municipales ont été les suivantes :

- a) augmentation du taux des subventions d'équipement ;
- b) institution de subventions de fonctionnement et de crédits spéciaux pour l'achat des collections nécessaires aux nouveaux équipements ;
- c) augmentation des effectifs du personnel d'Etat des bibliothèques classées ;
- d) importante augmentation concomitante du budget de l'Etat, tant en fonctionnement qu'en équipement ;
- e) création d'un service de la lecture publique au sein de la Direction des bibliothèques (Service des bibliothèques publiques de la Direction du Livre depuis 1976) ;

.../...

- f) établissement de normes indicatives d'équipement et de fonctionnement ;
- g) publication régulière de statistiques ;
- h) renforcement de l'inspection générale des bibliothèques.

Ces mesures ont été très favorablement accueillies par les collectivités locales. Confortées par cette aide dans précédent de l'Etat, elles ont multiplié les initiatives qui ont permis de doubler ou tripler en 10 ans les équipements, le personnel et la fréquentation, résultats quantitatifs qui se sont accompagnés d'une remarquable amélioration de la qualité des services rendus et de la conquête d'un public nouveau.

Il convient surtout d'insister sur le rôle important qu'ont eu les normes, les statistiques et les conseils du service des bibliothèques publiques et de l'inspection générale. Bien admis par la grande majorité des villes, adoptés et défendus par les associations professionnelles et le personnel en général, normes et conseils ont permis de façon très concrète cette modernisation.

2) Le projet de loi sur les bibliothèques publiques élaboré en 1979 à la demande du Président de la République.

Malgré ce renouveau, on pouvait, en 1978, alors que les mesures prévues dans le projet de loi sur les collectivités locales étaient déjà en grande partie élaborées, faire les constatations suivantes :

a) le développement des bibliothèques municipales restait très en deça des exigences qu'on pouvait formuler pour notre pays, encore très en retrait par rapport à nombre de pays comparables au plan économique et culturel ;

b) les surfaces des équipements, passées de 300 000 m² en 1968 à près de 600 000 m² devraient être portées à environ 1 700 000 m² (villes de plus de 10 000 hab., Paris non compris) pour répondre pleinement aux besoins ;

c) la France ne disposait pas, au contraire de beaucoup de pays étrangers, de loi sur les bibliothèques publiques fixant les responsabilités de l'Etat et des collectivités locales et les textes législatifs et réglementaires actuels n'avaient qu'une portée mineure, étaient souvent inadaptés et dépassés et, d'une façon générale, ne permettaient pas, sans l'appui de subventions incitatives importantes et d'un contrôle des équipements projetés, de promouvoir le développement indispensable, ni même d'assurer la mise en valeur du patrimoine existant, notamment les collections antérieures au XIX^e siècle qui, le plus souvent, appartiennent pourtant à l'Etat.

Pour ces raisons, le projet de loi sur les bibliothèques incluait, outre des dispositions d'ordre général, les dispositions particulières suivantes :

- obligation pour les communes de plus de 10 000 hab. de créer une bibliothèque dans le délai de 5 ans ;
- contrôle technique par l'Etat des projets d'équipement ;
- maintien des subventions spécifiques d'équipement pendant 5 ans ;

.../...

- programme quinquennal d'équipement portant sur 300 000 m², soit environ 700 MF de subventions ;

- aide au fonctionnement liée au respect des normes ;
- institution, par convention avec l'Etat, de bibliothèques municipales ayant un rôle régional dans la conservation du patrimoine et le contrôle des autres bibliothèques ;
- diverses dispositions concernant la conservation des collections, la préemption, le dépôt légal, etc.

L'ensemble de ces dispositions avait pour but essentiel d'aboutir en 5 ans à un seuil de développement - voisin, pour ce qui est des équipements, de 1 million de mètres carrés - au delà duquel la vitesse acquise et les modèles existants donneraient au réseau de bibliothèques une dynamique irréversible.

Je vous rappelle également que le projet prévoyait la création d'une commission nationale auprès du Ministre dont le rôle aurait été déterminant pour la conduite d'une politique nationale de développement des bibliothèques.

3) Le projet de loi sur le développement des responsabilités des collectivités locales

On peut prévoir que certaines dispositions de ce projet seront bénéfiques pour le développement des bibliothèques, en particulier l'amélioration, tout à fait nécessaires du statut du personnel. Dans les autres domaines - équipement, fonctionnement général des services, protection du patrimoine, coopération régionale - il faut craindre une baisse significative du développement actuel, si le projet est voté tel quel, sans dérogation pour les bibliothèques.

a) l'institution d'une dotation globale d'équipement

La suppression des subventions spécifiques n'aura probablement pas d'incidence fâcheuse sur la mise en place des équipements des villes qui ont déjà largement commencé la modernisation de leurs services : Grenoble ou Mulhouse, par exemple. Mais ces villes sont encore trop peu nombreuses et dans la plupart des autres, les élus n'ont encore qu'une idée très imparfaite de l'intérêt culturel des bibliothèques et de leur impact sur le public. Or, on peut craindre qu'une totale liberté des communes quant au choix de leurs investissements n'aboutisse à privilégier les secteurs dont l'intérêt est déjà reconnu et à sacrifier les secteurs qui, comme la lecture publique, restent encore très insuffisamment appréhendés par les élus. S'il ne dispose pas pendant quelques années encore des moyens financiers nécessaires, il est clair que le Ministère de la culture et de la communication ne sera plus à même de convaincre, comme il le faisait jusqu'ici par la Direction du livre et l'Inspection générale des bibliothèques, ses partenaires locaux.

Au plan de la conservation du patrimoine ancien, le strict minimum qui reste encore à faire pour assurer la simple sécurité des collections dans un très grand nombre de villes, risque également d'être abandonné sans recour possible. Enfin, sans aide spécifique de l'Etat, les villes ne consentiront que difficilement à créer des équipements susceptibles de prendre en compte les besoins de conservation à l'échelon régional ou départemental, besoins qui ne peuvent être satisfaits dans le cadre de chaque commune.

.../...

b) L'allègement des procédures administratives et des prescriptions techniques et l'élaboration d'un code des normes et prescriptions.

Il apparaît qu'il est désormais trop tard pour inclure dans le prévu des dispositions qui ne seraient pas déjà dans les textes législatifs ou réglementaires actuels. Or, j'ai indiqué plus haut le caractère souvent obsolète de ces textes. En tout état de cause, ils ne peuvent être considérés comme moteurs dans la politique de développement qui reste à conduire en France.

Au demeurant, j'aurais été réservé quant à l'insertion dans ce code de normes et prescriptions techniques, qui ne doivent pas être figées, mais au contraire tenir compte des progrès accomplis de façon continue.

En l'absence de normes et prescriptions opposables aux villes d'une part, de subventions spécifiques d'équipement d'autre part, je ne vois guère que deux solutions pouvant, dans une certaine mesure, permettre de continuer la création d'équipements modernes et adéquats :

- publier des documents, voir un ouvrage sur les bibliothèques, comportant des normes indicatives et des exemples bien choisis d'équipements récents, ainsi que des conseils permettant une bonne application locale de ces normes et une programmation réellement sérieuse des projets ;

- obtenir que ces projets soient au moins soumis pour avis aux services centraux.

Il reste que ces solutions seraient d'un poids mineur dans la mise en oeuvre d'une politique rationnelle et concertée de développement.

*

*

*

En définitive et sans nier le dynamisme que provoquera, dans bien des domaines, une plus grande responsabilité des collectivités locales, je crois fermement que le projet dans son état actuel comporte des risques pour les bibliothèques municipales, compte tenu du caractère encore fragile, fragmentaire et inégal de leur développement. Je souhaiterais donc que puisse être envisagée une application différée, de façon à permettre, pendant une période de 5 ans, le maintien d'une aide financière de l'Etat sur la base prévue par le projet de loi sur les bibliothèques élaboré en 1979.

Pour ce qui est de l'aide au fonctionnement ou des questions qui appelleraient des solutions à l'échelon national ou régional (automatisation des bibliothèques, acquisition, conservation et élimination des collections catalogues collectifs, coopération, prêt interbibliothèques, relation entre les petites bibliothèques municipales et les BCP, etc.), elles seront traitées dans le rapport demandé récemment par le Premier ministre.

P. VANDEVOORDE

NOTE RAYMOND BARRE 17/10/80 COMMANDANT A LA Direction du livre UN RAPPORT SUR LES BIBLIOTHEQUES

Nouvelle version cumulative précédente.

Le Premier Ministre Paris, le 17 OCT. 1980

SG 018457

CF/JP

Monsieur le Directeur,

Le Gouvernement estime venu le moment de disposer d'une appréciation et d'une réflexion d'ensemble sur les établissements qui concourent au service public de la lecture, qu'ils soient publics ou privés, ouverts aux populations d'un département, d'une commune, ou réservés à une catégorie particulière d'usagers. Bibliothèques municipales, bibliothèques centrales de prêt des départements, bibliothèques scolaires, bibliothèques d'études et de recherches, bibliothèques d'entreprises, d'hôpitaux, d'associations ou d'institutions diverses, constituent un réseau d'accès à la lecture dont il apparaît nécessaire de connaître avec précision les caractéristiques de fréquentation, les types de services qu'ils offrent, l'état des fonds, les conditions de fonctionnement, les relations qu'ils ont ou pourraient entretenir au bénéfice des usagers.

Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que le développement des responsabilités locales conduira, en matière d'équipement, de fonctionnement, de gestion, de conservation des fonds, à définir un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et par voie de conséquence de nouvelles priorités pour le service public de la lecture.

Sur proposition du ministre de la Culture et de la Communication, je vous confie la mission de procéder à cette étude d'ensemble. Pour la mener à bien, il vous appartiendra de réunir un groupe de travail où seront représentés les ministères de l'Intérieur, de l'Education, des Universités, de la Santé, du Travail et de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs, auxquels il sera demandé de faciliter l'exercice de votre mission.

Un rapport devra m'être remis avant le 15 juin 1981, afin de permettre au Gouvernement d'étudier les mesures, éventuellement d'ordre législatif, destinées à adapter à une nouvelle répartition des compétences et à améliorer le service public de la lecture.

Monsieur Pierre VANDEVOORDE
Directeur du Livre
Ministère de la Culture et
de la Communication
4, rue de la Banque

.../...

Sans limiter par ces indications le cadre de votre étude, je souhaiterais que celle-ci porte notamment sur l'adaptation du statut juridique de certaines catégories d'établissements, sur l'amélioration de leurs liaisons fonctionnelles dans un cadre territorial commun, sur la conservation et la protection de leurs fonds, sur les conditions de recrutement et sur la formation des agents d'établissements décentralisés, sur la meilleure articulation des bibliothèques privées à but non lucratif et des bibliothèques publiques. Vous vous attacherez, pour l'établissement de ces propositions, à recueillir attentivement l'avis des parlementaires et élus concernés.

Veillez agréer, Monsieur le Directeur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le Premier ministre



Raymond BARRE

NOTE 01/12/80 P. VANDEVOORDE SUR REDACTION DU RAPPORT

COPIE POUR M^{LLE}. BISBROUCK

Ministère de la Culture et de la Communication

DIRECTION DU LIVRE

Le Directeur

4, rue de la Banque, 75002 Paris
Tél. : 261-54-80

01 DEC. 1980

N o t e
sur le programme des travaux pour
la préparation du rapport demandé
par
le Premier Ministre

Maintenant que nous avons fixé à nos partenaires des autres ministères un premier calendrier, il importe d'arrêter celui qui concerne les travaux qui relèvent de l'initiative ou de la compétence de la Direction.

Il me paraît nécessaire que nous puissions disposer dans deux mois, soit à la fin janvier, des éléments rédigés suivants

-une introduction, situant les problématiques générales de la lecture, du livre, des bibliothèques et dessinant celle du rapport (M. Bardos);

-pour la première partie (constat) :

-La situation des bibliothèques municipales : deux textes, l'un développé pour les annexes, l'autre synthétique, pour le rapport proprement dit. (Mlle Bisbrouck)

-La situation des bibliothèques centrales de prêt : deux textes, comme pour les bibliothèques municipales (M. Thill).

-pour la deuxième partie : conditions de développement

-Un exposé des problèmes du personnel communal, après premières liaisons avec le Ministère de l'Intérieur (M. Yvert).

-Un exposé des problèmes posés par la recherche d'une meilleure insertion des bibliothèques centrales de prêt dans le cadre départemental, après étude avec le Ministère de l'Intérieur (M. Bourdalé)

Sur les questions posées par l'incidence de la réforme des collectivités locales sur les subventions d'équipement, j'organiserai début janvier une réunion de travail, préalable à une première rédaction.

P. VANDEVOORDE

Toute la correspondance doit être adressée au MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
3, rue de Valois, 75042 Paris Cédex 01, en précisant le service

Evaluation budgétaire d'une politique de la lecture publique 22/06/77

Secrétariat d'Etat à la Culture

DIRECTION DU LIVRE

22 JUIN 1977

EVALUATION BUDGETAIRE D'UNE POLITIQUE
DE LA LECTURE PUBLIQUE

version définitive

A la suite du rapport du Groupe d'études sur la lecture publique créé en novembre 1966 à l'initiative de M. Pompidou (rapport publié par la Documentation française en février 1968), un plan décennal de développement a été adopté en conseil interministériel en janvier 1968. Malgré une augmentation des moyens décidée dès 1967 et concrétisée par une hausse importante du budget 1968, ce plan n'a jamais été réellement mis en application. En 1970, il a été repris dans le cadre des travaux préparatoires du VIème Plan, à la lumière de statistiques plus complètes que celles dont on disposait auparavant, et il a constitué un ensemble d'objectifs pour les années 1971-1975 ainsi que pour les années suivantes, sans que ces objectifs aient pour autant été atteints.

Les chiffres proposés ci-dessous pour les années 1979-1988 résultent d'une nouvelle actualisation de cette politique. Dans plusieurs domaines, notamment en ce qui concerne les effectifs en personnel, les propositions faites pour 1979-1988 sont sensiblement moins ambitieuses que celles qui avaient été adoptées par le gouvernement Pompidou pour 1969-1978. Elles permettraient néanmoins de doter la France d'un réseau de services qui, sans atteindre le niveau des autres pays européens, rendrait possible le service minimum dont elle ne dispose toujours pas dix ans après le Comité interministériel.

Les principaux objectifs d'alors, et qui restent valables aujourd'hui, étaient :

- offrir à toute la population française l'accès aux livres et aux documents audiovisuels ;
- améliorer plus particulièrement le service des enfants et donner l'habitude de la lecture dès les premières années ;
- multiplier les points de desserte en allant au-devant des lecteurs dans les quartiers et les grands ensembles (annexes et bibliobus des bibliothèques municipales) et les zones rurales (bibliobus des bibliothèques centrales de prêt) ;
- généraliser l'accès libre du public aux documents ;

.. /

- favoriser l'accueil et l'orientation du public ainsi que l'animation autour du livre ;
- permettre la recherche personnelle et l'auto-documentation des lecteurs, jeunes ou adultes ;
- d'une façon générale, faire des bibliothèques les outils privilégiés et gratuits de l'éducation permanente et de la documentation reconnus comme des droits élémentaires des citoyens.

Par ailleurs, le plan décennal prévoyait la desserte par les bibliothèques centrales de prêt des établissements scolaires du 1er degré et du 1er cycle du 2ème degré de toutes les communes, quelle que soit leur population : plus ou moins de 20 000 habitants. Des expériences ont été lancées et sont encore en cours. Sans préjuger de la décision qui pourrait être prise à ce sujet, cet objectif n'a pas été repris en compte ici, et on s'en est tenu à la desserte normale des enfants d'âge scolaire des communes de moins de 20 000 habitants.

Par contre, deux objectifs qui n'avaient pas été assez soulignés naguère doivent désormais être impérativement pris en compte :

- 1- la préservation ou, plus exactement, le sauvetage du patrimoine extrêmement important que constituent les documents anciens (livres, estampes, manuscrits, etc...) confiés par l'Etat aux communes et dont la situation est alarmante ;
- 2- la constitution, dans toutes les bibliothèques, de collections de documents audiovisuels dont des expériences récentes (notamment à la Bibliothèque publique d'information) ont montré toute l'importance.

*
* *
*

Dans les tableaux ci-dessous, les dépenses évaluées pour les années 1978 et suivantes sont en francs constants.

A.- Bibliothèques municipales

1) Equipement

- Estimation des besoins (bibliothèques centrales et bibliothèques de quartier) pour les 760 communes de plus de 10 000 habitants :
1 700 000 m².
- Plan décennal de développement (1968) : 600 000 m², soit 60 000 m² par an
- Réalisation 1971-1977 : 235 000 m², soit 33 500 m² par an
- Situation fin 1977 : 600 000 m² existants ou déjà financés
- 1978 : 22, 1 MF (13 000 m² environ)
dont :
 - mobilier 9,8 MF
 - construction 12,3 MF
- Plan 1979-1988
 - 1979 et suivantes : 60 000 m² = 76,8 MF par an
 - soit : 600 000 m² = 768 MF

Malgré l'équipement réalisé au cours des dernières années, l'objectif de 60 000 m² par an a été maintenu. En 1988, un peu plus de 1 200 000 m² seraient ainsi construits ou financés par rapport aux besoins estimés à 1 700 000 m².

Il est permis d'affirmer que nombreuses seraient les communes qui répondraient à l'incitation de l'Etat si celui-ci disposait de moyens appropriés. L'expérience des dix dernières années y invite indiscutablement quand on mesure les résultats obtenus malgré les freins qu'a subis l'action incitative du fait de la modicité des dotations budgétaires d'équipement et de l'insuffisance, au moins au cours des dernières années avant le 1er janvier 1976, du montant de la dépense subventionnable.

L'action de l'Etat serait d'autant plus bénéfique si elle n'était pas soumise aux incertitudes et fluctuations d'un budget annuel d'équipement, sur ce point en réduction constante.

2) Classement et personnel

Objectif 1979-1988

- nombre de bibliothèques municipales classées :
94 (54 actuelles + 9 villes nouvelles + villes
ayant des fonds anciens importants) ;

- nombre de conservateurs : 658, soit 7 en moyenne par bibliothèque municipale, compte tenu des différents services (section enfants, salle de lecture, audiovisuel, fonds anciens, périodiques, etc..) et des bibliothèques de quartier (7,5 en moyenne par bibliothèque municipale) ;
(soit 7,5 par quartier)
- classement : 40, soit 4 par an ;
- création de postes : $658 - 160 = 498$, soit 50 par an.
Les créations pourraient cependant être ramenées à 40 par an. L'objectif de 658 postes serait alors atteint en 1991. Ces 40 postes se décomposeraient en 25 pour le renforcement des bibliothèques municipales déjà classées et 15 pour celles à classer.

3) Travaux d'aménagement et bibliobus

Crédits 1977 et 1978

Aménagement ...	1,3 MF	
Bibliobus ...	0,7 MF	(9 véhicules)
Total ...	2 MF	

Plan 1979-1988

Aménagement ...	1,6 MF par an	
Bibliobus ...	1,2 MF	(12 véhicules) par an
Total ...	2,8 MF par an	

4) Subventions de fonctionnement, crédits pour achats de livres ou documents audiovisuels, patrimoine.

Jusqu'en 1975 inclus, l'aide de l'Etat au fonctionnement des bibliothèques municipales se répartissait en 4 postes :

- a) subventions annuelles de fonctionnement,
- b) crédits exceptionnels pour achats de livres à l'occasion de la mise en service de nouveaux équipements,
- c) crédits de restauration de livres anciens,
- d) rémunération partielle du personnel d'Etat des bibliothèques municipales classées.

En 1969, l'aide de l'Etat représentait 4,43 % des dépenses totales de fonctionnement pour les trois premiers postes (5,53 % avec le personnel). L'objectif était de porter cette part à 12 % minimum en 1975 (15 % avec le personnel). Malgré un triplement des dépenses de l'Etat

entre ces deux dates (en francs courants), les dépenses des communes ayant également triplé, la part de l'Etat restait la même : 4,41 % en 1975. On peut prévoir qu'elle passera à 4,45 % en 1976 grâce à l'apport des crédits en provenance du Centre national des lettres, et même à 5,17 % en 1977 (les dépenses des bibliothèques municipales pour ces deux années ne sont pas encore connues, mais on peut estimer leur augmentation à 25 % par an en francs courants).

Pour maintenir la part de l'Etat à ce taux de 5,17 % (Centre national des lettres compris, personnel non compris), il faudrait porter les crédits de la Direction du livre à 18,2 MF en 1979 (contre 13,9 en 1977 et 15 en 1978) et à 89 MF en 1988. Pour atteindre des taux plus élevés, il faudrait les dotations suivantes :

	<u>1979</u>	<u>1988</u>
* 6 %	28,8 MF	105 MF
* 9 %	39,1 MF	163 MF
* 12 %	55,5 MF	220 MF

Pour permettre la préservation du patrimoine (documents anciens), 1,5 MF devrait être réservé par an sur ces crédits (0,1 MF en 1977 et 0,4 MF en 1978). Pour permettre le développement de l'audiovisuel : 3 MF les deux premières années, 2 MF les années suivantes (0,3 en 1978).

B.- Bibliothèques centrales de prêt

L'objectif d'implantation des services mentionnés dans le plan de 1968 était d'une bibliothèque centrale de prêt dans chacun des 96 départements métropolitains (sauf Paris, les trois départements limitrophes et le Territoire de Belfort) et dans trois départements d'Outre-Mer (Martinique, Guadeloupe, Réunion), soit 94 au total, à raison d'une bibliothèque centrale de prêt et de deux bibliothèques annexes en moyenne par département. Cet objectif doit être maintenu.

Le rythme de réalisation pourrait être le suivant :

- création des centrales dans les 23 départements encore dépourvus : 4 ans
- création des annexes et renforcement des moyens pour l'ensemble des 94 départements : 10 ans.

Population concernée (communes de moins de 20 000 habitants, en millions) :

	<u>Réelle</u>	<u>Effectivement desservie</u>	<u>Extension à réaliser</u>
- 71 BCP existantes	24,3	14,6	9,7
- 23 BCP à créer	7,8	0	7,8
	<u>32,1</u>	<u>14,6</u>	<u>17,5</u>
		45 %	55 %

1.- Equipement

Plan décennal de développement (1968) : 16 000 m² par an

Réalisation 1971-1977 : 20 020 m², soit 2 860 par an

Situation 1977 : 34 centrales construites
4 annexes construites

Situation prévisible 1978 : 39 centrales construites
1 annexe construite

A construire :

a) centrales : 37 sur 55, soit 3,7 par an
50 300 m², soit 5030 par an
128,8 MF, soit 12,9 par an

b) annexes : 183, soit 18,3 par an
82 800 m², soit 8 280 par an
212 MF, soit 21,2 par an

c) au total : 133 100 m², soit 13 310 par an
340,8 MF, soit 34,1 par an

Dans l'hypothèse où les constructions ne seraient pas réalisées, le coût des locations à prévoir serait de 6 700 F par an pour 1 000 m² occupés.

2.- Véhicules

Objectif :

Bibliobus : 6 par bibliothèque centrale de prêt (80 communes par bibliobus
soit 564

Fourgonnettes : 1,5 par bibliothèque centrale de prêt, soit 141

Situation 1977 et 1978 :

Bibliobus : 185

Fourgonnettes : 70

Extension du parc à réaliser :

Bibliobus : 379, soit 38 par an
160 000 F par bibliobus, soit 6,1 MF par an

Fourgonnettes : 71, soit 7 par an
20 000 F par fourgonnette, soit 0,14 MF

Renouvellement annuel (10 % du parc) :

Bibliobus : de 18 (2,9 MF) en 1978 à 52 (8,3 MF) en 1987

Fourgonnettes : de 7 (0,14 MF) en 1978 à 13 (0,26 MF) en 1987

3.- Personnel

Les objectifs en 1970 étaient de créer 221 postes par an pour atteindre un effectif de 1 484 en 1975. De 1971 à 1977, 299 postes ont été créés, soit 42,7 par an, 15 postes seront créés en 1978.

Objectifs à atteindre et situation en 1978 :

	<u>Objectif</u>		<u>Situation en 1978</u>
	<u>par BCP</u>	<u>Total</u>	
Conservateurs (1)	4	376	94
Sous bibliothécaires (2)	16	1 504	266
Administratifs (3)	5	470	132
Conducteurs (4)	7	658	177
Magasiniers et ouvriers	2	188	19
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
	34	3 196	688

Rythme de réalisation

Atteindre l'effectif de 3 196 en dix ans supposerait la création de 250 postes par an en moyenne. En ramenant ce chiffre à 150 par an, l'effectif partiel de 2188 serait atteint en 1988, et l'effectif nécessaire de 3196, sept ans plus tard.

4.- Collections

Objectifs à atteindre en 1988 (en millions de documents) :

	<u>Objectif</u>	<u>1977</u>
Livres (300 000 volumes par BCP)	28,2	7,6
Disques (30 000 par BCP)	2,8	0,04

Rythme de réalisation

Au prix moyen de 25 F le livre et de 40 F le disque, atteindre l'objectif en dix ans supposerait une dépense annuelle de 62,5 MF

-
- (1)- 2 par centrale + 1 par annexe
 - (2)- 3 par centrale + 2 par annexe + 1,5 par bibliobus
 - (3)- 3 par centrale + 1 par annexe
 - (4)- 1 par bibliobus + 1

(51,5 pour les livres et 11 pour les disques), dépense ramenée à 59,6 en tenant compte des crédits du Centra national des lettres. Si ce dernier chiffre était de 40 MF par an, l'objectif serait atteint en 15 ans.

5.- Fonctionnement annuel

<u>Coût à terme</u>	<u>Total en MF</u>
Véhicules (carburant et entretien) 7 000 F par véhicule x 705 =	4,93
Tournées 6 500 F par bibliobus x 564 =	3,67
Autres dépenses (chauffage, éclairage, entretien, PTT, reliure, petit matériel, animation, divers) 130 000 par BCP x 94 =	12,22
	<hr/>
	20,82
	soit 221 000 par BCP

Les dépenses actuelles sont de l'ordre de 7,2 MF, soit 101 000 F par bibliothèque centrale de prêt (francs 1977).

6.- Coût de création d'une bibliothèque centrale de prêt

a- Personnel

1 conservateur
2 sous bibliothécaires
1 administratif
1 conducteur
Total 5 postes

b- Matériel et fonctionnement

* véhicules, documents, etc...:

1 bibliobus	160 000 F
1 fourgonnette	20 000 F
2 000 disques	80 000 F
15 000 livres	375 000 F
meublier et petit matériel	160 000 F
Total	795 000 F

* fonctionnement (sur 6 mois seulement)

entretien véhicules (incl. + fourgonnette)	7 000 F
tournées	3 000 F
autres dépenses	75 000 F
Total	85 000 F

TOTAL 1ère année **880 000 F**
=====

ANALYSE DES PROJETS DE LOIS RELATIVES AUX BIBLIOTHEQUES, note du 19 novembre 1982

19 NOV. 1982

PROJETS DE LOIS RELATIVES AUX BIBLIOTHEQUES

1. Histoire du projet élaboré en 1979

Contrairement à nombre de pays étrangers, la France n'a pas de loi relative aux bibliothèques publiques. Ni en 1945 (création d'une direction des bibliothèques au Ministère de l'éducation nationale), ni en 1968 (rapport au Premier ministre sur la lecture publique en France) la nécessité ne s'en était fait sentir, les mesures gouvernementales prises en 1968 pour sortir ce secteur culturel de son retard considérable étant pour l'essentiel, financières :

- aide accrue de l'Etat pour la construction de bibliothèques municipales mieux adaptées au public; institution de subventions pour leur fonctionnement et de crédits particuliers pour l'achat des collections nécessaires aux nouveaux équipements (aides financières représentant, jusqu'en 1981, de 5 à 7 %, selon les années, des dépenses de fonctionnement) ;

- augmentation (timide) des moyens des bibliothèques centrales de prêt.

Malgré une progression importante constatée au cours des années 70, il est apparu en 1979, que les mesures financières décidées en 1968 restaient insuffisantes pour combler rapidement ce retard et, surtout, pour réduire les inégalités très importantes constatées entre les différentes villes et les différents départements.

Au même moment, les projets gouvernementaux pour un accroissement des responsabilités des collectivités territoriales comportaient un transfert des BCP de l'Etat aux départements et un abandon de la politique de subventions spécifiques aux bibliothèques municipales.

Ce sont ces projets, qui paraissaient contraires aux objectifs poursuivis depuis 1968, qui ont amené Jean-Philippe LECAT, sur une suggestion de Jean-Claude GROSHENS, à proposer un projet de loi sur les bibliothèques publiques définissant les responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, projet annoncé au Conseil des ministres du 10 janvier 1979. Cette annonce a été bien accueillie tant par les parlementaires que par les milieux professionnels. Mais ce projet comprenait un volet financier (crédits d'équipement) que le Gouvernement n'a pas voulu présenter à l'Assemblée nationale. Bien que promis aux députés par J.P. LECAT (à l'occasion du débat sur le budget de 1980) pour le printemps 1980, il fut abandonné et remplacé par la demande, faite par le Premier ministre en octobre 1980, d'un rapport d'ensemble sur les bibliothèques françaises (tant universitaires ou de recherche que publiques, y compris hôpitaux et entreprises): c'est le rapport VANDEVOORDE (juillet 1981) qui, après un constat très précis de la situation, préconisait (assez timidement) l'adoption d'une loi, mesure reprise plus fortement dans le rapport de Bernard PINGAUD (janvier 1982).

Il convient d'ajouter que le projet de loi élaboré dans le plus grand secret à la Direction du livre et daté de juillet 1979 a fait l'objet d'une fuite (sauf pour sa partie financière) imputable à un député de la majorité d'alors et qu'il était connu de tous les bibliothécaires de France et de quelques parlementaires dès l'automne 1979.

2. Les grandes lignes du projet de 1979

Le projet s'inspirait en grande partie de la législation étrangère (étudiée dans l'important livre de Frank GARDNER publié par l'Unesco en 1972 et résumé dans le rapport VANDEVOORDE), tout en tenant compte de la réalité française, notamment le considérable émiettement communal et l'importance des fonds anciens appartenant à l'Etat et conservés (mal) dans les bibliothèques municipales.

Les dispositions les plus importantes étaient les suivantes :

2.1. Dispositions générales

- accès à tous, pour leur formation, leur information et leur culture ;
- gratuité (de la communication, la gratuité du prêt à domicile n'étant pas spécifiée) ;
- pluralisme ;
- catégories de documents (en particulier audiovisuels).

2.2. Bibliothèques municipales

- définition du service (local, personnel, budget de fonctionnement, accès du public) ;
- règles relatives à la consultation sur place et le prêt à domicile ;
- obligation d'une BM pour toutes les communes de plus de 10 000 hab. dans un délai de 5 ans ;
- programmes d'équipement (bibliothèque centrale et bibliothèques de quartier) soumis pour avis au Ministère ;
- subventions de l'Etat pour les équipements prévus en conformité avec des normes nationales ;
- B.M. classées : tout le personnel de catégorie A est d'Etat (reprise de la loi de 1931 sur les catégories de BM, dans l'interprétation restrictive imposée par le Ministère de l'intérieur) ;
- aide financière de l'Etat au fonctionnement, liée au respect des normes nationales.

2.3. Bibliothèques centrales de prêt

- transférées aux départements avec statut d'établissement public départemental ;
- service limité aux communes de moins de 10 000 hab. (actuellement 20 000) ;
- dispositions transitoires (5ans) pour la desserte des communes de 10 à 20 000 hab. moyennant contribution aux charges de la BCP .

- tous les départements sont pourvus en 5 ans ;
- les ressources de la BCP proviennent de l'Etat, de l'EPR, du département et des communes desservies ;
- tout le personnel reste d'Etat (mis à disposition) ;
- les annexes de la BCP peuvent jouer le rôle de bibliothèque intercommunale (convention avec les communes bénéficiaires) ;
- les dépôts sont communaux (responsabilité des maires) ;
- d'autres dépôts sont possibles (écoles, entreprises, etc.) ;
- le prêt direct peut être assuré, en accord avec les maires ;
- la BCP a un rôle de conseil auprès des communes.

2.4. Patrimoine

- inaliénabilité des fonds sauf exceptions fixées par arrêté ministériel ;
- collections d'Etat sous la responsabilité des villes ;
- préemption par l'Etat et dation en paiement pour des documents confiés aux villes ;
- échanges entre bibliothèques autorisés par le Ministre ;
- les règles concernant la préservation et la mise en valeur des collections sont fixées par arrêté ministériel.

2.5. Dispositions communes

- création auprès du Ministre d'une commission nationale des bibliothèques publiques ;
- chaque bibliothèque fournit un rapport annuel au Ministre ;
- les bibliothèques sont contrôlées par l'Inspection générale des bibliothèques ;
- des conventions entre l'Etat et certaines villes (bibliothèques municipales conventionnées à vocation régionale) donnent à ces bibliothèques une mission régionale de conservation du patrimoine.

2.6. Programme d'équipement (art. 44 du projet)

Un programme d'équipement de 5 ans (1981-1985) intéressant les BM et les BCP est approuvé, selon un tableau annexe.

Dans la version divulguée, le montant du programme est resté en blanc et le tableau n'a pas été joint.

Les arguments pour ce programme sont résumés dans une note du Directeur du livre au Cabinet du Ministre du 11.7.80 pour transmission à Matignon et à l'Elysée :

"Tout le développement des bibliothèques municipales, pièces essentielles du système de la lecture publique, depuis les décisions gouvernementales de 1967, a reposé sur les aides de l'Etat à la construction et à l'aménagement de bibliothèques modernes : 370 000 m² construits en treize ans. Avec la globalisation des subventions d'équipement, ou bien la bibliothèque devient de facto facultative, et il n'y aura plus de politique nationale de la lecture publique, ou bien la loi en fera obligation aux communes et, dans cette éventualité, l'Etat devra souscrire des engagements. Telle est l'argumentation approuvée par le Conseil des Ministres le 8 janvier 1979.

Il n'a pas paru possible de présenter au Parlement une loi créant des obligations nouvelles aux communes sans l'assortir d'un engagement financier, au moins temporaire, de l'Etat. Même si, à terme, la lecture publique en milieu urbain devrait reposer sur la responsabilité locale, le projet de loi qui codifiera le partage des compétences doit prévoir les moyens et les modalités de l'aide permettant d'atteindre le seuil à partir duquel son engagement ne sera plus indispensable".

En avril 79, le programme avait été fixé pour une période de 5 ans (1980-84) à 955 MF (en francs courants, allant de 135 MF en 1980 à 225 MF en 1984) pour réaliser :

- 90 000 m² de BCP (100 % Etat) = 354 MF
- 300 000 m² de BM (50 % Etat) = 601 MF

Dans la note du 11.7.80, pour un programme 1981-1985, 2 hypothèses avaient été présentées :

1) Hypothèse haute : 900 MF

BM	300 000 m ²	600 MF
BCP	75 000 m ²	300 MF

2) Hypothèse basse : 600 MF

BM	200 000 m ²	400 MF
BCP	50 000 m ²	200 MF

Ces chiffres ont été actualisés début 81 et publiés dans le rapport VANDEVOORDE pour la période 1982-1986 :

- Bibliothèques municipales

- subventions à 50 % d'un prix plafond au mètre carré actualisé chaque année ;
- montant total des AP : 660 MF (valeur 1982) pour 300 000 m².

- Bibliothèques centrales de prêt

- 60 000 m². Le coût (270 MF 1982) n'était pas précisé, ni la part de l'Etat, qui aurait pu être de 80 % (20 % étant à la charge des régions), soit 216 MF.

Au total, le programme 82-86 aurait été de 876 MF (en francs constants valeur 1982) soit, 175 MF en moyenne par an (le budget 83 prévoit 180 MF, soit environ 166 MF en valeur 82).

Il convient de préciser que ces différents chiffrages ont été faits sans tenir compte des bibliothèques municipales parisiennes.

Le projet dans son ensemble prévoyait ainsi une plus grande responsabilité des collectivités locales (en particulier des départements), mais assortie d'un engagement financier de l'Etat très important, au moins en matière d'équipement.

3. Les réactions au projet de 1979

De toute part, fut dénoncé le manque de concertation qui avait présidé à l'élaboration du projet, reproche fondé encore que des négociations auraient pu avoir lieu, tant avec les élus qu'avec les syndicats et les associations professionnelles, si le gouvernement avait manifesté le désir de pousser le projet et que, de toute façon, un débat aurait eu lieu au parlement.

Le deuxième reproche était la conséquence du fait que la partie financière n'était pas jointe au projet divulgué. Furent ainsi dénoncés un désengagement de l'Etat, un transfert de charges et même - de la part de la F.E.N. - un démantèlement du service public, curieusement assorti du fait que le projet avait un "caractère vague et utopique".

On a également reproché au projet qu'il ne concerne que les bibliothèques publiques des collectivités territoriales et pas les bibliothèques universitaires ou d'étude et de recherche. De même l'absence de mesures de caractère nettement réglementaire a été critiqué, bien que le projet fut législatif.

D'autres réactions ont été, bien entendu, plus intéressantes :

1) Partis politiques

Il ne semble pas que le Parti communiste ait précisément dénoncé le projet ni mis en avant une proposition de loi élaborée quelques années auparavant. Cependant, dans la déclaration du PCF "Pour le livre" (13 mars 1981), on peut relever parmi les "orientations de lutte" le financement à 50 % par l'Etat du fonctionnement des BM.

En ce qui concerne le Parti socialiste, sa position est exprimée dans "le livre et la lecture, une autre politique" à la suite du colloque national de janvier 1981 à Valence. Mais on peut considérer qu'elle a été précédée par les conclusions de la réunion de mai 1980 à Annecy à laquelle participaient 12 villes de Rhône-Alpes dont une majorité à direction socialiste, conclusions sévères à l'égard du projet de loi.

Le document du PS proposait, outre la mise en œuvre d'un plan de sauvetage de 5 ans, les concours financiers suivants de la part de l'Etat :

a) Pour l'investissement :

- A terme, le financement des bibliothèques municipales se fera dans le cadre de la réforme des finances des collectivités locales. Mais, dans un premier temps, pour rattraper le retard dramatique que nous connaissons, le financement des bibliothèques ne sera pas intégré à la dotation globale d'équipement. Et le financement sera de 50 % Etat / 50 % Collectivités.

- Pour les bibliothèques centrales de prêt, il relèvera dans un premier temps de l'Etat, tant que les Conseils Généraux n'auront pas de ressources financières suffisantes.

.../...

b) Pour le fonctionnement :

Un effort important de l'Etat devra être fait pour aider les bibliothèques municipales. Trois possibilités existent :

- une participation au financement des postes de personnel ;
- une aide à l'achat des livres et à la prise en charge du fonds ancien ;
- une dotation globale de fonctionnement.

Il était en outre précisé que le PS ferait une proposition de loi prévoyant :

a) pour les bibliothèques municipales :

- investissement : financement 50 % Etat, 50 % collectivités locales ;
- fonctionnement : l'aide de l'Etat pourrait prendre plusieurs formes :
 - participation au fonctionnement des postes de personnel ;
 - aide à l'achat de livres et à la prise en charge du fonds ancien ;
 - dotation globale de fonctionnement.

b) pour les bibliothèques centrales de prêt :

Elles devront être conçues de façon à assurer un quadrillage du département par un réseau d'annexes dont l'implantation sera discutée avec les Conseils Généraux. Ces derniers seront associés au fonctionnement des bibliothèques centrales de prêt, les conseillers généraux et les maires des communes concernées étant associés à celui des annexes.

- Financement : l'Etat financera à 100 %.

Ces propositions n'étaient donc pas fondamentalement différentes du projet de loi de 1979, volet financier inclus.

2) Association des bibliothécaires français

Elle enregistre comme positifs plusieurs points du projet mais déplore la baisse du seuil d'intervention des BCP (communes de moins de 10 000 habitants) en affirmant que les communes de 10 à 20 000 habitants ne sont pas en mesure de financer une bibliothèque, affirmation sur laquelle l'ABF semble être revenue depuis lors.

D'autres remarques mineures sont faites, qui pourront être prises en compte dans un nouveau projet.

3) Autres réactions

Diverses critiques ou suggestions ont été faites par des bibliothécaires, individuellement ou collectivement. Certaines sont tout à fait irréalistes, d'autres méritent d'être prises en considération.

.../...

4. Les conséquences des projets actuels de décentralisation

4.1. Projet de transfert des compétences

Il est clair que ce projet retire à peu près toute compétence et tout moyen financier d'intervention à l'Etat, pour ce qui est des bibliothèques publiques des collectivités territoriales, municipales et centrales de prêt. L'Etat ne conserve certains pouvoirs qu'à travers le personnel d'encadrement de 150 bibliothèques seulement (au maximum 10 % des effectifs de ces 150 bibliothèques). Il semble prévu qu'il conserve également quelque pouvoir dans l'achat des collections, mais on sait que la part des acquisitions est inférieure au cinquième des dépenses de fonctionnement des bibliothèques modernes.

Le Ministère de la culture conserve également le contrôle des BM et des BCP - notamment par l'intermédiaire de l'Inspection générale - contrôle assez théorique sans possibilité de subventions. Il pourra avoir aussi un rôle non négligeable en matière de conseils techniques et d'élaboration de statistiques nationales. Mais il n'aura plus aucun rôle dans le domaine de la formation, la formation initiale relevant de l'Education nationale et la formation continue étant transférée au CFPC ou à des organismes similaires.

4.2. Projet de statut de la fonction publique d'Etat et territoriale

Ce projet, très positif, tempère les inconvénients du premier. Mais le Ministère de l'intérieur considère qu'il faudra plusieurs années pour que la nécessaire refonte des différents statuts particuliers soit effective. Par ailleurs, s'il permet une amélioration qualitative du personnel, il ne donne évidemment aucune garantie quant à l'indispensable progrès quantitatif, les effectifs actuels des BM couvrant actuellement le quart des besoins en personnel de catégories A et B.

Il apparaît donc que, malgré les moyens financiers renforcés que donneront aux communes et aux départements les mesures de décentralisation, la question du développement de la lecture publique se posera dans des conditions sensiblement équivalentes à celles qui avaient conduit le Ministère à rédiger son projet en 1979.

5. Les projets à élaborer

On peut considérer qu'il n'y pas lieu de revenir sur les solutions actuellement proposées pour les BCP :

- transfert aux départements ;
- départementalisation du personnel, celle-ci pouvant même être logiquement étendue à la catégorie A.

Ceci à deux conditions essentielles :

- que le transfert n'ait lieu qu'après la mise en application d'un plan de rattrapage portant plus particulièrement sur la création d'emplois ;

.../...

- que le statut des personnels (formation, recrutement, carrière, rémunération, mutations) soit au moins équivalent au statut actuel et l'on sait qu'en ce qui concerne la formation et le recrutement du personnel de catégorie A, la parité n'existe pas actuellement.

Pour les autres dispositions du projet de 1979, il est clair que nombre d'entre elles peuvent être modifiées ou présentées de façon différente pour tenir compte de l'esprit de la loi du 2 mars 1982.

Il convient également de prévoir :

- une meilleure organisation d'un réseau national en insistant sur les compétences des différentes collectivités territoriales ;
- la création de centres nationaux et régionaux de coopération, ces derniers étant de préférence de la compétence de l'Etat dans une première phase et transférés ensuite aux régions ; ces centres assureraient à l'Etat une compétence dans le domaine de l'informatisation, des catalogues collectifs, des technologies nouvelles, etc., au bénéfice des collectivités territoriales ;
- des dispositions concernant la lecture dans les hôpitaux, les prisons, les entreprises.

Cependant, avant d'entreprendre la rédaction d'un avant projet, il convient de répondre à un certain nombre de questions :

1. Faut-il attendre le vote de la loi sur le transfert des compétences ?
2. Faut-il attendre le vote de la loi portant code général de la fonction publique ?
3. Faut-il faire 2 projets : une loi-cadre et une loi-programme d'équipement, ou joindre les 2 projets comme en 1979 ?
4. Le programme d'équipement peut-il porter sur une période de cinq ans ?
5. Doit-il englober la Bibliothèque nationale ?
6. Peut-il comprendre l'achat des collections (premier équipement) ?
7. Les subventions d'équipement spécifiques peuvent-elles être maintenues, au moins pour la période du programme d'équipement ? (Aucun pays étranger ne subventionne l'équipement, mais cette mesure a fait la preuve de son efficacité au cours des dernières années, dans la plupart des villes françaises).
8. Idem pour les subventions de fonctionnement ? (Celles-ci existent dans la plupart des pays, même fortement décentralisés et ayant réduit considérablement le nombre des communes).
9. Obligation peut-elle être faite aux communes de plus de 10 000 hab. d'avoir une bibliothèque (à défaut, obligation d'adhérer à un syndicat de communes en ayant une) étant entendu qu'une bibliothèque veut dire au moins un bibliothécaire professionnel de catégorie A ?
10. Obligation peut-elle être faite aux petites communes bénéficiant d'un dépôt de la BCP de rémunérer un agent communal pour la gestion du dépôt ?

11. Peut-on rendre obligatoire dans toutes les bibliothèques la création d'un comité consultatif comprenant des représentants :
 - de la collectivité territoriale compétente ?
 - du personnel ?
 - d'autres collectivités territoriales ?
12. Peut-on proposer la création d'une commission nationale des bibliothèques publiques ?
13. Peut-on imposer la gratuité du service, tant du prêt à domicile que de la communication sur place, et que/que soit le type de document (livre, disque, etc.), gratuité retenue par l'Unesco dans son Manifeste sur la bibliothèque publique de 1972 et effective dans beaucoup de pays ?
14. Peut-on conserver à l'Etat un rôle de contrôle des services territoriaux (inspection, envoi d'un rapport annuel, etc.).