

Le rapport Vandevoorde, un rapport pour rien ?

GUILLAUME DE LA TAILLE

guillaume.delataille@enssib.fr

Guillaume de La Taille, titulaire de licences de lettres classiques et de droit, est élève conservateur à l'Enssib. Auparavant, il a assuré la responsabilité de la bibliothèque Plaisance (Paris 14^e) et de la section adultes de la bibliothèque Edmond-Rostand (Paris 17^e).

Une loi sur les bibliothèques

Le 8 janvier 1979, le président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, demande en Conseil des ministres au gouvernement, dirigé par Raymond Barre, de rédiger un avant-projet de loi sur les bibliothèques. Le texte, essentiellement élaboré par la Direction du livre¹, est important. La profession de bibliothécaire réclamait, par la voix de ses associations professionnelles, une loi sur les bibliothèques. Aucun projet, aujourd'hui encore, n'a mieux correspondu à ses vœux. Il définit avec précision les missions confiées aux bibliothèques et le rôle des différents pouvoirs publics, État ou collectivités locales. Une de ses dispositions essentielles fait obligation aux communes de plus de 10 000 habitants de construire dans les cinq ans une bibliothèque. Les communes de plus de 30 000 habitants devaient quant à elles élaborer un plan de lecture publique qui prévoit des annexes de quartier, à une époque où le sous-équipement est la règle.

Un plan ambitieux est forcément coûteux. Pour être acceptées par les maires, les dispositions financières qui sous-tendent l'avant-projet impliquent un fort engagement de l'État. Le degré de sa participation n'est cependant pas clairement défini dans le texte. Aussi, avant même tout débat parlementaire, un groupe d'élus de la majorité s'émeut du coût de ce dispositif pour leurs communes. Le ministère de l'Économie et des Finances – placé à l'époque sous la responsabilité directe du Premier ministre – es-

time quant à lui que la mise en œuvre de ce texte représenterait pour l'État au bas mot une charge d'un milliard de francs de l'époque sur cinq ans. Depuis le deuxième choc pétrolier, le gouvernement préconise une baisse drastique des dépenses publiques. Les fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances s'opposent au texte et closent ainsi le débat.

Le Premier ministre bat alors en retraite. Le 17 octobre 1980, dans une note adressée à Pierre Vandevoorde, directeur du livre, il « estime le moment venu de disposer d'une appréciation et d'une réflexion d'ensemble sur les établissements qui concourent au service public de la lecture ». À la Direction du livre, personne n'est dupe. Le procédé n'est pas nouveau. Certes, le projet de loi n'est pas formellement abandonné, mais c'est tout comme. Pour répondre à la mission qui lui est confiée, le directeur du livre constitue alors un groupe de travail interministériel qu'il présidera. Ce groupe s'emploie aussitôt à la confection du rapport administratif demandé par le Premier ministre. Le titre en sera : « Les bibliothèques en France ». Il est plus connu sous l'appellation de rapport Vandevoorde.

Un rapport sur toutes les bibliothèques

La mission confiée au groupe est très vaste. Le projet de loi n'envisageait que les bibliothèques municipales et les bibliothèques centrales de prêt. Dorénavant, l'étude doit porter sur toutes les bibliothèques, publiques ou privées, qui concourent au service public. Une formule bien extensive !

Certes nous pouvons aujourd'hui nous réjouir de disposer d'un document qui envisage l'ensemble des

* Article tiré du mémoire d'étude Enssib de Guillaume de La Taille, « Le rapport Vandevoorde : un rapport pour rien ? », sous la direction d'Anne-Marie Bertrand, 2009. En ligne sur le site de l'Enssib : www.enssib.fr/bibliotheque-numerique (Ndlr).

1. Devenue, en 1982, Direction du livre et de la lecture (Ndlr).

bibliothèques. Mais, à l'époque, la définition des types de bibliothèques à considérer pose de nombreux problèmes aux rédacteurs du rapport. Le gouvernement de Raymond Barre est résolument libéral. L'intégration des bibliothèques privées dans l'orbe du service public est ressentie par de nombreux fonctionnaires comme un abandon de leurs missions. La philosophie implicite semble être que le privé supplée aux lacunes du public. Pourtant leurs missions ne sont pas identiques. Mais, souffle-t-on, ce sera autant de moins à la charge du budget de l'État! Une discussion préalable, parfois en demi-teinte, s'organise à la Direction du livre: quels critères appliquer pour intégrer un type de bibliothèque dans le champ du rapport?

Certaines bibliothèques ne posent aucun problème. C'est l'évidence, le groupe doit tout d'abord étudier l'ensemble des bibliothèques publiques: les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales de prêt. Mais il doit aussi traiter les bibliothèques universitaires et celles de l'enseignement primaire et secondaire. Sans oublier les bibliothèques d'hôpitaux, des autres établissements de santé non plus que celles des prisons et la Bibliothèque publique d'information (BPI). La Bibliothèque nationale fera sans doute l'objet d'un rapport particulier, mais plus tard.

Parmi les bibliothèques privées, le groupe de travail admet assez facilement d'intégrer dans le rapport les bibliothèques d'entreprise. Les comités d'entreprise sont des créations de la loi. Les bibliothèques qui en dépendent sont gérées par des salariés. Le groupe en a conscience, elles touchent un public qui ne fréquente pas les bibliothèques municipales. En conséquence, il reconnaît sans difficulté qu'elles concourent à la réalisation du service public.

Un réseau prête à discussion: « Culture et bibliothèques pour tous », réseau associatif de bibliothèques dont l'origine est confessionnelle. Les notes conservées aux Archives nationales témoignent des réticences du groupe interministériel. Le groupe décide dans un premier temps de les exclure du rapport. Elles y seront réintégrées, sans doute sur décision hiérarchique.

Mais le rapport évite manifestement de trop s'impliquer dans leur étude. Le chapitre qui leur est consacré est minimal et leur description se contente de reproduire, sans commentaires, le questionnaire adressé par la Direction du livre.

Les questions idéologiques réglées, une difficulté pratique demeure: comment réunir en si peu de temps – huit mois à peine – des informations fiables sur des établissements et des associations dont l'État d'ordinaire n'a pas à connaître? Les rédacteurs sont contraints de faire avec les moyens du bord, qui ne sont pas tous satisfaisants. Des questionnaires sont envoyés aux bibliothèques d'hôpitaux et aux bibliothèques associatives. Les relais manquent souvent, ainsi que l'argent. On compile des écrits universitaires, professionnels ou administratifs pour traiter les bibliothèques de comités d'entreprise. On doit souvent se contenter de peu. Cette absence de matériaux sûrs est un écueil que le rapport ne pourra pas entièrement éviter.

Définir une politique de lecture publique

Le rapport Vandevoorde est étonnamment long. Certes la commande était vaste. Les rédacteurs gardaient cependant le droit d'estimer l'importance du document à fournir. Ils auraient pu être réticents à s'investir. Or c'est l'inverse qui se produit. Déçus sans doute par l'abandon d'une loi qui était leur œuvre, les rédacteurs du rapport saisissent l'opportunité offerte pour réaliser une étude approfondie des bibliothèques françaises. Leur travail aboutit à un texte de plus de 500 pages de descriptions précises et chiffrées et d'argumentation serrée. Le rapport sait parfois jouer de prudence. Il sait aussi opportunément se démar-

quer d'un style trop administratif pour évoquer des sujets polémiques.

La première partie, brève, s'adresse aux politiques. Les choses sont dites, mais de manière ouatée. La seconde

“Déçus sans doute par l'abandon d'une loi qui était leur œuvre, les rédacteurs du rapport saisissent l'opportunité offerte pour réaliser une étude approfondie des bibliothèques françaises”

partie, forte de 450 pages, est intitulée « Annexes ». Mais ces annexes constituent un rapport à elles toutes seules. Les questions y sont évoquées de manière plus technique et sans précautions excessives. Dans ces annexes, le rapport publie en pleine page le graphique connu dans les débats politiques de l'époque comme « le V de Giscard »: au premier coup d'œil sur cette courbe, on voit que le financement des bibliothèques par l'État s'est effondré durant le septennat en cours.

La construction de bibliothèques a certes connu des années fastes après le comité interministériel de 1967 et l'engagement de Georges Pompidou (« *Tout reste à faire!* »). Mais, dès le début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, les courbes s'orientent vers les abysses. En 1981, l'année du rapport, l'État prévoit de concourir à la construction de deux bibliothèques municipales. Les crédits affectés à l'une d'elles seront réorientés en cours

d'année pour abonder le budget du musée d'Orsay, alors en construction. Au final, durant cette année d'élection présidentielle, l'État participera à la construction d'une seule bibliothèque municipale. Et les crédits du Centre national des lettres² sont brutalement annulés. Car les priorités culturelles du gouvernement sont patrimoniales – 1980, année du patrimoine – et muséales – Orsay et la Cité des sciences et de l'industrie. Y a-t-il encore une politique de lecture publique au niveau de l'État? On peut en douter.

À l'époque du rapport Vandevorde, la Direction du livre a tout juste quatre ans. Les bibliothèques municipales et les bibliothèques centrales de prêt lui ont été rattachées à sa création. Les fonctionnaires qui y travaillent ont été recrutés pour l'intérêt qu'ils portent à la lecture publique, sans que les opinions politiques interviennent dans leur choix. Aussi veulent-ils que ce rapport serve à alerter les politiques.

Ils s'organisent alors pour rédiger et coordonner le rapport selon les instructions reçues. Tous les ministères plus ou moins concernés par le fonctionnement des bibliothèques participent aux groupes de travail, qu'il s'agisse du ministère de la Santé pour les bibliothèques d'hôpitaux ou du ministère de l'Intérieur qu'intéresse l'évolution du rôle et des statuts des communes et des départements. En tout, sept ministères sont représentés.

Le ministère de l'Éducation nationale rédige les parties consacrées aux bibliothèques qui dépendent de lui; ce n'est sans doute pas le meilleur du rapport. Pour le reste, c'est la Direction du livre qui est à l'œuvre. Elle est aidée par un réseau de correspondants dans les différents départements ministériels ou dans les établissements publics (comme la BPI). Autrement dit, la Direction du livre s'attribue une compétence générale. C'est une conséquence de la mission générale définie par la lettre du Premier ministre. Ce service jeune devient ainsi responsable d'une équipe interministérielle.

2. Devenu, en 1993, Centre national du livre (Ndlr).

Des enjeux politiques

Pour comprendre les enjeux du rapport, il convient de revenir aux débats politiques de l'époque. L'importance des réalisations de la gauche en 1982-1983 en matière de décentralisation a masqué le mouvement de régionalisation initié sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing. Toute une série de rapports – dont le rapport Guichard en 1977 – ont inspiré des textes législatifs qui renforcent les prérogatives financières des communes. Ces communes qui, depuis les élections municipales de 1977, revendiquent leur autonomie politique et financière, sont au centre du débat politique.

Cependant, le président de la République doit compter avec sa majorité, dont une partie importante voit dans la régionalisation un abandon des prérogatives de l'État. Dans un premier mouvement, les communes se voient reconnaître la maîtrise de leur fiscalité et de leur budget de fonctionnement. Puis la réforme s'est enlisée. L'œuvre entreprise restera inachevée en 1981. Le problème du statut des bibliothèques centrales de prêt dépend de la solution qui sera apportée au statut des départements: service déconcentré de l'État ou service d'une collectivité locale?

Par ailleurs, depuis 1979, un sujet intéresse au premier chef la Direction du livre qui y voit un risque pour son existence même: l'institution d'une

dotation globale d'investissement qui serait allouée chaque année par l'État aux collectivités locales sans que le pouvoir central puisse peser sur son emploi. Elle se substituerait aux crédits consentis projet par projet, qui permettent de contrôler les dépenses d'investissement des communes et des départements. Ce n'est pas un motif de guerre mais pour le moins de combat.

En effet, depuis plusieurs années, la Direction du livre a mis au point un système de statistiques couvrant toutes les bibliothèques de plus de 10 000 habitants. Mais elle a surtout élaboré un ensemble de normes qui définissent les critères que doit respecter une bibliothèque pour être considérée comme telle par les services centraux. Certes, ces normes sont dites indicatives. Mais elles ne sont vraiment efficaces que si l'octroi des subventions de l'État est soumis à leur respect. Les subventions dites «ciblées» ont donc une valeur incitative et normative. Qu'elles disparaissent, craint la Direction du livre, et les municipalités se détourneront des projets de construction de bibliothèques ou bien elles les réaliseront au rabais. De ce fait, la Direction du livre lutte vent debout contre la création d'une dotation globale d'investissement et l'abandon des crédits ciblés. Elle multiplie les notes à l'adresse de Matignon et de l'Élysée. Elle plaide pour un moratoire de cinq ans sur l'application de la dotation glo-

“Le rapport entreprend non seulement de décrire les bibliothèques, mais aussi d'en défendre la modernisation et la construction face à un gouvernement qui n'en voit sans doute pas la nécessité”

“Nos manières de penser et de concevoir notre métier ont évolué. Au point sans doute que nous ne nous reconnaissons plus tout à fait dans les thèses exposées”

bale. En cinq ans, on aura rattrapé le retard français. Pour la suite, on avisera.

Les rédacteurs du rapport ne sont cependant pas opposés par principe à la décentralisation. L'avenir le montrera. Dans les débats professionnels de l'époque, ils sont municipalistes. Ils considèrent que les communes sont l'espace naturel où s'inscrivent les bibliothèques. Tout projet fondé sur un découpage du territoire qui ne respecterait pas l'identité communale serait voué à l'échec. Mais, en même temps, ils cultivent des sentiments ambivalents à l'égard des communes. Au vu du retard de la France, les rédacteurs du rapport craignent que la lecture publique ne soit jamais la priorité des politiques publiques. Ni pour l'État, ni pour les communes. Aussi veulent-ils que l'État reprenne son rôle de chef de file et que les communes soient incitées à construire des bibliothèques.

Définir le rôle de la Direction du livre

Au fil du rapport, la Direction du livre tente de définir son rôle au sein d'un État que réformerait la décentralisation. Ses propositions ne sont pas éloignées de celles du projet de loi initial, même si elles sont exprimées de manière différente. La Direction du livre demande à la loi de rattraper le retard. Il convient de reprendre «la politique de la pierre». Dans ce cadre, la Direction du livre entend jouer un rôle souple de conseiller des communes.

Les inspecteurs, à l'intérieur de ce dispositif, seraient les *missi dominici* des ministères – ceux de la Culture et de l'Éducation nationale – pour lesquels ils œuvrent. Leur mission serait d'expliquer à la profession la politique des services centraux et ils feraient valoir sur le terrain une conception moderne des bibliothèques de lecture publique.

Par ailleurs, le rapport entend non seulement de décrire les bibliothèques, mais aussi d'en défendre la modernisation et la construction face à un gouvernement qui n'en voit sans doute pas la nécessité. C'est en économiste qu'il démontre que le marché, même si la croissance se maintient, ne peut pas satisfaire les besoins culturels des populations non solvables. Une évidence qu'il considère utile de rappeler.

Dans tous les développements qu'il consacre aux exigences s'imposant aux bibliothèques, le rapport prend un tour professoral. Car il convient de convaincre les politiques mais aussi, et surtout, les professionnels. Et les thèmes ne manquent pas : les horaires d'ouverture, la surface des bâtiments, la composition des collections, le prêt direct, le personnel et son statut. Et l'argumentation se fait d'autant plus passionnée que l'écart est grand entre la réalité et la norme.

Certains développements du rapport Vandevoorde nous intriguent d'autant plus que nos manières de penser et de concevoir notre métier ont évolué. Au point sans doute que nous ne nous reconnaissons plus tout à fait dans les thèses exposées. Le

rapport s'ouvre sur un éloge du Livre, avec ce L majuscule qui en fait un objet presque sacré, auquel l'histoire a conféré un caractère de nécessité. Point d'Occident sans le Livre dont les bibliothécaires sont les servants. Le Livre n'a pas besoin d'être décliné en genres. Les bandes dessinées ou les romans policiers, par exemple, ne sont jamais évoqués. Les autres supports apparaissent subrepticement, au hasard d'une simple énumération, à une époque où les collections sonores sont déjà constituées et où les sections discothèque modifient la géographie interne des bibliothèques.

Le rapport Vandevoorde sera-t-il publié ?

Le 10 mai 1981, François Mitterrand est élu à la présidence de la République et, en juin, aux élections législatives, les électeurs envoient «une vague rose» à l'assemblée. La première alternance droite/gauche de la V^e République renouvelle le personnel politique et désorganise pour un temps les sommets de l'État. Le rapport Vandevoorde, quant à lui, est achevé à la mi-juin, conformément à la demande de l'ancien Premier ministre.

À la Direction du livre, Pierre Vandevoorde gère l'interrègne. Mais tous les dossiers sont alors traités par le cabinet du nouveau ministre de la culture, Jack Lang. Les esprits ne sont plus à un rapport administratif sur les bibliothèques. D'ailleurs, personne à cette date ne donnerait cher de l'avenir du rapport Vandevoorde que l'on dirait presque d'ancien régime.

L'urgence est de faire voter la loi sur le prix unique du livre. Le ministre veut qu'elle soit applicable dès novembre. Par ailleurs, Bernard Pingaud et Jean-Claude Barreau se voient confier la rédaction d'un rapport sur le livre³. Une politique économique de filière se met en place, nécessitant de modifier le cadre réglementaire et les circuits économiques du livre : les bibliothèques n'en sont qu'un élément.

3. Voir, dans ce numéro, Thierry Ermakoff, « Le rapport Pingaud-Barreau », p. 33-36.

Cependant, pour élaborer son rapport, Bernard Pingaud a un besoin urgent d'informations sur les bibliothèques. Le rapport Vandevoorde est alors mis à sa disposition. La plupart des pages que Pingaud et Barreau consacrent aux bibliothèques sont nourries par le rapport Vandevoorde. Les deux auteurs rendront d'ailleurs hommage

devoorde se rebiffent. L'un d'entre eux demande à être reçu par le directeur de cabinet du ministre. Les arguments pour le convaincre ne sont pas difficiles à trouver: le rapport Vandevoorde a été rédigé par des fonctionnaires intègres, qui ont bien travaillé. D'ailleurs, le rapport peut être considéré comme un réquisitoire contre l'action de l'ancienne majorité. L'argument est déterminant. Le rapport Vandevoorde sera publié en 1982 chez Dalloz dans les conditions imaginées par Bernard Pingaud.

Il faudra seulement ménager encore quelques susceptibilités: contrairement à toute la tradition administrative, la lettre de mission, signée Raymond Barre, ne sera pas jointe au texte, ainsi amputé d'un élément important à sa bonne compréhension. Et, sur la page de titre, il est indiqué que le rapport a été établi en juillet 1981. Après l'alternance.

Le rapport Vandevoorde sera réimprimé en 1983, preuve qu'il a trouvé un lectorat. À l'époque, c'est le texte le plus complet, le plus à jour sur les bibliothèques. Le rapport trouve immédiatement des lecteurs parmi les bibliothécaires. Et, dans le cadre du certificat d'aptitude aux fonctions de bibliothécaires (CAFB), il tient le rôle

d'un manuel d'initiation au monde des bibliothèques au sein d'un enseignement qui ambitionne d'aller au-delà des matières cardinales. La presse professionnelle n'en fait cependant que rarement mention, ou par courtes références. Aucun texte législatif ou réglementaire, aucune circulaire ne se sont ouvertement inspirés des thèses qu'il défendait. Aucune étude d'ensemble ne lui sera consacrée dans les années qui suivirent sa publication. Le rapport Vandevoorde n'aurait-il servi à rien?

L'intérêt du rapport est sans doute ailleurs. Dans une période de basses eaux de l'action gouvernementale, alors que les services centraux de la lecture publique pouvaient légitimement douter de la pérennité de leur action, le rapport Vandevoorde a permis de mettre en scène et en perspective l'idéologie qui animait l'action de la Direction du livre. Y sont articulés tous les thèmes qui permettront et justifieront son action, dès que des financements seront à nouveau disponibles: ainsi, le rôle éminent de la Direction du livre, l'importance cruciale des normes, les modalités de financement par l'État des constructions de bibliothèques, le rôle de conseiller des collectivités locales et des bibliothèques municipales. Quand la machine repart à partir de 1982, la Direction du livre dispose d'un corpus auquel se référer. ●

Février 2009

“Le rapport Vandevoorde sera réimprimé en 1983, preuve qu'il a trouvé un lectorat. À l'époque, c'est le texte le plus complet, le plus à jour sur les bibliothèques”

au rapport Vandevoorde dans leur propre rapport. La situation est singulière: un rapport administratif fait référence à un autre rapport administratif qui n'a aucune existence légale. L'histoire aurait pu en rester là.

Deux événements vont faire évoluer la situation. En premier lieu, Bernard Pingaud est favorable à la publication du rapport Vandevoorde: il serait publié en même temps que le sien, comme s'il en formait, dans un volume séparé, un prolongement. Par ailleurs, les rédacteurs du rapport Van-