

# Le rapport Miquel sur les bibliothèques universitaires :

→ **RETOUR SUR UN CONSTAT SANS CONCESSION**

## ROMAIN LE NEZET

romain.le-nezet@enssib.fr

*Titulaire d'un master 2 d'histoire, mention « Métiers de la bibliothèque et culture du livre », Romain Le Nezet est conservateur d'État stagiaire à l'Enssib (DCB 17).*

Publié il y a maintenant vingt ans, en 1989, le rapport intitulé « Les bibliothèques universitaires » et remis par la commission dirigée par André Miquel au ministre de l'Éducation nationale, Lionel Jospin, a été à l'origine, pendant les années qui ont suivi, d'un profond mouvement de modernisation des bibliothèques universitaires françaises. Le rapport Miquel a constitué un « moment » de l'histoire déjà longue des bibliothèques d'enseignement supérieur, une sorte de date charnière. D'autres rapports, d'autres études avaient déjà tenté d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la situation passablement difficile des bibliothèques universitaires. Pourquoi, alors, un tel succès pour ce qui aurait pu n'être qu'un rapport de plus ?

## Contexte politique

On ne peut dissocier le rapport Miquel de son contexte politique immédiat : la réélection de François Mitterrand en mai 1988 marque un changement d'orientation des politiques publiques après plusieurs années de limitation forte de la dépense publique. Le chef de l'État attribue le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports à Lionel Jospin qui est chargé de mettre en place une politique volontariste en direction de l'éducation et de la formation, et notamment des universités. Dans un contexte de massification de l'enseignement supérieur, le mouvement de rénovation apparaît d'autant plus nécessaire, et urgent, que l'université est amenée à connaître une nouvelle phrase d'expansion.

Lionel Jospin confie donc le soin à André Miquel, historien spécialiste de la civilisation arabe et récent administrateur de la Bibliothèque nationale, de constituer une commission composée d'universitaires et de professionnels des bibliothèques. Ce groupe a pour mission non seulement de faire un bilan de l'état des bibliothèques universitaires à l'instant où ces réformes sont impulsées, mais surtout de proposer des solutions qui réparent à la fois les carences héritées du passé et qui soient capables d'anticiper les problèmes à venir nés de cette massification. Sans attendre les résultats de ces travaux, L. Jospin décide l'augmentation immédiate de 50 % des budgets dévolus aux bibliothèques universitaires.

Ainsi, le rapport Miquel est dès l'origine profondément atypique, car il répond à une commande précisément définie à l'avance : le gouvernement dispose de moyens, il est prêt à faire les investissements nécessaires, mais il lui faut un état des lieux qui l'aide à cibler ses objectifs, tout en faisant connaître publiquement l'urgence et l'ambition d'une telle rénovation.

On ne peut par ailleurs omettre de souligner que cette politique en faveur des BU est étroitement liée au projet présidentiel de construction de la future BnF. Comme le constatera dix ans plus tard, avec justesse, le Conseil supérieur des bibliothèques, « il n'est pas indifférent que, sensiblement au même moment (1988), ait été prise la décision de rénover la Bibliothèque nationale et [ait été] publié le rapport décisif d'André Miquel sur la situation des bibliothèques universitaires françaises. Les objectifs de ces deux démarches étaient proches et complémentaires : comment doter la

\* Article tiré du mémoire d'étude Enssib de Romain Le Nezet, « Le rapport Miquel », sous la direction de Claude Jolly, 2009 (Ndlr).

*France d'institutions documentaires dignes de son rayonnement intellectuel et propres à fonder son activité de recherche et de formation sur un patrimoine et un potentiel documentaires mieux conservés et mieux diffusés ?<sup>1</sup>*»

Ce contexte particulier explique sans doute le ton volontariste du rapport : soutenue au plus haut niveau, ayant aussi la certitude que des budgets plus importants vont être attribués, la commission Miquel va dresser un constat sans concession de la situation des bibliothèques universitaires et définir une politique aussi vaste qu'ambitieuse.

## Contenu du rapport

« Bilan incisif d'une situation dégradée<sup>2</sup> », le rapport Miquel affirme sans ambages dès ses préliminaires que les réformes à entreprendre ne sont pas des aménagements ponctuels ou un simple effort volontariste de modernisation mais bien « la réparation du scandale et de l'injustice<sup>3</sup> ». Multipliant les analyses et les recommandations, la commission insiste particulièrement sur une double problématique prioritaire : l'insuffisance de l'offre proposée aux usagers et l'inquiétante faiblesse statutaire des établissements comme des personnels.

Après avoir établi une courte synthèse qualitative du rapport complexe que les étudiants et les enseignants entretiennent avec les bibliothèques universitaires, au profit essentiellement des bibliothèques de composantes, la commission Miquel ne s'appesantit pas longtemps sur ces questions d'usage symbolique des établissements. Pragmatique, elle dénonce concrètement les difficultés d'ordre

pratique auxquelles sont confrontés les personnels et les usagers : « La situation d'ensemble des bibliothèques universitaires s'est extrêmement dégradée : saturation complète des capacités d'accueil, fonctionnement des services de plus en plus fondé sur des expédients, horaires d'ouverture très insuffisants<sup>4</sup>. »

Le déficit en termes d'accueil est patent : « En ce qui concerne les bâtiments, la norme généralement admise pour les bibliothèques est de 1,5 mètre carré par étudiant. Le retard de la France (0,73 mètre carré en 1970) n'a fait que s'accroître. Nous sommes aujourd'hui tombés à 0,65 mètre carré, et quarante-trois sections de bibliothèques sont en réalité très en dessous de ce taux [...] À lui seul, le déficit en région parisienne est de 6 000 places<sup>5</sup>. » Ce manque de place s'explique aisément si l'on tient compte notamment de deux facteurs conjugués : aucune bibliothèque universitaire n'a été construite entre 1975 et 1990, alors qu'au même moment, la population étudiante continuait à s'accroître, reprenant même un nouvel essor à la fin des années 1980, au moment de la rédaction du rapport.

L'analyse est particulièrement sévère concernant l'emploi des personnels : « Le nombre de personnels de bibliothèque par rapport au nombre des étudiants est en diminution constante depuis 20 ans. En 1970, on comptait 4 agents pour 1 000 étudiants : il n'y en a plus aujourd'hui que 3,25 pour 1 000 [...] D'une manière générale, le recrutement des bibliothécaires n'a absolument pas suivi l'accroissement du nombre des étudiants<sup>6</sup>. » Les recommandations de la commission en termes de moyens sont simples, mais précises : 370 000 mètres carrés nouveaux doivent être construits, 1 500 emplois doivent être créés et,

globalement, le budget de fonctionnement des BU devrait quadrupler en 5 ans, pour atteindre les 600 millions de francs annuels.

Un constat tout aussi critique s'impose concernant les horaires d'ouverture, une quarantaine d'heures hebdomadaires en moyenne, peu en adéquation avec la réalité du travail étudiant, notamment en période d'examens.

Déficit des espaces d'accueil, manque de personnel, horaires restreints... à ces contraintes déjà fortes s'ajoute un autre déficit, celui de l'offre documentaire. La commission constate que

“La commission Miquel va dresser un constat sans concession de la situation des bibliothèques universitaires et définir une politique aussi vaste qu'ambitieuse”

la majorité des bibliothèques universitaires françaises sont « au-dessous du seuil minimal où l'on peut véritablement parler de collections<sup>7</sup>. » En effet, aucun établissement n'acquiert plus de 15 000 volumes par an. En moyenne, les acquisitions pour 1988 ne dépassent pas le ratio de 0,33 volume par étudiant.

Statutairement, les différentes formes institutionnelles des dernières années, à commencer par la loi Savary, n'ont pas été, loin s'en faut, partout

1. Conseil supérieur des bibliothèques, *Rapport du président* [Jean-Claude Groshens] pour les années 1998-1999, Paris, Association du Conseil supérieur des bibliothèques, 1999, p. 53.

2. Conseil supérieur des bibliothèques, *Rapport du président* [Michel Melot] pour l'année 1995, Paris, Association du Conseil supérieur des bibliothèques, 1996.

3. André Miquel, *Les bibliothèques universitaires : rapport au ministre d'État ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports*, Paris, La Documentation française, 1989, p. 11.

4. *Idem*, p. 27.

5. *Idem*, p. 27.

6. *Idem*, p. 28.

7. *Idem*, p. 56.

adoptées. Ces retards d'application laissent le champ universitaire dans une situation particulièrement hétérogène. Au moment de la rédaction du rapport Miquel, 18 universités dépendent encore de la loi Faure, 20 de la loi Savary<sup>8</sup> et l'autre moitié, soit 36 établissements, relèvent partiellement de l'une ou de l'autre. Dans ce contexte, l'application du décret du 4 juillet 1985 relatif à la création des services communs de la documentation (SCD) reste lente : l'ancien statut prédomine encore et 14 SCD seulement ont, à ce moment, été mis en place. Globalement, la situation statutaire apparaît donc peu homogène et surtout peu lisible. Prenant acte de ces nombreuses difficultés, la commission Miquel propose une longue série de recommandations dont la première est l'exigence de la publication rapide d'un décret concernant les services communs de la documentation dans les académies franciliennes.

Bien davantage qu'un simple appel à des moyens financiers supplémentaires, quoique indispensables, le rapport Miquel veut provoquer une nouvelle dynamique et préconise la mise en place de deux grands mouvements de rénovation. Le premier serait de susciter « une décentralisation concertée des initiatives et des moyens dans le cadre de la nouvelle politique contractuelle menée avec les régions et les universités<sup>9</sup> » en impliquant fortement les universités elles-mêmes, les régions et les entreprises dans cette stratégie de rénovation documentaire. Là encore, le rapport se fait l'écho d'une volonté plus globale de l'État de favoriser la décentralisation et la contractualisation de ses relations avec les universités et, au moment de la parution du rapport, cette politique sera déjà fortement engagée.

Le deuxième mouvement concerne la modernisation des équipements liés à l'utilisation toujours plus forte des nouvelles technologies : « La biblio-

“Le rapport se fait l'écho d'une volonté plus globale de l'État de favoriser la décentralisation et la contractualisation de ses relations avec les universités et, au moment de la parution du rapport, cette politique sera déjà fortement engagée”

thèque d'aujourd'hui, c'est l'association d'une bibliothèque réelle et d'une bibliothèque virtuelle<sup>10</sup>.»

### Réception et mise en œuvre rapide

Le rapport Miquel fut accueilli de manière positive par la communauté universitaire et bibliothécaire, comme un « événement à célébrer comme il se doit<sup>11</sup> ». Certains articles ont souligné la portée historique du rapport : « Ne serait-ce que par sa seule publication, le rapport Miquel fera sans doute date dans l'histoire des bibliothèques universitaires : c'est la première fois qu'on voit aussi brutalement énoncés les enjeux scientifiques et économiques liés à la mise en œuvre d'une politique nationale en leur faveur<sup>12</sup>. »

On ne peut dissocier les efforts entrepris après le rapport Miquel de l'ambitieuse politique du gouvernement Rocard en faveur des universités. Ce plan d'envergure, appelé « Université 2000 », va voir émerger huit universités nouvelles, dont quatre en Île-de-France, la création de vingt-quatre instituts universitaires de technologie (IUT) et la constitution de sept pôles européens. Au total, ces réalisations

représentent 3,8 millions de mètres carrés, pour des crédits dépassant les 40 milliards de francs, dont la moitié est prise en charge par les collectivités locales. L'ensemble du plan apparaît comme une véritable tentative de modernisation des universités françaises, dans le cadre d'une démarche volontariste d'aménagement du territoire.

Dans ce gigantesque plan d'ensemble, *quid* de la place des bibliothèques universitaires ? La vigueur avec laquelle le rapport Miquel, commandé, on le rappelle, par le même gouvernement Rocard, avait dénoncé la paupérisation croissante des établissements, la faiblesse des moyens comme celle des structures, laissait présager que les BU seraient une priorité du programme de construction. En réalité, on constate, avec Pierre Carbone, que « la pression démographique a commandé, et qu'une forte priorité a été accordée aux locaux pédagogiques, le problème urgent de chaque rentrée universitaire étant de prévoir d'abord des salles de travaux dirigés ou des amphithéâtres pour les cours<sup>13</sup> ». Dans ces conditions, les plans de construction de bibliothèques ont souvent été reportés d'une, voire de plusieurs années. Comme le souligne Pierre Merlin, « les bibliothèques n'ont pas, à proprement parler, été consi-

8. La loi 68-978 du 12 novembre 1968, dite loi Edgar Faure, et la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984, dite loi Savary, ont organisé l'enseignement supérieur divisé en trois cycles, et défini l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur (Ndlr).

9. André Miquel, *op. cit.*, p. 29.

10. *Idem*, p. 32.

11. « BU d'hier et de demain : entretien avec André Miquel, professeur au Collège de France », *Bulletin des bibliothèques de France*, 1988, n° 5, p. 356.

12. *Idem*, *ibidem*.

13. Pierre Carbone, « Les bibliothèques dans les universités », *Les Bibliothèques dans l'université*, sous la direction de Daniel Renoult, Paris, Éditions du Cercle de la librairie, 1994, p. 79.

dérées comme un élément prioritaire de ce plan<sup>14</sup>».

De 1991 à 1995, dans le cadre du plan Université 2000, 95 000 mètres carrés de bibliothèques ont été construits ou réaménagés, ce qui représente 27,1 % de l'objectif initial de 370 000 m<sup>2</sup> supplémentaires, recommandé par le rapport Miquel. Ces différents programmes de construction ont permis la mise à disposition des usagers de plus de 13 000 places de consultation, mais, là encore, seulement 37,1 % du total recommandé par le rapport Miquel sont atteints. Les plans de construction ayant pris du retard, les projets s'étaleront non sur six ans comme prévu au départ, mais sur onze années, à travers l'articulation du plan U2000 avec les X<sup>e</sup> et XI<sup>e</sup> contrats de plan entre l'État et les collectivités locales. Au total, plus de 110 opérations de construction sont entreprises, mais les chantiers apparaissent le plus souvent modestes : seule la moitié des opérations dépasse les 2 000 m<sup>2</sup>. Dans un article de 1996, réalisant une sorte de premier bilan du plan U2000 perçu du point de vue des bibliothèques universitaires, Marie-Françoise Bisbrouck pointe la faiblesse globale des projets entrepris : « *On voit bien que la priorité des universités n'est pas allée vers le développement des services communs de la documentation, autrement que d'une manière marginale. Objectivement, les réalisations de 1991 à 1995 sont faibles [...] comme le tiers de ces opérations est inférieur à 500 m<sup>2</sup>, elles sont peu susceptibles de "révolutionner" la qualité des services que les étudiants, les enseignants et les chercheurs sont en droit d'attendre du service commun de la documentation de leur université*<sup>15</sup>. »

Par ailleurs, aucune construction n'a eu lieu dans Paris intra-muros dans le cadre de ce plan U2000. Dès le départ, la philosophie du plan était clairement orientée vers un soutien aux universités de province, considérant, à

“Le bilan à mi-chemin est plutôt mitigé : si l'extension des horaires d'ouverture a pu être réalisée, notamment grâce à la généralisation du monitorat étudiant, les recrutements de personnel, pourtant en hausse, se sont révélés insuffisants”

tort ou à raison, que la suprématie et l'avance parisiennes ne rendaient pas la capitale prioritaire pour les investissements et constructions. Le plan suivant, U3M (Université du 3<sup>e</sup> millénaire), est donc clairement conçu comme un plan de « rééquilibrage national » au profit de Paris-centre.

### Quelques jalons pour un bilan

Peut-on affirmer, comme le fait Dominique Arot dans un article de 1999, qu'« *en dépit d'efforts réels [...], aucun des objectifs du rapport Miquel n'a été atteint*<sup>16</sup> » ? Le Conseil supérieur des bibliothèques, demandé par la commission et dont le premier président fut André Miquel lui-même, avait très tôt mis en place un suivi des différentes opérations de modernisation dans la foulée des recommandations du rapport. Après l'enthousiasme des débuts, le bilan à mi-chemin est plutôt mitigé : si l'extension des horaires

d'ouverture a pu être réalisée, notamment grâce à la généralisation du monitorat étudiant, les recrutements de personnel, pourtant en hausse, se sont révélés insuffisants. Par ailleurs, la croissance démographique au sein des universités reste soutenue tout au long des années 90, ce qui oblitère quelque peu les investissements réalisés. Les différents ratios d'évaluation restent médiocres, notamment celui des places d'accueil : déjà pointé comme trop faible (0,65 m<sup>2</sup>/usager) par le rapport Miquel, celui-ci tombe au niveau encore plus bas de 0,52 m<sup>2</sup>.

Pour autant, les efforts entrepris ont été importants et l'enquête de la Commission des finances du Sénat, menée

par Jean-Philippe Lachenaud en février 1998, est moins sévère dans son appréciation de la mise en œuvre des recommandations du rapport : « *Le rapport Miquel a proposé un certain nombre d'objectifs chiffrés qui n'ont pas tous été atteints, mais qui ont indéniablement permis de sortir les bibliothèques universitaires de la "misère" qui était la leur [...]. Ainsi, les bibliothèques universitaires ont connu un mouvement conforme aux préconisations du rapport Miquel*<sup>17</sup>. » Soulignant que « *l'effort budgétaire consenti en faveur des bibliothèques universitaires est tout à fait remarquable*<sup>18</sup> », le sénateur modère néanmoins son analyse en constatant que « *les progrès enregistrés sont à nuancer : si les bibliothèques universitaires ont engagé un important travail de modernisation, elles ne paraissent pas encore aptes à aborder le XXI<sup>e</sup> siècle dans des conditions optimales*<sup>19</sup> ».

14. Pierre Merlin, « Les bibliothèques universitaires » : document en ligne sur le site de l'association pour la « Qualité de la science française », 2002, s.p. [www.qsf.fr](http://www.qsf.fr) (consulté le 30 décembre 2008).

15. Marie-Françoise Bisbrouck, « L'évolution des bâtiments des bibliothèques universitaires depuis le rapport Miquel », *BBF*, 1996, n° 5, p. 64.

16. Dominique Arot, « Les moyens des bibliothèques françaises, 1990-2000 », *BBF*, 2001, n° 6, p. 38.

17. Jean-Philippe Lachenaud, *Bibliothèques universitaires : le temps des mutations*, Paris, Sénat, 1998, p. 17.

18. *Idem*, p. 18.

19. *Idem*, p. 34. Voir aussi : « Les bibliothèques universitaires à la croisée des chemins : entretien avec Jean-Philippe Lachenaud », *BBF*, 1999, n° 6, p. 50-53.

## “Dans ce nouveau contexte, fortement marqué par l'émergence du numérique et de la dématérialisation, les recommandations et constats du rapport sont vite apparus si ce n'est totalement obsolètes, tout du moins datés”

En effet, la comparaison internationale, notamment en direction de l'Allemagne, qui courait comme un fil rouge tout au long du rapport Miquel reste cruelle pour les établissements français. Quelques années après le rapport Miquel, en 1996, le rapport *Pour l'école* de la commission présidée par Roger Fauroux continuait à juger sévèrement, en dépit des rattrapages entrepris, « l'indigence des bibliothèques universitaires de notre pays », précisant que « tous les critères internationaux de comparaison des bibliothèques universitaires mettent la France au ban des nations comparables. Qu'il s'agisse d'acquisitions d'ouvrages, de collections, d'abonnements en cours, d'emplois affectés en bibliothèques, de salles équipées des nouvelles technologies, de prêt à domicile ou de prêt interbibliothèque, d'horaires d'ouverture, de budget de fonctionnement ou du nombre de places offertes, la France est à la traîne<sup>20</sup> ».

Ce que nous serions tentés d'appeler les « années Miquel » a duré une décennie environ, jusqu'à l'aube de l'an 2000. Le temps de la modernisation a donc été très court, dans un contexte particulièrement tendu. Des innovations, des changements dans les équipements comme dans les usages ont bouleversé en profondeur le paysage des bibliothèques de l'enseignement supérieur. Tandis que la remise à niveau préconisée en 1989 continuait à être d'actualité, ces changements en infléchissaient sérieusement le sens, dans des directions que la commission Miquel n'aurait pu pré-

voir. Dans ce nouveau contexte, fortement marqué par l'émergence du numérique et de la dématérialisation, les recommandations et constats du rapport sont vite apparus si ce n'est totalement obsolètes, tout du moins datés.

Il est donc frappant de constater qu'au moment même où les chantiers les plus ambitieux tentaient de répondre aux exigences formulées par le rapport, ce nouveau « paradigme » émergeait progressivement, dessinant les contours d'une nouvelle manière d'envisager la fonction documentaire au sein de l'université. Les établissements se sont par conséquent retrouvés dans une situation où ils devaient faire face à la fois à un redressement des lourdes carences du passé, mais aussi aux exigences de ce changement de modèle. Progressivement, les analyses de la commission Miquel ont perdu leur force née de l'urgence, sans toutefois remettre en cause, dans certains cas, leur pertinence : ainsi l'exigence d'un meilleur accueil des publics et la mise à disposition de places de travail suffisantes demeurent d'actualité.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la pertinence, aujourd'hui, d'un modèle volontariste de type « ascendant », à l'heure où, pour reprendre la formule de Daniel Renoult, « l'évolution vers un fort transfert de responsabilités vers les établissements publics constitue un véritable changement de modèle<sup>21</sup> ».

En effet, le rôle déterminant joué par l'État pendant plusieurs décennies dans l'élaboration des politiques en faveur des établissements universitaires, et dont le rapport Miquel est un exemple caractéristique, laisse place à une plus large autonomie des universités, comme le souhaite la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, promulguée en août 2007<sup>22</sup>. Dans un contexte de spécialisation accrue des établissements, mais aussi de concurrence renforcée, la fonction documentaire est par conséquent entrée dans une ère nouvelle.

Vingt ans après, même si la situation de « misère » dénoncée par le rapport Miquel n'est plus d'actualité, il demeure un document irremplaçable pour quiconque veut tenter de saisir l'évolution récente des bibliothèques universitaires françaises. Au-delà de l'indispensable prise de conscience de la situation critique que connaissaient les établissements, il a surtout permis d'amorcer, tant bien que mal, le nécessaire virage de la modernisation. ●

Février 2009

20. Roger Fauroux, *Pour l'école*. Cité dans Jean-Philippe Lachenaud, *op. cit.*, p. 37-38.

21. Cf. Daniel Renoult, *La filière bibliothèques de la fonction publique d'État : situation et perspectives. Rapport à Madame la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche [et à] Madame la ministre de la Culture et de la Communication*, Paris, Inspection générale des bibliothèques, 2008, p. 52.

22. Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 dite loi LRU, ou loi Pécresse.