

94.081

**Message  
concernant l'aide financière à la fondation suisse  
de la Bibliothèque pour tous**

du 19 septembre 1994

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral sur l'aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous, et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 septembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*Depuis 1921, la Confédération accorde une aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous (ci-après BPT), étant donné son rôle déterminant dans la promotion du livre et de la lecture. Par ses activités de diffusion de livres et d'autres médias, la BPT contribue à réduire les disparités régionales et à assurer une plus grande égalité entre les différentes catégories de la population.*

*Après une période de restructurations demandées par la Confédération, la BPT repose aujourd'hui sur des bases saines: l'informatisation des trois bibliocentres est terminée et les nouveaux locaux décentralisés à Soleure pour la Suisse alémanique et rhéto-romanche ont été inaugurés officiellement en janvier 1994. Les conditions sont maintenant réunies pour une exploitation professionnelle et efficiente de la BPT.*

*L'arrêté fédéral du 24 janvier 1991 (RS 432.28) arrivant à échéance fin 1995, nous vous proposons, par le présent projet d'arrêté, d'attribuer pour les années 1996 à 1999 une subvention annuelle de 1,8 million de francs à la BPT.*

# Message

## 1 Partie générale

### 11 Brève présentation de la Bibliothèque pour tous (BPT)

#### 111 Rôle de la BPT

Depuis 1920, année de sa création, la BPT joue un rôle de première importance en faveur de la promotion du livre et de la lecture et, d'autre part, en faveur du développement des bibliothèques de lecture publique en Suisse. C'est pourquoi la Confédération lui accorde un soutien financier depuis 1921.

Comme l'indique son acte de fondation, la BPT vise à «servir le libre épanouissement et la formation de la personne en favorisant un développement des bibliothèques de lecture publique en Suisse qui garantisse une certaine égalité entre les régions et les catégories de la population dans l'approvisionnement en livres et autres médias».

##### 111.1 Promotion du livre et de la lecture

En tant qu'établissement chargé d'aider les bibliothèques locales et régionales et de fournir des livres à différentes institutions (armée, colonies de vacances, chantiers, etc.), la BPT est un instrument indispensable à la promotion du livre et de la lecture dans toute la Suisse. Or on sait que la pratique de la lecture constitue un élément décisif du développement et du libre épanouissement de chaque individu, et qu'elle est une composante essentielle du niveau de formation et du bien-être de la société dans son ensemble.

Les profondes mutations qui touchent actuellement notre société, ainsi que certains phénomènes indésirables comme la montée de l'illettrisme, rendent la promotion de la lecture encore plus indispensable aujourd'hui qu'hier. D'autres développements, tels que le besoin de plus en plus marqué en formation permanente, renforcent également le rôle que la BPT doit jouer à l'avenir.

##### 111.2 Réduction des disparités

Si, aujourd'hui, les régions économiquement fortes détiennent un réseau de bibliothèques très dense, d'autres, économiquement défavorisées ou géographiquement décentrées, restent à la traîne. Une des tâches de la BPT est de réduire, grâce à la diffusion de livres dans l'ensemble du pays, cette tendance aux inégalités régionales et d'assurer l'accès de l'ensemble de la population aux livres et aux bibliothèques. Par ses aides (prêts, conseils, aides de départ, etc.) la BPT permet le démarrage et le maintien de bibliothèques qui, sans cela, ne posséderaient pas les moyens financiers nécessaires à leur existence. Elle dispose de plus d'une offre attractive de livres actuels.

### **111.3 Compréhension**

Par sa présence dans toutes les régions linguistiques, la BPT sert également la compréhension entre nos différentes communautés. En effet, une part non négligeable des livres prêtés par les bibliocentres (voir ch. 112.1) est destinée aux autres régions linguistiques (6,5% des livres au départ de Soleure et de Lausanne, 9,5% pour les livres au départ de Bellinzone). Cette contribution de la BPT à la compréhension entre les communautés linguistiques concorde également avec différentes interventions parlementaires, telles que la motion Rhinow du 7 décembre 1992 ou les motions semblables des commissions de compréhension des deux Chambres du 22 octobre 1993.

La BPT propose également des livres dans différentes langues étrangères. Elle encourage de ce fait la fréquentation des bibliothèques par les communautés allogènes, et favorise ainsi leur intégration.

## **112 Fonctionnement de la BPT**

### **112.1 Structure**

La fondation exerce ses activités au moyen de bibliocentres qui sont les véritables unités d'exploitation de la BPT. Décentralisés à Lausanne, Bellinzone et Soleure, ces bibliocentres jouissent d'une grande autonomie et peuvent ainsi répondre au mieux aux besoins spécifiques des régions linguistiques. Ils font en outre office de centres culturels ayant, par le livre, un rayonnement appréciable, et peuvent être générateurs d'impulsions culturelles.

### **112.2 Activités**

Pour remplir sa mission, la BPT a développé toute une série d'activités dont les principales sont les suivantes:

- accorder une aide de départ lors de la création de bibliothèques publiques, locales ou régionales,
- compléter et renouveler les fonds des bibliothèques de lecture publique en livres et autres moyens d'information,
- pourvoir, de concert avec les cantons, aux besoins en livres des hôpitaux, homes, instituts, prisons et colonies de vacances,
- approvisionner l'armée en livres,
- organiser un service intercantonal de lectures suivies,
- servir de centre de consultation en matière de bibliothèques et promouvoir les activités culturelles des bibliothèques,
- administrer le secrétariat du Groupe de travail des bibliothèques de lecture publique (GTB/SAB).

Afin de mieux cerner l'ampleur de ces tâches, nous relèverons que la BPT prête annuellement près de 450 000 volumes, dont 70 pour cent aux bibliothèques publiques, 20 pour cent aux bibliothèques scolaires et aux écoles, et 10 pour cent à diverses institutions. Soulignons également que 47 bibliothèques ont bénéficié d'une aide de départ de la BPT entre 1989 et 1993.

## **12 Financement de la BPT**

### **121 Le rôle de la Confédération**

Dès sa création, la BPT a reçu le soutien de la Confédération, qui reconnaissait ainsi l'importance culturelle et sociale de sa mission, et l'envergure nationale de son action. L'aide fédérale s'est ensuite accrue, permettant à la BPT de se développer.

Les subventions accordées par la Confédération ont jusqu'à présent oscillé entre 40 pour cent et 64 pour cent des ressources de la BPT. La fin des années 1980 et le début des années 1990 ont vu ce taux se stabiliser aux alentours de 60 pour cent, rapport qui ne devrait pas changer fondamentalement au cours des prochaines années. En raison de l'importance nationale de la BPT, la Confédération doit continuer à en assumer le soutien à titre principal. Une réduction des subsides fédéraux à la BPT signifierait à court terme une réduction massive de ses activités, voire la disparition de l'institution, ce qui ne serait guère dans l'intérêt de notre pays.

### **122 Le rôle des cantons et des communes**

Bien que l'éducation et la culture soient en principe de la compétence des cantons, la Confédération soutient cependant dans ces domaines certaines institutions ou organisations d'intérêt national. Dans le cas de la BPT, cela se justifie d'autant plus que les cantons font déjà un effort substantiel en faveur des bibliothèques, leurs dépenses en la matière se chiffrant globalement à plusieurs centaines de millions de francs par année.

La BPT bénéficie toutefois aussi d'un soutien des cantons, qui s'élève annuellement à quelque 400 000 francs. De leur côté, les communes versent, en fonction de leur capacité financière, des indemnités avoisinant 300 000 francs pour les prestations dont elles bénéficient. Enfin, la fondation entreprend des démarches auprès des communes, des sociétés privées et des particuliers pour obtenir des aides supplémentaires, particulièrement lors d'actions spéciales (projets ponctuels, renouvellements de collections, etc.).

## **13 Rappel du message de 1990**

Durant la dernière décennie, la BPT a dû faire face à des problèmes structurels et financiers. Le Parlement a été régulièrement tenu au courant de ces difficultés et appelé à se prononcer sur les aides destinées à la fondation. A chaque fois, il lui a confirmé son soutien. Pour plus de détails, nous vous renvoyons aux messages du 19 mai 1982 (FF 1982 II 369), du 12 novembre 1986 (FF 1986 III 853) et du 28 février 1990 (FF 1990 I 1457).

Lors de la préparation du message de 1990, trois exigences majeures furent posées à la BPT: présenter un modèle de développement de manière à en faire une fondation économiquement saine et performante, décentraliser le bibliocentre de la Suisse alémanique et rhéto-romanche, informatiser les trois bibliocentres.

Pour permettre la réalisation de ces objectifs, le Parlement a voté le 21 janvier 1991 un arrêté fédéral (RS 432.28) assurant à la BPT des subventions annuelles de 1,6 million de francs pour 1992 et de 2 millions pour les années 1993 à 1995, ainsi que des subventions uniques de 1,3 million et 890 000 francs, respectivement pour l'informatisation et la décentralisation. Les subventions annuelles sont toutefois soumises depuis 1993 aux réductions linéaires de 10 pour cent.

L'augmentation du subside annuel était justifiée entre autres par l'augmentation des frais d'exploitation, due principalement au renchérissement général et aux frais induits par la restructuration. En particulier, le transfert du bibliocentre de la Suisse alémanique et rhéto-romanche à Soleure s'est traduit par une hausse des frais de location.

## **14 Situation présente**

### **141 Evolution depuis 1990**

Aujourd'hui, on peut affirmer que la BPT a rempli ses engagements puisque la structure mise en place a fait ses preuves et que l'informatisation des trois bibliocentres est terminée. Grâce à un modèle de développement moderne, la BPT dispose désormais d'une bonne gestion et de perspectives claires pour l'avenir.

Le bibliocentre de Suisse alémanique et rhéto-romanche a ouvert ses portes en janvier de cette année à Soleure, et même s'il a finalement fallu renoncer, pour des motifs financiers, au lieu prévu dans le message de 1990, la solution de rechange trouvée au Rötipark est parfaitement satisfaisante.

## **15 Avenir de la BPT**

### **151 Demande formulée par la BPT en 1993**

Fin 1993, la BPT a adressé au Département fédéral de l'intérieur (DFI) un courrier dans lequel elle demande que:

- a. la Confédération continue d'apporter des aides financières à la BPT dans les années 1996 et suivantes;
- b. l'arrêté fédéral de quatre ans soit remplacé par une base légale de durée illimitée qui permette, à compter de 1996, d'inscrire au budget annuel les subventions en fonction des besoins;
- c. les contributions aux frais d'exploitation de la BPT soient portées à 2,2 millions de francs pour 1996, compensant ainsi la moitié du taux de renchérissement de la période 1990 à 1995, et qu'à partir de 1997, elles soient inscrites au budget en fonction des besoins de la BPT.

Cette demande est motivée par les arguments résumés ci-après.

Tout d'abord, la BPT rappelle que les investissements voulus dans le message de 1990 (informatisation et décentralisation) occasionnent des coûts de fonctionnement supplémentaires. L'arrêté du 24 janvier 1991 (RS 432.28) a d'ailleurs tenu compte de ce fait, puisqu'il prévoit une augmentation des subventions à 2 millions de francs (dès 1993), alors qu'elles étaient de 1,5 million. Toutefois, l'évolution des

prix dans le secteur du livre et la réduction linéaire des subventions ont contraint la BPT à d'importantes mesures d'économies, qui nuisent en particulier au renouvellement des collections.

La BPT souligne également que si la Confédération ne lui accorde pas l'entier soutien demandé, elle sera confrontée à de graves difficultés financières. Cela serait d'autant plus regrettable que les mesures de réorganisation prises par la fondation l'ont été en fonction des assurances émises par le Parlement selon lesquelles les frais additionnels découlant des investissements seraient couverts par une hausse de subvention équivalente.

La fondation souligne qu'une diminution ou une non-adaptation du subside fédéral conduirait inmanquablement à un démantèlement des prestations offertes. Cela serait contraire à la volonté exprimée par le Parlement et ferait tomber la rentabilité de l'institution au-dessous d'un seuil acceptable.

Vu la situation des finances fédérales, la BPT renonce à réaliser de nouveaux développements tels qu'un réseau national de bibliothèques ou un centre de services. Ces réalisations seraient pourtant indispensables pour garantir dans toute la Suisse une véritable égalité d'accès au livre et aux autres médias d'information et de formation.

Enfin, la BPT estime qu'il incombe à la Confédération d'être le soutien principal de la fondation. D'une part, parce que les communes et les cantons font déjà beaucoup en matière de bibliothèques. D'autre part, parce que le rôle principal de la BPT est de rendre le livre et la lecture accessibles à tous et de favoriser la collaboration entre les communautés linguistiques, deux tâches qui relèvent avant tout de la Confédération.

## **152 Evaluation de la demande de la BPT**

Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de remettre en question le principe du subventionnement de la BPT. Son rôle, sa structure et ses fonctions ont été pour une bonne part cautionnés par les décisions prises depuis plus d'une décennie par le Parlement. Ils répondent maintenant aux critères d'une gestion professionnelle et efficace. Le DFI dispose par ailleurs de cinq sièges sur un total de 20 au Conseil de fondation.

La BPT s'est toujours efforcée de répondre aux conditions fixées par la Confédération. Les mesures de réorganisation récemment décidées et menées à terme ont engendré des coûts de fonctionnement annuels qui nécessitent une poursuite des subventions de la Confédération.

Nous tenons à relever que la BPT fait depuis plusieurs années de gros efforts de rationalisation et de compression de coûts. En effet, le personnel n'a pas augmenté depuis des années, alors même que les services offerts se sont accrus, et une réduction de 6 pour cent est même prévue pour les années 1993 à 1995. Par ailleurs, le renouvellement des livres – un élément essentiel au maintien de prestations attrayantes – stagne depuis longtemps pour des raisons financières.

Enfin, il est à signaler que l'engagement des cantons envers la BPT sera difficile à maintenir au niveau actuel. En effet, les plus riches d'entre eux disposent d'un bon

réseau de bibliothèques et sont ainsi moins intéressés et moins disposés à financer la BPT; alors que les cantons économiquement faibles, qui bénéficient en premier lieu des prestations de la BPT, ne peuvent pas augmenter grandement leur soutien financier.

Pour ces différentes raisons, il convient de maintenir le soutien accordé par la Confédération. Toutefois, même si nous comprenons la demande de la BPT de se voir accorder une partie du renchérissement pour la période 1996 à 1999, la situation actuelle des finances fédérales ne permet pas d'envisager une augmentation de la subvention allouée. En conséquence, nous vous proposons, par un nouvel arrêté fédéral de durée limitée, d'attribuer à la BPT un crédit annuel de 1,8 million de francs durant les années 1996 à 1999.

## **2           Partie spéciale**

### **21           Commentaire du projet d'arrêté**

L'article 1<sup>er</sup> fixe les contributions annuelles à l'exploitation en faveur de la BPT pour la période allant de 1996 à 1999. Il s'agit de montants maximums qui seront budgétisés chaque année en fonction des requêtes de la BPT. Cette période de quatre ans coïncide avec la législature et avec la période du plan financier de la Confédération.

L'article 2 continue la pratique établie dans le précédent arrêté, à savoir que le budget, le compte annuel et le rapport annuel de la fondation sont soumis à l'approbation de la Confédération. Le DFI dispose ainsi d'une vision claire de la gestion de la BPT.

Les dispositions finales de l'article 3 correspondent à la réglementation actuelle (cf. art. 4, 1<sup>er</sup> al., de l'arrêté fédéral du 21 janv. 1991; RS 432.28).

## **3           Conséquences**

### **31           Conséquences financières**

#### **311          Pour la Confédération**

Les subventions s'élèvent à 7,2 millions de francs au maximum, montant qui correspond aux perspectives du plan financier.

#### **312          Pour les cantons et les communes**

La Confédération accepte d'être la principale source de financement de la BPT, mais elle attend des cantons et des communes une coresponsabilité. Il faut que les cantons maintiennent leurs contributions au moins à leur niveau actuel et que les communes versent des indemnités adaptées aux prestations dont elles bénéficient.

### **32           Effets sur l'état du personnel**

Le projet n'aura pas de répercussions en ce qui concerne le personnel.

## 4 Programme de législature

Le présent projet a été annoncé dans le programme de la législature 1991–1995 (FF 1992 III 1, annexe 2b).

## 5 Constitutionnalité

Après l'issue négative du vote du 12 juin 1994 sur la création d'un article constitutionnel concernant l'encouragement de la culture, qui n'a pas obtenu la majorité des cantons, la Confédération devra continuer comme jusqu'à présent à assumer ses activités sur la base d'une compétence constitutionnelle tacite. Cependant – et les adversaires de l'article sont dans leur très large majorité les premiers à le reconnaître – la Confédération a la possibilité et le devoir de poursuivre sa politique culturelle même sans norme constitutionnelle expresse. Cela est en particulier valable pour les tâches d'intérêt national qu'elle assume depuis longtemps. Seul l'Etat fédéral est à même de remplir les tâches de portée supracantonale, qui renforcent la cohésion nationale. Aussi la Confédération va-t-elle poursuivre sa politique culturelle, dans l'intérêt du pays tout entier.

L'on peut incontestablement ranger parmi les tâches susmentionnées le soutien apporté à la Bibliothèque pour tous, soutien qui remonte à 1921. La partie générale du présent message met à diverses reprises en évidence l'importance nationale de cette fondation, qui permet notamment de réduire les disparités régionales et sociales dans l'approvisionnement en livres et autres médias et de renforcer la compréhension entre les communautés linguistiques.

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les subventions doivent obligatoirement être accordées sur une base légale (ATF 100 Ib, 343 s., 103 Ia 380 ss). Les subventions fédérales de durée limitée sont depuis 1982 octroyées sur la base de l'arrêté fédéral de portée générale sujet au référendum.

N37033

# Arrêté fédéral sur l'aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## **Article premier** Aides financières annuelles

La Confédération alloue de 1996 à 1999 une aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous. Cette aide se monte au maximum à 1 800 000 francs par an.

## **Art. 2** Surveillance

La fondation suisse de la Bibliothèque pour tous soumet chaque année son budget, son rapport et son compte annuel au Département fédéral de l'intérieur pour approbation.

## **Art. 3** Dispositions finales

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996 et a effet jusqu'au 31 décembre 1999.

N37033

## **Message concernant l'aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous du 19 septembre 1994**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1994             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 5                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 45               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 94.081           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 08.09.1994       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 193-202          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 107 981       |

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.