

03.054

Message

**concernant la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières
à la fondation Bibliomedia et l'arrêté fédéral sur le plafond
de dépenses d'une telle aide pour la période 2004–2007**

du 10 septembre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia et un projet d'arrêté fédéral sur le plafond de dépenses correspondant pour la période 2004 à 2007, que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

10 septembre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Depuis 1921, la Confédération soutient, par l'octroi d'une aide financière, Bibliomedia suisse – fondation pour les bibliothèques publiques (anciennement nommée Bibliothèque pour Tous, BPT). L'arrêté fédéral du 20 novembre 1998¹ accordait à la Bibliothèque pour Tous un plafond de dépenses de 8 millions de francs pour la période de 2000 à 2003.

Bibliomedia remplit, dans l'intérêt de la Confédération, des tâches d'importance nationale pour les bibliothèques publiques et les écoles qu'aucune autre institution n'exerce. Par ses activités, Bibliomedia concourt à garantir un réseau de bibliothèques vivantes dans toutes les régions de la Suisse et rend le travail des bibliothèques plus efficace. L'aide financière fédérale permet de renforcer de façon essentielle la coopération et la cohésion entre les bibliothèques. Elle donne également aux petites bibliothèques la possibilité d'offrir à leurs lecteurs un catalogue toujours renouvelé et des services attractifs et modernes. En mettant à la disposition de toutes les régions et de tous les groupes de la population un choix de livres et d'autres médias, Bibliomedia atténue les disparités sociales et régionales.

Depuis 2000, Bibliomedia est liée à la Confédération par un contrat de prestation. En outre, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont convenu des principes communs qui déterminent le soutien accordé à Bibliomedia. Ces principes visent une répartition claire des coûts entre la Confédération, les cantons et les communes en fonction des prestations que leur fournit Bibliomedia. Le plafond de dépenses et le contrat de prestation expirent fin 2003.

La fondation Bibliomedia remplit des tâches d'intérêt national. Par ce message et le projet d'arrêté fédéral, le Conseil fédéral propose d'allouer, pour la période 2004 à 2007, un plafond de dépenses d'un montant de 7 millions de francs. En l'absence de bases légales formelles pour assurer le soutien à Bibliomedia durant cette période, nous vous soumettons un projet de loi.

Il faut considérer la loi proposée comme une solution transitoire jusqu'à l'adoption d'une base juridique définitive. Une base légale spécifique sera élaborée dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur l'encouragement de la culture (LEC), qui mettra en œuvre l'art. 69 Cst.²). Selon les prévisions, la LEC sera soumise à consultation dans le courant du printemps 2004 et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Il est donc possible que cela entraîne une modification de la loi fédérale présentée ici.

¹ RS 432.28

² RS 101

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Objectifs de Bibliomedia**

«Bibliothèque des bibliothèques», Bibliomedia, anciennement Bibliothèque pour Tous, BPT, joue depuis sa création en 1920, un rôle de première importance en faveur de la promotion des bibliothèques et de la lecture en Suisse. Elle œuvre notamment à l'institution et au développement de bibliothèques de lecture publique de qualité dans notre pays. Les objectifs de la fondation Bibliomedia sont énoncés dans l'acte de fondation: Bibliomedia vise «une plus grande égalité entre les régions et les catégories de population dans l'approvisionnement en livres et autres médias» et entend contribuer au «libre épanouissement et à la formation de la personne en favorisant un développement des bibliothèques de lecture publique en Suisse». La Confédération soutient la fondation depuis 1921 en tant qu'institution d'importance nationale, reconnaissant ainsi la fonction culturelle et sociale de celle-ci.

1.2 **Structure**

La fondation exerce ses activités de façon décentralisée, par l'entremise de ses trois bibliocentres installés à Soleure, à Lausanne et à Biasca. Jouissant d'une grande autonomie, ces bibliocentres sont de ce fait à même de répondre au mieux aux besoins spécifiques de chaque région linguistique. Faisant office également de centres culturels organisant des expositions et d'autres manifestations, ils ont un rayonnement culturel appréciable dans leur région d'implantation. On mentionnera par exemple le «Prix Bibliomedia», que le bibliocentre de Lausanne décerne chaque année à un auteur romand.

Les nouveaux actes de fondation sont entrés en vigueur le 1er juin 2002. La révision des actes de fondation a rajeuni Bibliomedia et allégé ses structures. La fondation a reçu un nouveau nom – unique pour les trois régions linguistiques – et correspondant mieux à ses activités. La BPT est devenue «Bibliomedia suisse – fondation pour les bibliothèques publiques». Le Comité directeur a été supprimé, car jugé redondant avec le Conseil de fondation. Quant à ce dernier, le nombre de ses membres a été réduit (9 à 12 au lieu de 20).

1.3 **Activités**

Pour promouvoir les bibliothèques et la lecture à l'échelle nationale, Bibliomedia:

- complète et renouvelle l'offre des bibliothèques de lecture publique en livres et en autres médias;
- accorde des aides à la création de bibliothèques publiques, locales ou régionales;
- prête des séries de livres pour les lectures suivies en classe;

- sert de centre de consultation en matière de bibliothèque;
- crée et prête des expositions qui ont pour but de promouvoir la lecture;
- organise des actions de soutien à la lecture;
- installe des accès à l'Internet dans les bibliothèques locales et régionales et forme les bibliothécaires à l'Internet;
- prête des collections-test pour l'intégration des nouveaux médias dans les bibliothèques.

1.3.1 Prêt

En 2002, Bibliomedia a prêté plus de 570 000 médias et 9000 collections à plus de 1500 bibliothèques publiques, bibliothèques scolaires et autres institutions. Les deux tiers ont été prêtés à des bibliothèques.

Le prêt des livres en langues étrangères a augmenté de 18 % entre 2001 et 2002. A peu près un tiers concerne des livres en anglais, le reste se répartit entre l'espagnol, le croate, l'albanais, le turc et le portugais. Le nombre de bibliothèques et d'institutions qui empruntent des fonds en langues étrangères a fortement augmenté ces dernières années (elles étaient 242 en 2002). Ce résultat est le fruit d'une campagne publicitaire et d'une étroite collaboration avec des organisations d'intégration des étrangers.

Les services de lectures suivies de Lausanne et Soleure desservent par année plus de 10 000 classes de tous les cantons, avec plus de 20 000 séries prêtées dans 1679 localités.

1.3.2 Développement des bibliothèques

Les collections que les bibliothèques, notamment celles des petites communes, empruntent à Bibliomedia, servent à augmenter leur attrait: l'échange régulier de fonds permet d'offrir un large éventail de lectures tout en réduisant les frais supportés par les communes. Dans les plus grandes bibliothèques ou dans les villes, les bibliothèques font surtout appel aux fonds en langues étrangères.

Bibliomedia a passé avec le canton du Valais un contrat qui engage sa participation dans l'équipement de «points de lecture». Il s'agit de rendre le monde de la lecture et des bibliothèques accessible aux habitants de communes isolées. Bibliomedia met à disposition un fonds de livres et autres médias et des ouvrages de références. Une liaison Internet avec la Médiathèque du Valais permet l'accès à d'autres médias et à d'autres informations.

1.3.3 Promotion de la lecture

Les statuts de Bibliomedia lui imposent de lutter pour la promotion des compétences en lecture de toutes les couches de la population. La fondation est donc concernée à la fois par l'illettrisme des adultes et la faiblesse des compétences en lecture et en

écriture des jeunes qui sortent de l'école³. Bibliomedia joue un rôle important dans la promotion du livre et de la lecture en Suisse. Elle est dans ce domaine l'un des rares instruments existant à l'échelle nationale.

Le prêt de livres et d'autres médias aux bibliothèques, aux écoles, aux centres de réfugiés, aux maisons des jeunes, aux établissements médico-sociaux, aux entreprises et aux hôpitaux dans toute la Suisse est, depuis sa création, le but premier de la fondation. Bibliomedia met la «matière première» à la disposition de ceux qui, personnes ou institutions, luttent pour le développement des compétences de lecture, de langue et de pensée des enfants, des jeunes et des adultes.

Cependant, Bibliomedia n'est pas seulement un centre de ressources. Elle soutient activement les instances médiatrices, elle organise, seule ou en collaboration, des actions en faveur de la lecture et de la littérature.

En outre, partenaire du Pour-cent culturel Migros, Bibliomedia coordonne le lancement du concours Internet «Think Quest» dans les bibliothèques des trois régions linguistiques.

Enfin, autre forme d'encouragement à la lecture, Bibliomedia propose des expositions thématiques. Les bibliothèques les empruntent pour une période de quatre à six mois.

1.3.4 Internet

Depuis trois ans, Bibliomedia soutient l'installation d'Internet dans les bibliothèques publiques afin que tout un chacun puisse avoir accès aux savoirs et aux informations diffusés par la toile. A côté du financement des installations techniques, Bibliomedia propose aussi le conseil et la formation du personnel. L'utilisation d'Internet requiert des compétences certaines en lecture – c'est à ce titre que Bibliomedia s'est engagée dans cette voie.

Cinquante-quatre bibliothèques ont profité de cette offre depuis septembre 2000. La demande est encore forte, mais d'ici peu, l'accès Internet fera naturellement partie de l'équipement de base de toute bibliothèque.

Sur son propre site (en français, allemand et italien), Bibliomedia offre aux bibliothèques communales et à leurs lecteurs des informations de base sur plusieurs centaines d'auteurs de toutes les régions linguistiques de Suisse. Un répertoire structuré donne accès à une foule d'informations à propos du développement des bibliothèques et de la promotion de la lecture ou d'objets plus généraux. On y trouve aussi les catalogues des bibliocentres de Soleure et Lausanne. Bibliomedia prépare un module de commande en ligne pour les services de lectures suivies. En 2002, le périodique spécialisé suisse SMILE a inclus le site de Bibliomedia parmi les 200 meilleurs sites de Suisse.

³ Selon la méthode d'investigation, on considère qu'il y a entre 10 et 20 % de la population adulte de la Suisse qui rencontrent de graves difficultés à comprendre un texte simple.

1.3.5 Compensation des disparités régionales

La fondation remplit une importante fonction d'aide et de coordination en faveur des bibliothèques en Suisse. Elle contribue à atténuer les disparités régionales et à garantir l'accès de toute la population aux livres et aux bibliothèques. Il existe toujours un fossé entre régions économiquement fortes et régions économiquement faibles. Par ses prestations (prêts de livres récents et attrayants, aides de départ, conseils, etc.), Bibliomedia permet à des bibliothèques publiques de voir le jour et d'exister dans de petites communes et dans des régions géographiquement décen- trées, qui ne pourraient à elles seules financer de telles institutions. 300 des 684 communes exploitant une bibliothèque avec des livres de Bibliomedia se trouvent dans des régions en proie à des difficultés économiques ou sont concernées par la loi sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne.

1.3.6 Compréhension, échanges et intégration

Avec ses bibliocentres (cf. point 1.2) à Soleure, à Lausanne et à Biasca, Bibliomedia est présente dans toutes les régions linguistiques du pays. Ces centres de prêt propo- sent des livres dans toutes les langues nationales et dans six autres langues à plu- sieurs centaines de bibliothèques et d'écoles de toute la Suisse. Bibliomedia contri- bue ainsi de manière importante à la compréhension et aux échanges culturels entre les différentes communautés linguistiques du pays. Grâce à son offre de livres étran- gers, elle encourage la fréquentation des bibliothèques par les communautés allogè- nes et favorise ainsi leur intégration. Les mesures ciblées que la fondation a prises dans ce sens ont été couronnées de succès. Les prêts interrégionaux ont augmenté. Un pourcentage non négligeable des livres prêtés par les trois bibliocentres (17 % pour Soleure, 8 % pour Lausanne et 6 % pour Biasca) sont destinés à une autre ré- gion linguistique: dans le même temps, les prêts de livres dans une langue non na- tionale ont largement progressé (cf. point 1.3.1).

2 Financement de Bibliomedia

2.1 Situation actuelle

Bibliomedia est aujourd'hui une entreprise performante et bien gérée qui repose sur une assise financière solide. Elle remplit, dans l'intérêt de la Confédération, des tâ- ches d'importance nationale pour les bibliothèques publiques qu'aucune autre ins- titution ne peut remplir. La reconduction de l'aide financière fédérale est également dans l'intérêt des cantons et des communes qui dépensent déjà des sommes considé- rables en faveur des bibliothèques publiques. Même si elle ne représente que 1 à 2 % de la totalité des dépenses en faveur des bibliothèques publiques en Suisse, l'aide fi- nancière fédérale à Bibliomedia permet de renforcer de façon essentielle la coopéra- tion et la cohésion entre les bibliothèques et d'éviter un éparpillement des forces dans la structure fédérative des bibliothèques en Suisse.

2.2

Le rôle de la Confédération

La Confédération a été dès l'origine le principal bailleur de fonds de Bibliomedia, permettant ainsi à la fondation de développer à l'échelle nationale ses activités en faveur des bibliothèques. 47 % des ressources de Bibliomedia proviennent de la Confédération.

L'importance nationale de Bibliomedia justifie le rôle joué par la Confédération dans le financement de Bibliomedia, en particulier dans les domaines de la promotion de la lecture, de la compréhension entre les régions linguistiques, de l'intégration ainsi que de la compensation des disparités régionales. Le DFI occupe d'ailleurs trois sièges sur onze dans le Conseil de fondation.

La part d'autofinancement des activités de Bibliomedia s'élève à 25 %. La réduction ou la suppression des subsides fédéraux contraindrait Bibliomedia à renoncer à assumer sa fonction en tant que fondation d'utilité publique et à se transformer en une entreprise de services fonctionnant selon une logique commerciale. Cela signifierait également l'abandon des mesures financièrement «non rentables»⁴ que Bibliomedia prend pour promouvoir les bibliothèques et la lecture et qui revêtent une grande importance dans l'optique de la politique culturelle et éducative. Cela condamnerait en particulier les trois bibliocentres (Soleure, Lausanne et Biasca).

Aussi la réduction massive des activités de Bibliomedia, et a fortiori la disparition de l'institution, est-elle contraire aux intérêts de la Confédération. Le Conseil fédéral propose en conséquence de soutenir Bibliomedia à raison d'une subvention maximale de 2 millions par an en 2004 et en 2005 et de 1,5 million de francs en 2006 et en 2007. C'est pourquoi il vous propose d'allouer un plafond de dépenses de 7 millions de francs pour la période de 2004 à 2007. Ce montant est inscrit au budget du DFI.

La condition posée par la Confédération à l'octroi de ces montants est que, comme jusqu'à présent, Bibliomedia soumette chaque année pour approbation au DFI son budget, son rapport annuel et ses comptes annuels.

2.3

Le rôle des cantons et des communes

Cantons et communes participent dans des proportions variables au financement de Bibliomedia. En 2002, les contributions des cantons s'élevaient à 28 % des recettes de Bibliomedia; celles des communes à 18 %.

Par ailleurs, les cantons où sont établis les bibliocentres apportent en plus des contributions – directes ou indirectes – pour l'exploitation des bibliocentres (loyers réduits, etc.). Rappelons également que les cantons et les communes dépensent plus d'un demi-million de francs⁵ pour les «centrales de lectures suivies», qui sont rattachées à Bibliomedia. Globalement, les cantons et les communes versent par année

⁴ Il s'agit en particulier des aides de départ pour les nouvelles bibliothèques communales et scolaires, des actions de soutien à la lecture et de la création d'expositions thématiques. Les prêts de livres coûteraient davantage et les petites bibliothèques ne pourraient plus se permettre de renouveler périodiquement leur offre.

⁵ En 2002, les subventions des cantons pour les centrales de lectures suivies s'élevaient à 571 193 francs.

environ 1,5 million de francs à Bibliomedia. Il faut dire que les dépenses des cantons et des communes en faveur des bibliothèques publiques et des bibliothèques scolaires sont considérables puisqu'elles se chiffrent à plus de 100 millions de francs par an.

La CDIP est d'avis que Bibliomedia remplit d'importantes tâches pour les bibliothèques publiques en Suisse et approuve, elle aussi, que la fondation se voie allouer une aide financière à long terme.

La CDIP a élaboré à l'intention des cantons un contrat type et leur a recommandé la conclusion d'un accord avec Bibliomedia. Ainsi depuis 2000, le montant des aides versées par les cantons varie en fonction des prestations sollicitées: désormais, les cantons indemnisent en principe en totalité les prestations fournies par Bibliomedia aux écoles publiques.

3 Conséquences

3.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel de la Confédération

La Confédération alloue pour la période de 2004 à 2007 un plafond de dépenses d'un montant de 7 millions de francs à Bibliomedia, soit un versement de 2 millions au maximum par an en 2004 et en 2005 et de 1,5 million de francs respectivement en 2006 et 2007.

Les ressources nécessaires sont prévues dans le budget 2004 et dans le plan financier de la législature 2005–2007. Conformément à l'art. 32 de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération⁶, le plafond de dépenses est le volume maximal de crédits que le Parlement est prêt à affecter à certaines dépenses. Ces crédits sont bloqués, et le Conseil fédéral ne les libère que pour autant que l'état des finances fédérales le permette et que les objectifs financiers fixés par la Constitution ne soient pas mis en danger. Le plafond de dépenses demandé a été adapté aux exigences du programme d'allègement financier.

Le projet n'aura pas de répercussions sur le personnel de la Confédération.

3.2 Effets dans le domaine informatique

Le projet de loi que nous vous soumettons n'a pas d'effets dans le domaine informatique.

⁶ RS 611.0

3.3 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel des cantons

Sans les prêts de Bibliomedia, les bibliothèques ne pourraient renouveler leurs fonds aussi régulièrement (trois à quatre fois par année) et seraient nettement moins attractives. Une cessation de l'aide fédérale à Bibliomedia aurait des retombées directes sur quelque 600 bibliothèques communales et pas moins de 1000 bibliothèques scolaires. Les petites bibliothèques, en particulier dans les régions italophones du pays, en Valais et dans les régions rurales, devraient mettre la clé sous le paillason. Aussi la réduction massive des activités de Bibliomedia et, a fortiori, la disparition de l'institution seraient-elles contraires aux intérêts de politique culturelle, dans le domaine des bibliothèques et de la promotion de la lecture, de la Confédération, des cantons et des communes.

3.4 Conséquences économiques

On peut s'attendre à des conséquences économiques positives en raison de la rentabilité indirecte de l'encouragement à la culture. En renouvelant régulièrement ses collections en livres et autres médias, Bibliomedia joue un rôle important dans le marché du livre (éditeurs suisses et libraires suisses).

3.5 Autres conséquences

Bibliomedia joue un rôle important dans la politique régionale et de formation, (cf. point 1.3). L'aide financière fédérale rejaillit positivement sur les régions.

3.6 Frein aux dépenses

La loi fédérale proposée n'est pas soumise au frein aux dépenses. Elle n'entraîne ni nouvelles dépenses ni hausse des dépenses consacrées à la fondation Bibliomedia.

Pour les mêmes raisons, le plafond de dépenses requis n'est pas soumis au frein aux dépenses.

4 Programme de la législation

Le présent projet de plafond de dépenses pour la fondation Bibliomedia suisse (l'ancienne Bibliothèque pour tous) pour la période 2004–2007 a été annoncé dans le Programme de la législation 1999–2003⁷. Le présent projet de loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia suisse n'est pas annoncé dans le Programme de la législation 1999–2003, mais son traitement est urgent car, sans bases légales formelles, il n'est pas possible de renouveler les aides financières à la fondation Bibliomedia suisse, que la Confédération soutient depuis 1921.

⁷ FF 2000 2231, ch. 3.3, annexe 2.

5 Rapports avec le droit européen

Le projet de loi est sans conséquences par rapport au droit européen.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de loi sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia se fonde sur l'art. 69, al. 2, de la Constitution fédérale⁸.

L'art. 69, al. 2, Cst. reconnaît à la Confédération le droit de promouvoir des activités culturelles, pour autant qu'elles présentent un intérêt national. Dans le message relatif à Constitution⁹, à propos de l'art. 69, al. 2, il est rappelé que selon une pratique incontestée du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, il est admis que l'encouragement de la culture au sens large du terme fait partie des tâches de l'Etat. Là où sa compétence n'est pas inscrite expressément, la Confédération dispose, dans les limites de ses activités actuelles, d'une compétence tacite ou fondée sur le droit coutumier. Dans le domaine de la culture, les compétences se limitent à l'administration des prestations.

Le présent projet de loi crée la base juridique formelle pour l'octroi d'aides financières annuelles à la fondation Bibliomedia pour la période de 2004 à 2007.

La validité du projet de loi est limitée au 31 décembre 2007. Il est en effet permis de supposer qu'à partir de 2007, une base légale formelle pour le soutien régulier à la fondation Bibliomedia sera inscrite dans la nouvelle loi pour l'encouragement de la culture, en préparation, loi qui est en préparation et qui met en œuvre l'art. 69 de la Constitution. La loi fédérale proposée ici sera modifiée si la base légale autorisant le soutien de la fondation Bibliomedia devait entrer en vigueur avant le 31 décembre 2007 déjà.

Nous requérons votre approbation à la fois pour le présent message et le plafond de dépenses pour la période 2004–2007. La compétence de l'Assemblée fédérale pour cette décision budgétaire se fonde sur l'art. 167 de la Constitution (compétences budgétaires de l'Assemblée fédérale).

6.2 Forme juridique des actes législatifs

La loi fédérale soumise à approbation définit les conditions d'octroi d'une aide financière fédérale et contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. e, de la Constitution. Ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

En vertu de l'art. 163, al. 1, de la Constitution, l'Assemblée fédérale est compétente pour édicter les dispositions de cette loi (compétence législative de l'Assemblée fédérale). La loi est sujette au référendum.

⁸ RS 101

⁹ FF 1997 I 289 s.

L'arrêté des deux conseils ne fixe pas de règle de droit. C'est pourquoi, conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., et à l'art. 4, al. 2, de la loi sur les rapports entre les conseils¹⁰, il doit être édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple. En tant que tel, il n'est pas sujet au référendum (art. 4, al. 2, LREC et art. 163, al. 2, Cst.).

¹⁰ Loi fédérale du 23 mars 1962 sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils, LREC, SR **171.11**).