

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises
concernant le projet de loi
relatif aux bibliothèques de lecture publique et d'information (n°6026)**

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous examen part du constat que les résultats de plusieurs études internationales récentes ayant pour objet d'évaluer les compétences des élèves en matière de lecture (PISA), respectivement le goût pour la lecture (PIRLS) ont été peu flatteurs pour le Luxembourg.

Faisant siens les appels lancés par les honorables Députés Marc Zanussi (n°5172) et Marco Schank (n°5743) dans leurs propositions de loi respectives, le gouvernement entend aujourd'hui revaloriser les bibliothèques dites décentralisées, afin de contrecarrer ces tendances et, en accord avec la stratégie de Lisbonne, faire progresser la société de la connaissance au Luxembourg.

La stratégie proposée par le gouvernement pour y parvenir s'articule presque exclusivement autour de la professionnalisation et de l'amélioration des services des bibliothèques communales et associatives existantes. Même si ce volet du développement *qualitatif* de l'offre est essentiel, il n'est, à lui tout seul, pas forcément suffisant pour garantir des progrès substantiels en direction de l'objectif ambitieux décrit ci-avant.

Deux autres pistes apparaissent en filigrane dans le texte: l'extension du réseau de bibliothèques sur le territoire luxembourgeois (développement *quantitatif* de l'offre) et la promotion de la lecture et de l'accès aux savoirs. Elles ne sont cependant mentionnées que de manière quasi accessoire et ne font pas l'objet de propositions concrètes. De l'avis du SYVICOL, une politique gouvernementale efficace devrait s'appuyer sur ces trois volets complémentaires.

S'il convient donc saluer la volonté du gouvernement de combler une lacune existante en créant une base légale pour régler l'organisation et le financement des bibliothèques communales et associatives au Luxembourg, l'on peut s'interroger si les moyens proposés dans le projet de loi seront suffisants pour satisfaire à l'ambition de faire progresser de manière significative la société de la connaissance au Luxembourg.

1. Favoriser la professionnalisation et l'amélioration des services des bibliothèques (développement *qualitatif* de l'offre)

Le SYVICOL approuve pleinement la mise en place de règles transparentes et harmonisées pour l'octroi d'aides financières étatiques aux bibliothèques communales et associatives. Il souscrit également au principe de la mise en place d'incitations financières visant à encourager les bibliothèques à évoluer en direction d'une amélioration qualitative de leurs services.

En revanche, les critères très contraignants par lesquels le gouvernement cherche à conditionner ces subsides, ne sont pas, aux yeux du SYVICOL, un moyen approprié pour atteindre le but affiché.

Le gouvernement veut couler dans le même moule l'ensemble des structures communales et associatives existantes, alors que celles-ci se caractérisent par une grande diversité, tant du point de vue de leur taille, que de leur mode de fonctionnement ou d'organisation. Exiger de toutes ces bibliothèques de se conformer, fût-ce à moyen-terme, au cadre rigide en termes d'équipement, de personnel, d'heures d'ouverture, esquissé par le projet de loi, est une approche qui ne tient aucunement compte ni des réalités, ni des besoins constatés sur le terrain.

Comme le souligne à juste titre le Conseil d'Etat dans son avis du 14 juillet 2009, il est incongru de vouloir obliger les bibliothèques à augmenter de manière significative les heures d'ouverture, si la demande auprès des usagers fait défaut. De même, s'il est certainement souhaitable d'évoluer en direction d'une professionnalisation du personnel et que les bibliothèques disposant d'une certaine masse critique en termes d'utilisateurs (potentiels), devraient effectivement se doter d'agents professionnels détenteurs de diplômes spécialisés, de telles exigences sont excessives pour les petites structures. Rappelons qu'une grande partie de ces bibliothèques fonctionnent quasi exclusivement avec des bénévoles ; passer de ce stade directement à celui d'une administration avec un/des bibliothécaire(s) diplômé(s), revient à tuer une mouche avec un marteau. Enfin, vouloir prescrire d'en haut et par la voie législative, le volume et le contenu du fonds documentaire ou le nombre de connexions Internet à prévoir, constitue une limitation parfaitement inutile de la flexibilité indispensable aux gestionnaires d'une bibliothèque.

En application du principe de subsidiarité et sachant que les communes, de par leur proximité avec les citoyens, sont mieux au fait des besoins des usagers que ne peuvent l'être les services de l'Etat, une autonomie substantielle doit être laissée aux communes pour assurer la gestion quotidienne des bibliothèques.

Si le SYVICOL salue le principe de la mise en réseau les bibliothèques (voir aussi le point 3), il n'est cependant pas à l'aise avec le rôle prédominant que la Bibliothèque nationale est appelée à jouer dans ce contexte. Il convient de rappeler que l'autorité hiérarchique du personnel des bibliothèques communales est le collège des bourgmestre et échevins ; l'Etat ne devrait pas chercher, via la Bibliothèque nationale, à s'immiscer dans et/ou contrôler le fonctionnement de ces structures communales.

Alors que l'idée d'un regroupement de bibliothèques communales, associatives et scolaires dans une structure unique à vocation régionale paraît intéressante en théorie, elle n'est guère faisable en pratique. D'une part, comme le souligne le Conseil d'Etat, les bibliothèques scolaires sont gérées par du personnel étatique soumis à l'autorité du ministre de l'Education nationale. D'autre part, un regroupement de bibliothèques communales (et associatives) en une structure unique pose toutes sortes de questions en termes de responsabilités, et de liens hiérarchiques par rapport aux différentes autorités communales concernées. A moins de passer par la solution lourde d'un syndicat de communes, la création de telles structures semble en tout cas difficile à réaliser. Le SYVICOL donne à considérer que les distances qui séparent les petites bibliothèques en milieu rural, sont de toute manière un frein important au développement de structures uniques composées d'unités territorialement éparpillées. Aussi paraît-il préférable de continuer à encourager la coopération en réseau entre ces bibliothèques (p.ex. NORBI asbl.).

En résumé, le projet de loi devrait proposer des pistes de développement qui tiennent compte de la situation de départ des bibliothèques existantes (taille, fonds documentaire, type d'utilisateurs...) et qui tracent la voie vers une amélioration graduelle de leur service et fixer des objectifs qualitatifs généraux, tout en laissant aux bibliothèques une marge de manœuvre suffisante au niveau de leur gestion quotidienne.

2. Favoriser l'extension du réseau de bibliothèques (développement *quantitatif* de l'offre)

Le SYVICOL n'a pas pu déterminer avec certitude si la présente initiative législative traduit une volonté politique de multiplier le nombre de bibliothèques au Luxembourg.

A priori, le commentaire des articles laisse entendre que oui, puisque, en vertu du 3^e paragraphe de l'article 1^{er}, la future loi vise « à inciter à la création de bibliothèques de lecture publique et d'information couvrant l'ensemble du Grand-Duché ». Toutefois, de façon assez surprenante, cette idée ne figure pas explicitement dans le projet de loi lui-même. Si le gouvernement était déterminé à encourager des communes à se lancer dans de tels projets, ne devrait-il pas logiquement prévoir comme incitation l'octroi de subsides pour travaux d'infrastructures ? En effet, comment envisager l'ouverture d'une bibliothèque sans disposer de locaux adaptés ?

En tout état de cause, le SYVICOL est d'avis que, dans sa forme actuelle, le projet de loi ne contient pas d'incitations étatiques suffisantes pour avoir comme effet le développement du réseau de bibliothèques existant. En fait, les nombreuses contraintes que toute bibliothèque sera tenue de respecter et dont il a été question plus haut, sont plutôt de nature à avoir l'effet contraire, et à décourager les élus communaux éventuellement prêts à s'engager sur cette voie. Il est également peu probable que les dispositions prévues incitent une commune à prendre en charge une bibliothèque associative, tel que cela est suggéré au point 9 du chapitre VI de l'exposé des motifs.

3. Promouvoir activement la lecture et l'accès aux savoirs

Améliorer l'offre existante en matière de livres et autres moyens d'information est un aspect essentiel d'une politique visant à amener les citoyens à la lecture et faire progresser le développement de la société de la connaissance ; promouvoir activement le goût de la lecture et favoriser l'accès aux savoirs constitue l'autre face de la médaille.

Cette idée apparaît une seule fois dans le texte sous examen, à savoir au sixième tiret de l'article 4, où il est précisé que les bibliothèques sont tenues d'organiser « *des activités de promotion de la lecture et des savoirs ainsi que des activités de formation aux compétences de recherche documentaire avec les outils technologiques modernes, en coopération avec des acteurs culturels, sociaux et éducatifs.* ».

A l'heure actuelle, certaines bibliothèques poursuivent d'ores et déjà activement cette mission, alors que d'autres ne disposent pas de moyens humains et matériels suffisants, ni du savoir-faire nécessaire pour s'en acquitter.

D'après le projet de loi, ce problème serait implicitement résolu si toutes les bibliothèques embauchaient un bibliothécaire (- documentaliste). Sans même parler de la difficulté de recruter des détenteurs de ce type de diplômes, le SYVICOL prône une approche plus ouverte sur le monde culturel et souhaite avancer comme solution alternative la création au niveau national d'une structure composée d'un pool de professionnels (bibliothécaires, éducateurs, animateurs culturels...) chargée d'accompagner et de conseiller les bibliothèques dans le cadre de la promotion de la lecture ou d'activités connexes (conférences, ateliers d'écriture, activités pédagogiques....). Couplée à l'objectif d'intensifier la coopération en réseau entre les bibliothèques publiques au Luxembourg, cette solution serait plus flexible et plus efficiente que la mise en place de structures administratives lourdes au niveau des communes.

D'une manière générale, il serait souhaitable que le projet de loi prévoie des pistes plus concrètes pour assurer la promotion de la lecture et le développement de l'appétit des connaissances, notamment pour garantir que le but affiché de développer la société de la connaissance « *dans toutes les couches de la population* » (article 1^{er}) soit vraiment atteint.

Enfin, le SYVICOL saisit encore l'occasion du présent avis pour appeler le gouvernement à contribuer financièrement au paiement des droits d'auteurs dont les bibliothèques sont tenues de s'acquitter depuis un certain temps. L'Etat ne devrait pas se dédouaner de ses responsabilités et accepter de prendre en charge au moins la moitié de ces frais.

Luxembourg, le 13 octobre 2009