

N° 8523²

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**relative au soutien aux bibliothèques publiques
et spécialisées**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(1.10.2023)

I. REMARQUES GÉNÉRALES

Le projet de loi n°8523 relatif au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées a été déposé en date du 4 avril 2025 par Monsieur le Ministre de la Culture et est à lire conjointement avec le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

Le projet de loi propose une révision de la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques et, selon l'exposé des motifs, vise à renforcer le secteur en élargissant le champ d'application de la loi de 2010 pour inclure les bibliothèques spécialisées et en soutenant davantage l'autonomie des bibliothèques publiques et spécialisées, notamment en matière de politique d'acquisition et d'adhésion au réseau national des bibliothèques. Il vise également à encourager la municipalisation des bibliothèques.

Le projet de règlement grand-ducal d'exécution du projet de loi sous revue fixe les modalités de fonctionnement et d'indemnisation du Conseil supérieur des bibliothèques ainsi que les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et les collections et les supports de ces derniers.

Quinze ans après l'entrée en vigueur de la loi de 2010, le ministère constate que celle-ci n'a pas pu apporter le développement souhaité au secteur des bibliothèques en raison, entre autres, du caractère trop rigide des conditions d'attribution des aides financières liées à l'agrément. Les auteurs du texte constatent que le secteur compte aujourd'hui 6 bibliothèques publiques associatives et 6 bibliothèques publiques communales, passant de 2 bibliothèques en 2011 à 12 bibliothèques 2018. Ce chiffre est en stagnation depuis.

En plus, compte tenu des progrès technologiques et informatiques, le cadre légal établi par la loi de 2010 ne répond plus entièrement aux besoins des bibliothèques, ce qui appelle une révision de la législation en vigueur.

Afin de poursuivre cette révision, une consultation publique sur la loi de 2010 s'est déroulée du 24 mai au 30 septembre 2022, suivie par un avis de synthèse et d'évaluation du Conseil supérieur des bibliothèques publiques et, le 24 avril 2023, d'un workshop thématique intitulé « Soutien public aux bibliothèques » organisé à la Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL).

En outre, en juin 2023, le ministre a commissionné un état des lieux sur le secteur des bibliothèques, qui a été présenté lors des Assises dédiées aux bibliothèques en mai 2024.

Le SYVICOL regrette de devoir noter que, bien qu'il ait un représentant au Conseil supérieur des bibliothèques publiques qui a certainement été associé aux travaux ayant conduit au dépôt du projet de loi et de son règlement d'exécution, le syndicat n'a nullement été demandé officiellement en son avis pendant toute la procédure d'élaboration, y compris après le dépôt des textes législatifs dont question.

C'est donc en s'autosaisissant qu'il soumet les remarques qui suivent, qui, comme il doit également le constater, ne diffèrent guère de ses remarques figurant dans son avis du 13 octobre 2009 sur le projet

de loi n°6026 relatif aux bibliothèques de lecture publique et d'information¹, qui est devenu par la suite la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques.

En fait, comme en 2009, le SYVICOL salue la volonté du gouvernement de revaloriser les bibliothèques publiques et d'encourager leur développement qualitatif et quantitatif au Luxembourg. Néanmoins, il s'interroge toujours si les moyens proposés dans le projet de loi seront suffisants pour satisfaire à cette ambition.

A vrai dire, il va même plus loin que dans son avis de 2009 et ne se demande pas seulement si les moyens prévus pour la mise en œuvre de cet objectif sont suffisants, mais il critique les restrictions prévues en matière d'autonomie communale concernant les fonds des bibliothèques ainsi que les conditions restrictives liées à l'octroi des aides financières de l'Etat qui risquent, selon l'avis du syndicat, de dissuader les communes de créer de nouvelles bibliothèques et d'avoir donc l'effet inverse de ce que le gouvernement cherche à accomplir.

*

II. ÉLÉMENTS-CLÉS DE L'AVIS

- En principe, le SYVICOL salue l'augmentation des montants des aides pour les bibliothèques publiques et spécialisées.
- Il préconise la création, au niveau national, d'une structure centralisée composée d'un pool de professionnels, chargés d'accompagner et de conseiller les bibliothèques dans leurs nouvelles missions relatives à la promotion de la cohésion sociale et de la médiation culturelle ainsi que dans leurs efforts de municipalisation de bibliothèques existantes et dans la création de nouvelles bibliothèques.
- Il demande que le,s montants des aides financières ainsi que les critères d'attribution soient fixés de manière transparente et durable dans la future loi.
- Il plaide pour une augmentation supplémentaire des montants des subventions étatiques, surtout en relation avec les travaux d'infrastructures pour les nouvelles bibliothèques et pour l'extension et la municipalisation de bibliothèques existantes.
- De l'avis du SYVICOL, les subventions devraient reposer sur une base fixe, à laquelle pourraient s'ajouter des montants variables indexés, par exemple, sur le nombre d'emprunts ou la vocation régionale ou intercommunale d'une bibliothèque.
- Il demande que le recrutement d'un bibliothécaire qualifié soit lié à la taille de la bibliothèque ou à sa vocation régionale et que le recours aux services de collaborateurs bénévoles soit implicitement ancré dans la nouvelle loi.
- Il recommande de réduire le minimum d'heures d'ouverture de douze à quatre heures par semaine.
- Il aurait préféré que l'autonomie communale soit maintenue et que les autorités communales soient libres dans leur choix d'adhésion à un réseau de bibliothèques et dans leur choix d'un logiciel bibliothécaire.
- Enfin, il demande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi.

*

¹ <https://www.syvicol.lu/fr/publications/fichemedias/2009-10-15/bibliotheques-de-lecture-publiques-et-d-information-6026>

III. REMARQUES DÉTAILLÉES

Champ d'application et objectifs de la future loi et futures missions des bibliothèques publiques et spécialisées

Le projet de loi n°8523 s'inscrit dans la continuité des objectifs de la loi de 2010 en garantissant l'égalité d'accès à la culture et aux savoirs pour tous ainsi qu'en encourageant une professionnalisation des bibliothèques publiques et spécialisées, tout en soutenant la modernisation numérique des bibliothèques concernées.

Il poursuit également l'objectif de la municipalisation des bibliothèques et de la création de synergies à travers des bibliothèques à vocation régionale afin de promouvoir l'accès libre à l'information, surtout dans les régions où l'offre culturelle est limitée.

Une extension de la vocation des bibliothèques introduite par le projet de loi consiste à les considérer comme de vrais tiers-lieux, c'est-à-dire des lieux de convergence sociale et de la médiation culturelle, ainsi que des milieux propices pour la promotion du dialogue interculturel et de la cohésion sociale et pour le développement de la participation démocratique de tous les résidents.

Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi prévoit d'augmenter les aides financières pour les bibliothèques publiques et spécialisées. Il semble donc que les objectifs du projet de loi sous revue restent dans les grandes lignes les mêmes que ceux de la loi de 2010, notamment le développement quantitatif et qualitatif de l'offre des bibliothèques.

Une remarque concernant l'extension de la vocation des bibliothèques dans le domaine de la promotion de la cohésion sociale et du dialogue interculturel s'impose dans ce contexte : tandis que la loi de 2010 énumérait, entre autres, « seulement » la promotion de la lecture et des savoirs ainsi que la formation aux compétences de recherche documentaire avec les outils technologiques modernes par des activités en coopération avec des acteurs culturels, sociaux et éducatifs parmi les missions des bibliothèques, celles-ci devront dans l'avenir aussi organiser des événements et activités qui promeuvent l'inclusion, la communication interculturelle et la participation démocratique, bref devenir des véritables tiers-lieux.

Le SYVICOL se demande si cette ambition pour les bibliothèques, principalement celles de petite taille qui fonctionnent surtout à travers le bénévolat, n'est pas trop ambitieuse. Certaines bibliothèques communales d'une taille plus importante s'engagent certainement déjà activement dans ce domaine, tandis que d'autres, les petites bibliothèques communales ou bibliothèques de village, ne disposent ni des ressources humaines et matérielles suffisantes, ni des compétences requises pour assurer la mise en œuvre de tels projets.

Le SYVICOL est d'avis que ce problème ne sera guère résolu en forçant les autorités communales à engager un bibliothécaire à temps plein pour chaque structure, tel que prévu dans le projet de loi. Il préconise donc, comme dans son avis de 2009, la création, au niveau national, d'une structure centralisée composée d'un pool de professionnels (bibliothécaires, éducateurs, animateurs culturels, conseillers du vivre-ensemble, etc.), chargés d'accompagner et de conseiller les bibliothèques dans leurs actions de promotion de la cohésion sociale et de la médiation culturelle, sans les soumettre à l'obligation d'engager du personnel hautement qualifié pour chaque structure.

Régime d'aides

Comme mentionné plus haut, le ministère prévoit d'augmenter les aides pour les bibliothèques publiques et spécialisées, ce que le SYVICOL ne peut que saluer. Ce dernier salue également le fait que le gouvernement continuera à contribuer financièrement au paiement des droits d'auteurs dont les bibliothèques publiques sont tenues de s'acquitter selon la législation sur le prêt public.

Cependant, le nouveau régime d'aides l'amène à soulever quelques remarques concernant l'efficacité des nouvelles subventions pour augmenter l'offre quantitative des bibliothèques au Luxembourg.

L'article 5 introduit une nouvelle aide financière maximale de 100 000 euros pour l'établissement d'une nouvelle bibliothèque communale ou intercommunale ou pour la municipalisation d'une bibliothèque existante gérée par une personne morale de droit privé.

D'abord, le SYVICOL est d'avis que le montant prévu pour la municipalisation des bibliothèques existantes et la création de nouvelles bibliothèques n'est pas assez élevé. Les coûts de construction ou

d'acquisition des infrastructures peuvent à eux seuls être nettement supérieurs à ce montant. S'y ajoutent l'achat de mobilier et l'aménagement intérieur, l'acquisition des fonds de titres (pour nouvelles bibliothèques) et, le cas échéant, l'achat du matériel numérique, pour ne citer que quelques exemples.

Dans ces conditions, il sera difficile d'inciter les autorités communales à créer, municipaliser ou développer des bibliothèques publiques communales si les coûts y afférents ne seront subventionnés par l'Etat que dans une faible envergure. C'est pourquoi, à l'instar d'autres pays limitrophes, par exemple le Royaume des Pays-Bas où, après promulgation de la nouvelle loi sur les bibliothèques publiques en 2022², la subvention maximale pour la création d'une bibliothèque peut atteindre 400 000 euros (en envoyant une simple demande motivée de 500 mots et un projet de budget), le SYVICOL recommande d'intégrer un subventionnement d'une envergure bien plus importante pour les dépenses d'investissement lors de la création ou de la municipalisation d'une bibliothèque, afin de pouvoir aménager des bibliothèques publiques selon les lignes directrices internationales de pointe.

Ensuite, il note que le projet de loi ne différencie pas entre les bibliothèques à vocation purement locale et celles à vocation régionale. Le SYVICOL est bien conscient que les bibliothèques publiques intercommunales sont rarissimes, voire inexistantes, dû, entre autres, aux structures législatives et administratives rigides auxquelles elles sont soumises. La Bichertheik à Schwebsange reste la seule bibliothèque intercommunale à avoir existé pendant seulement quatre mois (du 9 septembre 2011 au 31 décembre 2011), avant d'être convertie en bibliothèque communale de Schengen.

Il ressort également clairement du texte que l'Etat vise à soutenir l'installation de petites bibliothèques dans toutes les communes du pays dans l'avenir, plutôt que l'établissement de grandes bibliothèques intercommunales ou régionales. Ainsi, l'article 12 du projet de loi dispose par exemple que « l'Etat participe aux frais de fonctionnement des bibliothèques publiques et spécialisées, [...] jusqu'à 70 000 euros par an pour les bibliothèques publiques et spécialisées dont le total des charges annuelles est inférieur à 500 000 euros ; 2° jusqu'à 45 000 euros par an pour les bibliothèques publiques et spécialisées dont le total des charges annuelles est supérieur ou égal à 500 000 euros. »

Cependant, le texte du projet de loi, à son article 1^{er}, point 5°, assure vouloir promouvoir des projets intercommunaux, ce qui inclut certes les bibliothèques à vocation régionale. A ce propos, il n'est certainement pas propice, comme mentionné dans l'avis du SYVICOL de 2009, de vouloir « couler dans le même moule l'ensemble des structures communales et associatives ». En fait, les bibliothèques régionales occupent une place essentielle dans le paysage culturel et éducatif. Contrairement aux bibliothèques strictement locales, leur rôle et leur rayonnement dépassent largement les limites communales. Ce qui parle en faveur d'un soutien accru de l'Etat à leur égard, puisque leurs dépenses sont bien plus élevées que celles des petites bibliothèques locales.

Les bibliothèques à vocation régionale devraient être reconnues en tant que telles et leur financement devrait, à ce titre, reposer sur un soutien renforcé de l'Etat, garant de l'égalité d'accès à la culture et au savoir sur l'ensemble du territoire, comme c'est d'ores et déjà le cas pour le financement des infrastructures sportives par le ministère des Sports par exemple, qui, dans le cadre de la réalisation du onzième programme quinquennal d'équipement sportif, subventionne jusqu'à à 35 % les projets communaux, jusqu'à 50 % les projets d'intérêt régional et jusqu'à 70 % les projets d'intérêt national³.

Finalement, suivant l'exemple d'autres pays⁴, l'établissement ou la municipalisation d'une bibliothèque publique nécessitent un accompagnement accru par une organisation consultante indépendante. Une telle organisation manque au Grand-Duché – et dans le projet de loi n°8523.

De l'avis du SYVICOL, les auteurs auraient dû saisir l'occasion de la refonte de la loi de 2010 pour introduire une telle instance dans la législation luxembourgeoise.

A ses yeux, le projet de loi ne contient donc pas d'incitations étatiques suffisantes afin d'avoir comme effet le développement accru du réseau des bibliothèques existant. S'y ajoute que toutes les aides financières énumérées dans le projet de loi se réfèrent à des montants maxima. Partant, les communes ou syndicats de communes n'ont pas de prévisibilité et de sécurité budgétaire, puisque les montants des aides pourront changer aléatoirement d'une année à l'autre.

2 « *Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen (Wsob)* » 2022 et https://bi-international.de/wp-content/uploads/2025/08/09-Gommers_National-funding-scheme-in-the-Netherlands.pptx

3 <https://www.syvicol.lu/fr/subventions/fichesubsides/2023-01-23/frais-de-fonctionnement-des-installations-sportives>

4 Par exemple en Suisse la Fondation Bibliomedia : <https://www.bibliomedia.ch/it/lesefoerderung-in-der-schweiz/>

En conséquence il demande que les montants des aides financières ainsi que les critères d'attribution soient fixés de manière transparente et durable par la future loi, contribuant ainsi à une politique de financement fiable moyennant des versements réguliers de subventions de la part de l'Etat.

Les montants devraient être augmentés afin de présenter une véritable incitation aux autorités communales à créer, étendre ou municipaliser des bibliothèques. Les subventions devraient en outre reposer sur une base fixe, à laquelle pourraient s'ajouter des montants variables indexés, par exemple, sur le nombre d'emprunts ou la vocation régionale ou intercommunale d'une bibliothèque.

Conditions et modalités d'octroi des aides financières

Le SYVICOL se félicite en principe de l'assouplissement apparent des conditions d'obtention de subsides étatiques avancé par les auteurs du texte, traduisant une nouvelle approche consistant à définir les bibliothèques davantage par les services qu'elles offrent que par leurs⁵.

Pourtant, bien que le commentaire de l'article 7 confirme vouloir renforcer l'autonomie des bibliothèques et mieux prendre en compte les spécificités locales, le syndicat estime que cet assouplissement est insuffisant.

Le projet de loi tend, tout comme la loi de 2010, à uniformiser les structures communales sans tenir compte de leur diversité en termes de taille, d'organisation et de fonctionnement. L'imposition de normes rigides relatives aux équipements, – au personnel ou aux horaires d'ouverture apparaît inadaptée aux réalités locales et surtout aux besoins des usagers.

Comme l'a déjà relevé le Conseil d'État dans son avis du 14 juillet 2009 sur le projet de loi n°6026, l'augmentation des heures d'ouverture n'a de sens que lorsqu'elle répond à une demande avérée. Si la professionnalisation du personnel est souhaitable pour les bibliothèques d'une certaine envergure, elle constitue une exigence disproportionnée pour les petites structures fonctionnant essentiellement grâce à des bénévoles.

En ce qui concerne la professionnalisation des bibliothèques, le recrutement obligatoire d'un bibliothécaire à temps plein pouvant se prévaloir d'une formation post-secondaire en sciences de l'information et de la communication ou d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans, semble irréaliste. Même au niveau des bibliothèques étatiques, il s'avère difficile de recruter des bibliothécaires qualifiés pour chaque structure, pourquoi alors imposer cette condition aux communes sous peine de ne pas pouvoir profiter des aides étatiques ?

En comparaison, selon l'article 7 de la loi de 2010, uniquement les bibliothèques desservant plus de 10 000 habitants doivent comprendre un agent à mi-temps pouvant se prévaloir d'une telle formation post-secondaire ou d'une expérience professionnelle appropriée. En outre, le SYVICOL note que les bénévoles qui investissent leur temps de loisir et qui font partie des principaux fondements des bibliothèques communales, ne trouvent guère leur place dans le texte du projet de loi.

En application du principe de subsidiarité, il convient de préserver l'autonomie des communes, surtout en matière de recrutement. Elles sont les mieux placées pour adapter la gestion des bibliothèques aux besoins spécifiques de leurs usagers. Le SYVICOL demande donc que le recrutement d'un bibliothécaire qualifié soit lié à la taille de la bibliothèque ou à sa vocation régionale et que le recours aux services de collaborateurs bénévoles soit implicitement ancré dans la nouvelle loi, tel qu'il est le cas à l'article 7 de la loi de 2010.

Concernant les heures d'ouverture, l'article 7 du projet de loi prescrit un minimum de douze heures d'ouverture hebdomadaire pour les bibliothèques publiques et spécialisées. Une fois de plus, le SYVICOL doit se référer au principe de l'autonomie communale, même s'il salue la radiation des conditions d'ouverture plus contraignantes (ouverture heures de midi, jusqu'à 19h00, deux heures le samedi) prévues par le règlement grand-ducal du 4 juillet 2010 portant exécution de la loi du 24 juin 2010 relative aux bibliothèques publiques.

Le SYVICOL reste d'avis que les autorités communales sont les mieux placées pour décider sur les heures d'ouverture des bibliothèques communales conformément aux besoins et habitudes de leurs résidents. Il recommande de réduire le minimum d'heures d'ouverture par semaine de douze à quatre, en suivant la recommandation de l'Association française des Directeurs des Bibliothèques départementales, qui recommande un minimum de quatre heures pour les petites bibliothèques rurales françaises.

⁵ Commentaire des articles, article 6, page 11.

D'ailleurs, le SYVICOL, tel qu'en 2009, n'est pas tout à fait à l'aise avec le rôle prédominant que la Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL) est appelée à jouer dans le contexte de la mise en réseau des bibliothèques. La principale mission de la bibliothèque nationale est non pas celle de la promotion de la lecture publique et de la consommation de livres, mais celle du dépôt légal tel que défini à l'article 10 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat. Sa mission primordiale est donc la préservation du patrimoine et la conservation des ouvrages.

Pourtant, l'adhésion des bibliothèques communales au réseau national « bibnet.lu » des bibliothèques de l'Etat, coordonné par la BnL reste obligatoire selon l'article 9 du projet de loi. Ceci nécessite l'acquisition – même si subventionnée par l'Etat – d'un logiciel précis (Alma – US), conçu pour les très grandes bibliothèques académiques avec des collections d'au moins un million de documents.

Dans ce contexte, le SYVICOL aurait préféré que l'autonomie communale soit maintenue et que les autorités communales soient libres dans leurs choix d'adhésion à un réseau et de logiciel, en particulier puisqu'il existe des logiciels luxembourgeois qui fonctionnent bien, tel que le logiciel « Olefa », avec lequel le réseau « biblio.lu » travaille.

L'article 8 du projet de loi règle la collection des titres et le catalogue en ligne dont doivent disposer les bibliothèques publiques et spécialisées, tout en déclarant à son paragraphe 3 que ces bibliothèques « sont libres dans le choix d'acquisition de leurs collections » et à son paragraphe 2, que « les critères définissant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports sont précisés par voie de règlement grand-ducal ».

Le SYVICOL estime donc que les dispositions de l'article 8 sont contradictoires. D'un côté, le paragraphe 3 déclare que les bibliothèques sont libres dans leur choix de collections, d'autre part, les paragraphes 1, 3 et 4 limitent cette liberté de manière démesurée et imposent non seulement des minima en termes de langues pour les collections (paragraphe 1) mais également en termes de contenu du catalogue en ligne (paragraphe 4). En plus, le paragraphe 3 vise à réduire l'autonomie d'acquisition des communes encore plus en introduisant des critères supplémentaires concernant les thèmes, le nombre des ouvrages et collections ainsi que les supports par voie de règlement grand-ducal⁶.

En conséquence, le SYVICOL demande que les critères d'acquisition pour les bibliothèques publiques soient limités aux seuls paragraphes 1 et 3 de l'article 8 du projet de loi.

⁶ Voir également l'avis du SYVICOL de ce jour sur le projet de règlement grand-ducal portant exécution de la loi relative au soutien aux bibliothèques publiques et spécialisées.

