



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



MINISTÈRE DE LA CULTURE
DIRECTION GÉNÉRALE DES MÉDIAS ET DES
INDUSTRIES CULTURELLES



MINISTÈRE DE LA COHESION DES
TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
DIRECTION GÉNÉRALE
DES COLLECTIVITÉS LOCALES

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'ACTIVITÉ 2018

PORTANT SUR LE CONCOURS PARTICULIER RELATIF AUX BIBLIOTHÈQUES AU SEIN DE LA DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

INTRODUCTION

En matière d'accompagnement des bibliothèques de lecture publique des collectivités territoriales, le principal outil étatique est le concours particulier relatif aux bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation (abrégé ici en « DGD Bibliothèques ») : ce concours dépendant du budget du ministère en charge des collectivités territoriales mais géré conjointement avec le ministère chargé de la culture est un dispositif qui accompagne entre 600 et 1 000 projets chaque année. Ce rapport d'activité annuel vise à assurer une meilleure visibilité du soutien important apporté aux collectivités territoriales pour leurs bibliothèques dans le cadre de ce concours.

Le rapport d'activité de l'année 2018 a pour objectif de restituer les données concernant la DGD Bibliothèques, de les replacer dans le cadre de la politique nationale en matière de lecture publique et d'offrir de premiers éléments d'analyse sur les opérations accompagnées. Il est divisé en quatre parties distinctes, visant à la fois à donner un aperçu général de ces activités et à proposer des points plus thématiques :

Ce rapport d'activité est organisé en quatre parties : un récapitulatif des principaux éléments de la gestion de la DGD Bibliothèques en 2018 ; un bilan général des opérations accompagnées, basé sur les statistiques issues des remontées des différentes régions ; les résultats de l'enquête menée au niveau national auprès des établissements de lecture publique qui ont ouvert ou rouvert en 2018 après travaux ; un point d'étape sur l'accompagnement des projets d'extension des horaires d'ouverture.

La présente synthèse résume brièvement les principaux éléments contenus dans chacune de ces parties.

1 LA DGD BIBLIOTHEQUES EN 2018

En 2018, les crédits alloués à la DGD Bibliothèques ont fait l'objet d'un abondement complémentaire, passant de 80 421 426 € à 88 421 426 €. Ces nouveaux crédits étaient destinés à accompagner les collectivités locales dans un effort national d'extension et d'évolution des horaires d'ouverture, afin de favoriser une plus grande amplitude horaire et une meilleure adaptation aux rythmes de vie des populations. Ils ont vocation à être pérennisés et à accompagner dans la durée cet effort national.

Dans le même temps, la 1^{ère} fraction de la DGD a connu en 2018 un abondement plus important que lors des exercices précédents. En effet, les années 2017 et 2018 ont vu la fin d'un cycle de constructions de bibliothèques qui avaient été portés par la DGD et le début d'un nouveau cycle encore trop récent pour que les dossiers de demande d'accompagnement puissent être déposés. Ainsi, la 2^{nde} fraction 2018 a été portée à 8,65% du total des crédits DGD, soit 7 649 058 €. La 1^{ère} fraction, par conséquent, s'est montée à 80 772 368 €. Cette situation était prévue pour se poursuivre et s'accroître en 2019, avant de revenir à un équilibre plus habituel entre la 1^{ère} et la 2^{nde} fraction en 2020. L'augmentation de l'enveloppe totale des crédits DGD a donc bénéficié avant tout aux préfetures de région, et aux projets accompagnés en 1^{ère} fraction.

L'ensemble des crédits délégués a été engagé en 2018 et le taux de consommation de ces crédits est de 100%.

En tout, la répartition des crédits DGD par préfecture de région est la suivante :

Tableau 1: Répartition par préfecture de région des opérations de la DGD Bibliothèques (total)

Région	Crédits 1 ^{ère} fraction	Crédits 2 nd e fraction	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	10 048 086 €	3 723 242 €	13 771 328 €
Bourgogne-Franche-Comté	2 499 753 €	- €	2 499 753 €
Bretagne	3 676 441 €	175 578 €	3 852 019 €
Centre-Val de Loire	1 108 668 €	- €	1 108 668 €
Corse	231 808,47 €	- €	231 808,47 €
Grand Est	5 947 782 €	93 280 €	6 041 062 €
Hauts-de-France	8 317 070,30 €	1 506 770 €	9 823 840,30 €
Île-de-France	13 960 023 €	386 100 €	14 346 123 €
Normandie	3 481 274 €	705 475 €	4 186 749 €
Nouvelle-Aquitaine	7 672 468,72 €	- €	7 672 468,72 €
Occitanie	8 636 662,35 €	- €	8 636 662,35 €
Pays de la Loire	4 608 731 €	- €	4 608 731 €
Provence-Alpes-Côte d'Azur	6 849 732,24 €	1 058 613 €	7 908 345,24 €
Guadeloupe	875 205 €	- €	875 205 €
Saint-Barthélemy	18 707 €	- €	18 707 €
Saint-Martin	65 067 €	- €	65 067 €
Guyane	345 000 €	- €	345 000 €
Martinique	198 437,88 €	- €	198 437,88 €
La Réunion	1 286 636 €	- €	1 286 636 €
Mayotte	939 883,04 €	- €	939 883,04 €
Saint-Pierre et Miquelon	4 932 €	- €	4 932 €
TOTAL	80 772 368 €	7 649 058 €	88 421 426 €

2 BILAN 2018 DES OPERATIONS ACCOMPAGNEES

La Direction générale des médias et industries culturelles du ministère de la Culture rassemble, au premier trimestre de l'année suivante, les données concernant les opérations accompagnées financièrement par la DGD Bibliothèques durant l'année écoulée. Le rapport d'activité annuel présente la synthèse des données de ce bilan.

Les principaux éléments ressortant de cette synthèse sont les suivants :

- **En 2018, les crédits DGD ont permis d'accompagner financièrement 1172 opérations à travers la France.** Parmi ceux-ci, 1156 opérations ont été accompagnés au titre de la 1^{ère} fraction et 16 au titre de la 2nde fraction.
- Comme les années précédentes, **les communes restent les collectivités les plus accompagnées :**
 - o 873 opérations, soit 76 %, ont été menées par des communes ; 56 764 317 €, soit 70% des crédits, leur ont été versés ;

- 244 opérations, soit 21 %, ont été menées par des EPCI ; 21 550 178 €, soit 27% des crédits, leur ont été versés ;
- 39 opérations, soit 3 %, ont été menées par des départements ; 2 457 872 €, soit 3% des crédits, ont été versés.
- Comme l'an dernier, **les opérations les plus nombreuses sont celles qui ressortent de la catégorie « Informatique et numérique »**, avec 30% d'entre elles. La deuxième catégorie d'opérations la plus accompagnée après les projets « Informatique et numérique » comprend les opérations liées à l'immobilier, avec près de 20% du total. L'évolution majeure sur l'année 2008 correspond aux opérations liées à l'évolution et l'extension des horaires d'ouverture, qui prennent la troisième place avec 17% du total.
- **Si les opérations « Informatique et numérique » sont les plus nombreuses, ce sont avant tout les projets liés aux bâtiments qui mobilisent le plus de crédits DGD**, avec 67% du total de l'enveloppe. Néanmoins, on constate que la dynamique amorcée ces dernières années se poursuit : la part prise par les opérations de construction, restructuration, rénovation ou extension d'équipements de lecture publique, bien que restant très majoritaire, tend à se réduire, au profit d'une diversification du type d'opérations accompagnées : la part prise par les projets « Informatique et numérique » tend à augmenter et plus encore les opérations « horaires d'ouverture ».
- Enfin, les taux d'accompagnement moyens par type d'opérations sont les suivants :
 - Les projets « Immobilier » font l'objet d'un accompagnement en moyenne plus bas que celui des autres projets, compris en général entre 35 et 45%.
 - Les opérations « Informatique et numérique » et « numérisation » sont souvent accompagnées à 50% ou plus.
 - Les opérations « Horaires d'ouverture » et les opérations « Accessibilité/handicap » sont celles qui bénéficient du meilleur taux d'accompagnement.
 - Les opérations « Matériel et mobilier », « conservation des collections patrimoniales » et « Bibliobus » font état de taux plus variables, dépendant beaucoup des régions et des projets.

3 RESULTATS DE L'ENQUETE SUR LES OUVERTURES ET REOUVERTURE D'EQUIPEMENTS EN 2018

Chaque année, entre 70 et 120 bibliothèques ouvrent ou rouvrent après des opérations de construction, restructuration, rénovation ou extension accompagnées financièrement par la DGD Bibliothèques. **Une enquête annuelle fait le point sur l'impact de ces ouvertures et réouvertures sur la fréquentation des établissements et l'utilisation de leurs services.**

L'enquête sur les établissements ouverts ou rouverts en 2018 a été enrichie par un volet complémentaire de l'enquête qui avait été menée l'année précédente auprès des établissements ouverts ou rouverts en 2017, afin de mettre en perspective l'évolution des principaux chiffres-clé après plus d'un an d'ouverture.

3.1 SYNTHÈSE DES RÉPONSES À L'ENQUÊTE SUR LES OUVERTURES 2018

Dans le cadre de l'enquête sur les ouvertures 2018, 86 établissements accompagnés par la DGD ont été sollicités. 47 établissements ont répondu, qui sont répartis sur le territoire national : l'ensemble des régions de la France métropolitaine hors Corse sont représentées ainsi qu'un DROM (La Réunion).

Le portrait qui se dégage de la typologie de ces établissements est avant tout celui de bibliothèques municipales de petite surface, installées dans des communes de moins de 5 000 habitants où elles constituent le seul équipement de lecture publique (23 établissements sur 47 correspondent à toutes ces caractéristiques). Cette constatation est la même que celle qui était ressortie de l'enquête menée auprès des équipements ouverts en 2017 et confirme donc le dynamisme des petites collectivités.

Une très forte majorité des projets de construction, extension, restructuration ou rénovation de bibliothèques menés en 2018 s'accompagnent d'une extension et/ou d'une évolution des horaires d'ouverture. L'extension des horaires se fait selon des modalités variées en fonction des territoires mais semble majoritairement passer par une adaptation aux rythmes de vie en semaine, avec un travail en direction de l'ouverture des équipements le soir et sur la pause méridienne. De même que l'an dernier, les nouveaux équipements étudiés ici ont une amplitude horaire significativement supérieure aux moyennes nationales respectives de leurs catégories.

De même que l'année précédente, les établissements voient souvent une augmentation de leurs chiffres d'inscription et de fréquentation. On peut donc noter à cet égard qu'il y a en général un impact fort des nouveaux établissements de lecture publique et un intérêt du public pour eux. Néanmoins, il faut bien noter que, d'une part, les situations varient fortement d'un établissement à l'autre et que, d'autre part, il est nécessaire de développer les outils et méthodes de comptage de la fréquentation pour pouvoir mieux percevoir ce phénomène. De plus, les chiffres de fréquentation restent difficiles à mesurer, en grande partie en raison du manque de moyens de mesure mis en place par les établissements.

Le nombre de prêts de documents a tendance à augmenter suite à l'ouverture ou la réouverture d'un établissement, mais avec une forte disparité d'un cas à l'autre. En revanche, on peut noter que les nouveaux équipements ont tendance à proposer des ressources particulièrement riches et variées. Les réponses à l'enquête font également état de nombreux services proposés sur place, en lien avec un public qui a de plus en plus tendance à profiter de la bibliothèque sur place plutôt qu'à distance. Animations culturelles, services informatiques et animations à destination des familles et des publics scolaires sont tout particulièrement cités et témoignent d'un fort dynamisme des bibliothèques, y compris dans les petits établissements.

Les bibliothèques interrogées ont dans l'ensemble constaté que l'ouverture ou la réouverture de leur établissement s'est passée dans de bonnes conditions, les équipements et ressources proposés ayant été suffisants pour la grande majorité des établissements et les ressources humaines ayant été majoritairement bien calibrées. Néanmoins, sur ce dernier point, plus d'un tiers des établissements ont constaté un manque de personnel ou d'organisation, qui a amené pour certains d'entre eux à des recrutements supplémentaires réalisés ou prévus. Cela rappelle l'importance de réaliser un travail préparatoire le plus en amont possible en ce qui

concerne le nombre d'agents (en ETP), l'organisation du service et la formation des agents pour que l'ouverture d'un nouvel établissement se réalise dans les meilleures conditions possibles.

Enfin, les bibliothèques répondante étaient invitées à indiquer ce qui, selon elles, rencontre le plus de succès auprès des publics. Les réponses peuvent se ranger dans différentes catégories :

- **Des ressources attractives** : l'idée qui revient le plus souvent dans cette enquête est celle de l'attractivité des collections même des bibliothèques et des ressources mises à disposition. Cette réflexion peut sembler une évidence, mais elle rappelle que les ressources proposées restent l'un des éléments centraux du recours à la bibliothèque par la population. Ce point est aussi à mettre en lien avec l'« effet nouveauté » constaté dans de nombreux établissements, et la tension dans laquelle se retrouvent certaines collections dans les semaines et mois qui suivent l'ouverture.
- **Des animations culturelles et activités qui rencontrent leur public** : animations culturelles, ateliers et animations de groupes, activités en direction des plus jeunes... La diversité de ces animations est citée comme un facteur supplémentaire d'attractivité, de même que l'adéquation entre ces propositions et les publics qui utilisent ou pourraient utiliser l'équipement.
- **Des points d'accès au numérique** : la bibliothèque a un rôle plébiscité par les usagers dans l'accès au numérique. La disponibilité d'ordinateurs et l'accès à Internet sont les deux éléments les plus cités.
- **Des lieux d'accueil pour les familles et les plus jeunes** : le rôle de la bibliothèque comme lieu d'accueil des familles et des plus jeunes semble aujourd'hui « aller de soi » pour un grand nombre de bibliothèques territoriales et il est confirmé dans cette enquête.
- **Des espaces de loisirs** : un élément récent est le succès des offres de jeux vidéo. Les jeux de société sont également signalés.
- **Un lieu où rester** : en filigrane derrière ces différents items, on retrouve finalement l'établissement lui-même, et la bibliothèque en tant que lieu, où l'on va emprunter des ressources mais où l'on reste également, pour profiter des services et des espaces.

3.2 SYNTHÈSE DES RÉPONSES À L'ENQUÊTE COMPLÉMENTAIRE SUR LES OUVERTURES 2017

Un questionnaire complémentaire a été adressé aux établissements de lecture publique ayant ouvert ou rouvert leurs portes en 2017 après une opération accompagnée par la DGD Bibliothèques, et qui avaient répondu à un premier volet de l'enquête dont les résultats peuvent être lus dans le rapport d'activité 2017. Sur les 44 établissements ayant répondu l'année précédente, 31 établissements ont complété ce deuxième volet, plus court que le précédent, et qui demandait simplement la mise à jour de quelques données et des éléments d'appréciation sur l'évolution de la fréquentation de l'établissement depuis l'enquête précédente.

Les principaux éléments qui ressortent de ce second volet sont les suivants :

- Un an après leur inauguration, **un tiers des établissements ont indiqué avoir fait évoluer leurs horaires** pour s'adapter aux besoins observés depuis ;

- **L'évolution du nombre d'inscrits actifs ne semble pas suivre de logique globale**, mais varie d'un établissement à l'autre, bien qu'il reste stable en moyenne ; il en va de même pour les prêts de documents ;
- **La fréquentation reste difficile à mesurer** par manque de compteurs ; globalement, elle semble rester stable depuis l'ouverture ;
- **Dans l'ensemble, l'année écoulée n'a pas donné lieu à des réajustements majeurs** de l'organisation mise en place ; plusieurs établissements ont cependant indiqué avoir travaillé sur les ressources humaines (recrutement, réorganisation des organigrammes et/ou des rythmes de travail) pour mieux répondre aux besoins du nouvel établissement.

4 LE DISPOSITIF DE SOUTIEN A L'EXTENSION ET A L'ADAPTATION DES HORAIRES D'OUVERTURE DES BIBLIOTHEQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

En juin 2016, la modification du concours particulier relatif aux bibliothèques de la dotation générale de décentralisation a ouvert le bénéfice de ce concours aux projets d'extension ou d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques. Cette aide initiale permet de financer sur ces crédits les différents coûts liés à une ouverture accrue, qu'il s'agisse de frais de personnel, d'études, d'équipements ou encore d'aménagements des espaces, pour une durée maximale de cinq années consécutives. En 2018, l'Etat a souhaité encourager davantage les collectivités territoriales à étendre leurs horaires et a notamment prévu une enveloppe supplémentaire de 8M€ sur la DGD Bibliothèques pour les accompagner financièrement dans cet effort national.

L'année 2018 témoigne du succès de cet effort, avec une augmentation conséquente du nombre de projets, permettant de passer de 19 projets « actifs » en 2016 à 58 en 2017 et 224 en 2018, 167 nouveaux projets ayant été engagés au cours de la seule année 2018. Durant celle-ci, les projets d'extension des horaires représentaient 8,49 millions d'euros, soit 9,6 % du montant global du concours. Quatre de ces projets ont été pris en charge sur la seconde fraction du concours particulier : le projet de la ville du Havre, celui de la ville de Paris, celui de Caen la Mer et celui de Brest Métropole.

En 2018, le coût annuel moyen d'un projet d'extension des horaires d'ouverture s'élevait à **54 425 €** et le **taux d'aide de l'Etat moyen était de 69 %**.

L'analyse des projets accompagnés par l'Etat témoigne des modalités très diverses d'extension et d'évolution des horaires d'ouverture retenues par les collectivités :

- **La plupart des ouvertures supplémentaires ont lieu en semaine**, le matin ou l'après-midi. On trouve également beaucoup d'ouvertures en soirée (entre 18 et 20 heures), afin de toucher un public d'actifs après le travail et d'ouvertures lors de la pause méridienne, permettant de donner accès en continu pendant toute la journée à la bibliothèque.
- **Beaucoup d'extensions d'horaires ont lieu le week-end**, plus du quart des projets comportant une ouverture dominicale.
- **L'ouverture pendant les vacances scolaires**, moment où les bibliothèques sont habituellement fermées, est généralement envisagée comme un moyen de permettre aux personnes qui ne partent pas en vacances, notamment les jeunes, de pouvoir profiter de la bibliothèque.

En moyenne, l'extension des horaires s'élève à **8 heures 30 par semaine** et par bibliothèque, ce qui représente une augmentation significative si l'on considère l'amplitude d'ouverture moyenne des bibliothèques, de 20 heures par semaine pour les communes de plus de 2 000 habitants et de 42 heures dans les villes de plus de 100 000 habitants.

La souplesse du dispositif permet d'accompagner des dépenses très diverses. Cependant, **l'aide de l'Etat porte avant tout sur les dépenses de personnels**, principal levier pour étendre les horaires. 95 % des projets financés en 2018 comportaient ainsi des dépenses liées à l'emploi.

On estime à **6,8 millions de Français** la population vivant dans une commune où au moins l'une des bibliothèques a étendu ses horaires d'ouverture. Près du tiers des villes françaises de plus de 100 000 habitants a bénéficié du dispositif.

Le dispositif a été orienté en priorité vers **les territoires définis comme « prioritaires » par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)** qu'il s'agisse des quartiers de la politique de la Ville (QPV), des villes du programme « Cœur de Ville » ou des zones de revitalisation rurale (ZRR). 38% des projets accompagnés, comportent au moins un territoire prioritaire dans leur périmètre.