

N° 581

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques,

Par Mmes Colette MÉLOT et Sylvie ROBERT,

Sénatrices

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; M. Max Brisson, Mme Catherine Dumas, MM. Jacques Gasperrin, Antoine Karam, Mme Françoise Laborde, MM. Jean-Pierre Leleux, Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, M. Pierre Ouzoulias, Mme Sylvie Robert, *vice-présidents* ; MM. Alain Dufaut, Claude Kern, Mme Claudine Lepage, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, David Assouline, Mmes Annick Billon, Maryvonne Blondin, Céline Boulay-Espéronnier, Marie-Thérèse Bruguière, Céline Brulin, M. Joseph Castelli, Mmes Laure Darcos, Nicole Duranton, M. André Gattolin, Mme Samia Ghali, MM. Abdallah Hassani, Jean-Raymond Hugonet, Mmes Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Laurent Lafon, Michel Laugier, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Claude Malhuret, Christian Manable, Jean-Marie Mizzon, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, Stéphane Piednoir, Mme Sonia de la Provôté, MM. Damien Regnard, Bruno Retailleau, Jean-Yves Roux, Alain Schmitz, Mme Dominique Vérien.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES : UNE POLITIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SOUTENUE FINANCIÈREMENT PAR L'ÉTAT	9
A. L'ÉLARGISSEMENT DES MISSIONS DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES : DE CENTRES DE LECTURE ET DE PRÊT À PÔLES D'ANIMATION CULTURELLE ET SOCIALE.....	9
B. LE CONCOURS PARTICULIER « BIBLIOTHÈQUES » : UNE AIDE FINANCIÈRE ÉTENDUE AUX PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE.....	10
C. L'ENCLENCHEMENT D'UNE VÉRITABLE DYNAMIQUE EN FAVEUR DES PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE.....	13
1. <i>Un démarrage timide mais prometteur (2016-2017)</i>	<i>13</i>
2. <i>Le formidable élan donné par le rapport Orsenna-Corbin (2018).....</i>	<i>13</i>
3. <i>L'effet levier du plan « Bibliothèques » et de l'abondement du concours particulier.....</i>	<i>15</i>
4. <i>Une forte mobilisation des services de l'État sur le terrain répondant à une réelle volonté des collectivités d'améliorer le service de lecture publique.....</i>	<i>17</i>
II. UN BILAN TRÈS POSITIF, MAIS DES INTERROGATIONS SUR L'AVENIR DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT.....	18
A. UNE RÉUSSITE QUANTITATIVE : DES PROJETS DE PLUS EN PLUS NOMBREUX, POUR LESQUELS L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EST STRUCTURANTE	18
1. <i>La forte progression, à partir de 2018, du nombre de projets soutenus.....</i>	<i>18</i>
2. <i>Un important taux d'accompagnement financier de l'État</i>	<i>19</i>
3. <i>Une fongibilité des crédits permettant une souplesse de gestion et une solidarité entre les régions</i>	<i>20</i>
B. DES AVANCÉES QUALITATIVES : UN DISPOSITIF VERTUEUX SUR LES PLANS CULTUREL, SOCIAL ET TERRITORIAL	20
1. <i>Une nette amélioration du service offert aux usagers.....</i>	<i>21</i>
2. <i>Une augmentation de la fréquentation et une diversification des publics accueillis</i>	<i>22</i>
3. <i>Une incitation aux réorganisations internes pour une meilleure qualité de service.....</i>	<i>23</i>
4. <i>Un effet très significatif sur l'emploi de personnels titulaires</i>	<i>23</i>
C. DES BÉMOLS, SOURCES D'INQUIÉTUDES POUR L'AVENIR.....	24
1. <i>Un dispositif de soutien limité dans le temps qui pose la question de la pérennité du financement des projets en cours.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Un risque de tension financière pour le concours particulier « bibliothèques » sur la période 2020-2022</i>	<i>25</i>
3. <i>Les grandes collectivités freinées dans leur engagement par les règles du pacte financier État-collectivités.....</i>	<i>26</i>
4. <i>Des disparités d'engagement dans le dispositif selon les régions</i>	<i>28</i>
5. <i>Les difficultés rencontrées en termes de gestion des ressources humaines.....</i>	<i>29</i>

6. Un manque de coopération entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires	30
III. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES	31
A. ASSURER LA PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE EN COURS ET GARANTIR LE FINANCEMENT DE NOUVEAUX PROJETS	31
1. Préserver la gestion actuelle du concours particulier « bibliothèques »	31
2. Préparer, dès à présent, la transition vers d'autres relais de financement pour les projets d'extension des horaires d'ouverture en cours	31
3. Pérenniser l'abondement du concours particulier « bibliothèques » jusqu'en 2022 et au-delà de cette date pour continuer à soutenir de nouveaux projets d'extension des horaires d'ouverture	32
B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT EN INGÉNIERIE DES COLLECTIVITÉS LES MOINS BIEN DOTÉES.....	34
C. METTRE L'ACCENT SUR LA FORMATION DES PROFESSIONNELS.....	34
D. ENCOURAGER LA COOPÉRATION ENTRE LES BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES ET LES BIBLIOTHÈQUES UNIVERSITAIRES	35
E. SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA COMPÉTENCE LECTURE PUBLIQUE DES DÉPARTEMENTS.....	35
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
ANNEXE.....	51
• Audition de MM. Érik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport <i>Voyages au coeur des bibliothèques</i>.....	51

L'ESSENTIEL

« Une bibliothèque, c'est le carrefour de tous les rêves de l'humanité. »

Julien Green, *Journal II*

Lieu historique d'accès au savoir, les bibliothèques publiques connaissent depuis une trentaine d'années de profondes évolutions touchant à leur architecture, leurs fonctions, leurs usages. Le constat est unanimement reconnu : ce n'est plus seulement l'accès à des ouvrages et à une salle de lecture silencieuse que les citoyens souhaitent trouver dans leur bibliothèque, mais bien un véritable lieu de vie connecté, propice à la réflexion, au repos, au travail en groupe ou à des activités annexes. De « temples de la culture » réservés aux seuls initiés, **les bibliothèques deviennent progressivement les foyers d'un champ culturel réinventé, plus ouvert et inclusif.**

C'est à l'aune de ce renversement de perspective que **la question de l'élargissement des horaires d'ouverture des bibliothèques s'est imposée dans le débat public au cours des dernières années.** Le sujet a été posé en 2015 par Sylvie Robert, dont le rapport remis au ministre de la culture¹ a permis la mise en place, l'année suivante, d'**un dispositif de soutien financier de l'État à destination des collectivités territoriales** pour les encourager à étendre les horaires d'ouverture de leurs bibliothèques. Il a ensuite été approfondi par Erik Orsenna et Noël Corbin en 2018, dans un rapport à valeur de manifeste en faveur d'une plus grande ouverture horaire des bibliothèques². S'en est suivi le lancement, la même année, par le ministère de la culture d'**un plan « Bibliothèques »**, visant à les « ouvrir mieux et plus »³, comme le Président de la République s'y était engagé durant la campagne présidentielle. Ce plan s'est accompagné d'**un coup de pouce budgétaire de l'État** venant abonder le dispositif d'accompagnement des collectivités territoriales mis en place en 2016.

¹ Rapport au ministre de la culture et de la communication sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques, Sylvie Robert, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, août 2015.

² Rapport « Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain », Erik Orsenna, de l'Académie française, et Noël Corbin, inspecteur général des affaires culturelles, février 2018.

³ Avril 2018.

Deux ans après cette mobilisation des pouvoirs publics, **les bibliothèques ouvrent-elles plus longtemps ?** Telle est la question à laquelle les rapporteuses se sont attachées à répondre après avoir auditionné les principaux acteurs de la politique de lecture publique (services du ministère de la culture et du ministère de l'intérieur, directions régionales des affaires culturelles, associations de collectivités territoriales, représentants de professionnels du secteur...).

Leur diagnostic est très clair : **oui, les bibliothèques ouvrent plus longtemps depuis 2016, et surtout depuis 2018.** Le dispositif d'accompagnement financier de l'État permet aujourd'hui de soutenir, au niveau local, **343 projets d'extension des horaires d'ouverture de bibliothèques**, ce qui représente 623 communes, 747 bibliothèques, et concerne 9,1 millions de Français. L'objectif du ministère de la culture de 400 projets accompagnés devrait prochainement être atteint.

Cette réussite quantitative se double d'avancées qualitatives sur les plans culturel, social et territorial : les horaires étendus, en correspondant mieux aux rythmes de vie, améliorent le service offert aux usagers ; ils permettent une augmentation de la fréquentation et une diversification des publics accueillis ; ils encouragent, au sein des bibliothèques, une réorganisation des missions en les ciblant sur l'accueil et l'accompagnement des usagers ; ils ont un effet positif sur l'emploi de personnels, majoritairement titulaires.

Néanmoins, **ce bilan très positif a aussi ses limites.** Le dispositif d'accompagnement de l'État a été conçu comme **une aide financière à l'amorçage des projets, limitée à cinq années.** Cela signifie que dès 2021, les premiers projets engagés en 2016 ne bénéficieront plus de l'aide de l'État. Les projets suivants seront concernés en 2022, 2023 et 2024. C'est donc aujourd'hui **la question de la poursuite du financement des projets en cours qui inquiète le plus les acteurs de terrain.** Or, force est de constater qu'à ce jour, **aucune réponse n'a été apportée, ni aucune période de transition préparée.**

D'autres sujets d'ordre financier interpellent comme le risque de tension financière au sein de la dotation consacrée aux bibliothèques avec la reprise attendue du cycle politique à l'issue des prochaines élections municipales, ou le moindre engagement des grandes collectivités dans le dispositif en raison des règles limitantes du pacte financier « de Cahors ». À cela s'ajoutent **des préoccupations d'ordre social**, liées à la gestion des ressources humaines au sein des bibliothèques (adhésion des bibliothécaires aux évolutions en cours, prise en compte de leurs besoins de formation, revalorisation de leur statut).

Convaincues que **l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques est un puissant levier de réduction des fractures culturelles, sociales et territoriales**, les rapporteuses formulent plusieurs recommandations afin de **préserver voire amplifier la dynamique en cours**. Certaines concernent directement le dispositif de soutien financier de l'État, d'autres se rattachent plus globalement à la politique de lecture publique :

- **assurer la pérennité financière des projets en cours au-delà des cinq années de soutien de l'État** en préparant, dès à présent, la période de transition vers d'autres relais de financement ;

- **garantir aux nouveaux projets le bénéfice de l'aide financière d'amorçage** en veillant à l'abondement suffisant du dispositif de soutien de l'État jusqu'en 2022 et au-delà ;

- **améliorer l'accompagnement en ingénierie des collectivités les moins bien dotées** pour réduire les disparités territoriales ;

- **mettre l'accent sur la formation initiale et continue des professionnels** dans le cadre des prochaines « Assises de la formation en bibliothèque territoriale » ;

- **encourager la coopération entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires** en incitant le ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à mener une réflexion commune ;

- **sécuriser juridiquement la compétence lecture publique des départements** en affirmant dans la loi le caractère obligatoire du rôle du département sur les bibliothèques départementales de prêt.

I. L'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES : UNE POLITIQUE MISE EN ŒUVRE PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET SOUTENUE FINANCIÈREMENT PAR L'ÉTAT

A. L'ÉLARGISSEMENT DES MISSIONS DES BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES : DE CENTRES DE LECTURE ET DE PRÊT À PÔLES D'ANIMATION CULTURELLE ET SOCIALE

Premier équipement culturel public par leur nombre (16 500 établissements de lecture publique)¹, l'importance et la diversité des publics qu'elles accueillent (environ 12 millions d'usagers)², les bibliothèques ont vu leurs missions profondément évoluer à partir des années 1970, et plus encore depuis une dizaine d'années. Elles ne se limitent plus à leur rôle traditionnel de lieu de lecture et de prêt de livres : elles sont désormais des **espaces d'animation culturelle** au sens large.

De plus en plus de bibliothèques proposent ainsi **des services dans des domaines divers** (éducation artistique et culturelle, débat d'idées, formation et orientation professionnelles, médiation, lutte contre la fracture numérique...) et développent **des partenariats avec d'autres acteurs issus des sphères culturelle, sociale ou éducative**.

À Nantes, par exemple, un projet de refonte des établissements de lecture publique a été conduit en 2016 afin de rendre les bibliothèques « *faciles, innovantes, participatives et partenariales* ». Cette stratégie a notamment conduit à renforcer l'accessibilité du réseau (mise en place de la gratuité d'accès aux animations, évolution des horaires) et à mettre l'accent sur le développement de son axe participatif. À Brest, le succès de la nouvelle médiathèque centrale *François Mitterrand - les Capucins* est à mettre en relation avec la diversité (sept médiathèques de quartier) et le confort d'usage du lieu, la multiplicité des services et des activités proposés (événements, jeux, accompagnement...). À Montpellier, l'implication des bibliothèques dans les volets social, citoyen, éducatif et numérique s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'aménagement du territoire, la

¹ En 2016 (dernières données statistiques disponibles), étaient recensés 8 100 bibliothèques et 8 400 points d'accès au livre, soit un total de 16 500 établissements de lecture publique.

² Toutes les bibliothèques ne mesurent pas leur fréquentation et celles qui la mesurent prennent en compte des périmètres différents (nombre de visiteurs, nombre de visites...). C'est pourquoi le ministère de la culture encourage la mise en place systématique de compteurs. En attendant, en l'absence de données fiables, il doit procéder à des estimations à partir d'autres indicateurs d'usage (nombre d'inscrits, d'emprunteurs). Pour estimer les personnes qui fréquentent une bibliothèque sans être inscrits (chiffre le plus global), le ministère évalue la fréquentation à partir du nombre d'inscrits emprunteurs, auquel est appliqué un coefficient correctif établi sur la base des chiffres de l'enquête « Pratiques culturelles des Français » publiée en novembre 2009. Pour 2019, cette méthode a abouti à une estimation de la fréquentation égale à un peu plus de 12 millions de personnes.

gestion des déplacements, la prise en compte de l'évolution des usages et des rythmes de vie des publics.

De nombreux autres exemples pourraient venir illustrer ce constat de transformation des bibliothèques en **espaces de démocratie sociale et culturelle** ou, pour reprendre l'expression de l'inspecteur général des affaires culturelles Noël Corbin, en « *ponts avancés de la politique culturelle dans les territoires* »¹.

B. LE CONCOURS PARTICULIER « BIBLIOTHÈQUES » : UNE AIDE FINANCIÈRE ÉTENDUE AUX PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE

Face à ces évolutions structurelles, **les horaires traditionnels d'ouverture des bibliothèques**, alignés sur les horaires de travail de la population, sont rapidement apparus comme **inadaptés et dépassés**. En 2015, l'amplitude horaire des bibliothèques municipales s'élevait ainsi à 14 heures en moyenne par semaine et à 32 heures dans les communes de plus de 40 000 habitants².

Pour jouer pleinement leur rôle de service public culturel, les bibliothèques doivent s'adapter aux demandes nouvelles des citoyens, prendre en compte les changements de leurs pratiques, leurs nouveaux modes de vie et répondre à leurs attentes. Tel est le constat dressé par **la sénatrice Sylvie Robert dans son rapport sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques**, remis à l'ancienne ministre de la culture Fleur Pellerin en août 2015³.

À la suite de la publication de ce rapport, dont l'une des préconisations était d'augmenter l'enveloppe de la « DGD - bibliothèques » (cf. encadré ci-dessous) pour permettre le financement de l'extension des horaires d'ouverture⁴, **l'article 168 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 pour 2016 a étendu le bénéfice de cette enveloppe budgétaire aux projets d'extension et d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques**.

Ce dispositif, dont les modalités ont été précisées par voie réglementaire⁵, **permet de financer, au titre de la première fraction du**

¹ Audition du 5 février 2020, par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, de MM. Erik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport « *Voyages au cœur des bibliothèques* » (cf. Annexe).

² Chiffres extraits d'une lettre de mission, en date du 31 mars 2015, de l'ancienne ministre de la culture Fleur Pellerin à la sénatrice Sylvie Robert.

³ Rapport au ministre de la culture et de la communication sur l'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques, Sylvie Robert, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, août 2015.

⁴ Recommandation n° 3 du rapport précité.

⁵ Décret n° 2016-423 du 8 avril 2016 relatif aux dotations de l'État, aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales ; circulaire d'application relative au concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) pour les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales, dont la dernière version date du 26 mars 2019.

concours particulier, des projets d'extension des horaires d'ouverture pour une durée maximale de cinq années consécutives.

Le concours particulier « bibliothèques » de la dotation générale de décentralisation (DGD) ou « DGD - bibliothèques »

• Les collectivités territoriales sont, historiquement et budgétairement, l'acteur majeur du soutien aux bibliothèques publiques, avec un niveau de dépenses estimé à plus de 1,7 milliard d'euros par an.

L'appui financier de l'État, qui remonte aux premières lois de décentralisation dites « lois Defferre »¹, est aujourd'hui éclaté entre différents supports budgétaires, dont le montant total s'élève à 105,4 millions d'euros en 2020.

Le soutien financier de l'État aux bibliothèques publiques en 2020

(en millions d'euros)

Dotation	Montant
Concours particulier de la dotation générale de décentralisation (DGD, programme 119)	88,4
Mise à disposition de conservateurs	9
Contrats territoires-lecture (CTL) - programme 224	3
Contrats départementaux lecture itinérance (CDLI)	1
Plan Bibliothèque - programme 224	4
Total	105,4

Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat

• Le **concours particulier**, créé au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) et défini par les articles L. 1614-10 et L. 1614-11 du code général des collectivités territoriales, constitue **le principal vecteur du soutien financier de l'État au développement des bibliothèques publiques territoriales** (municipales, intercommunales, départementales). Cette enveloppe, positionnée sur le programme 119 « *Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements* » et pilotée par la direction générale des collectivités locales (DGCL), est destinée au **financement d'opérations d'investissement** (construction, rénovation, équipement, informatisation...) et **aux dépenses de fonctionnement non pérennes**, nécessaires à l'amorçage de projets.

¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État et loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

• Le concours particulier « bibliothèques », aussi appelé « DGD - bibliothèques », comprend deux fractions :

- la **première fraction** est consacrée aux **projets de droit commun** ; ses crédits sont répartis, au mois d'avril, entre les régions en fonction de la population de chacune, pondérée par le besoin d'équipements en matière de bibliothèques publiques¹ ;

- la **deuxième fraction** est réservée aux **projets à rayonnement départemental, régional, voire national** ; ses crédits sont limités à 15 % maximum du montant total du concours.

• Les demandes de financement relatives aux deux fractions doivent être adressées par les collectivités territoriales aux **directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ou directions des affaires culturelles (DAC)** qui en assurent l'instruction.

• Sur le plan budgétaire, le concours particulier « bibliothèques » se caractérise par **un taux très élevé de consommation des crédits**, dépassant les 99 %. Sur les exercices 2018 et 2019, le reliquat de crédits non consommés est en effet extrêmement marginal (respectivement de 1 euro et de 51 euros).

**Soutien financier de l'État aux collectivités territoriales,
destiné aux bibliothèques publiques**

	2018							
	Crédits disponibles			Délégation			Consommation	Reliquat
	DGD bibliothèques LFI 2018	Reports 2017/2018	Total	1 ^{re} fraction	2 ^e fraction	Total		
en AE ¹	88 421 426 €	0 €	88 421 426 €	80 772 368 €	7 649 058 €	88 421 426 €	88 421 425 €	1 €
en CP ²	88 421 426 €	595 397 €	89 016 823 €	81 367 765 €	7 649 058 €	89 016 823 €	89 016 822 €	1 €

¹AE = autorisations d'engagement - ²CP = crédits de paiement

	2019							
	Crédits disponibles			Délégation			Consommation	Reliquat
	DGD « bibliothèques » LFI 2019	Reports 2017/2018	Total	1 ^{re} fraction	2 ^e fraction	Total		
AE=CP	88 421 426 €	0 €	88 421 426 €	85 525 194 €	2 896 184 €	88 421 378 €	88 421 375 €	51 €

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL)

¹ La DGCL étant responsable du programme 119, c'est elle qui procède au calcul des enveloppes régionales de la première fraction, résultant des dispositions réglementaires (articles R. 1614-75 à R. 1614-95 du code général des collectivités territoriales), avant délégation de crédits aux préfetures de région. La mise en œuvre de ce calcul comporte des données instruites par la DGCL (population, dotation globale de fonctionnement), mais également par le service du livre et de la lecture (SLL) du ministère de la culture (données propres aux bibliothèques). La répartition initiale des crédits donne donc lieu à une collaboration étroite entre ces deux services ministériels.

C. L'ENCLÈCHEMENT D'UNE VÉRITABLE DYNAMIQUE EN FAVEUR DES PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE

1. Un démarrage timide mais prometteur (2016-2017)

En 2016, première année de mise en œuvre du dispositif, **19 projets** d'extension des horaires ont bénéficié d'un accompagnement financier de l'État.

L'année suivante, en 2017, ils étaient plus du **triple (58 projets)** à être soutenus, pour un montant total de près de 2,5 millions d'euros.

Nombre de projets soutenus en 2016 et 2017 et montant global de l'aide versée par l'État

	2016	2017
Nombre de projets « actifs »	19	58
Montant de l'aide de l'État	670 000 €	2,48 M€

Source : service du livre et de la lecture (SLL)

À l'échelle du territoire national, ces premiers résultats ont été perçus comme encourageants mais encore trop modestes. Plusieurs facteurs ont été avancés pour expliquer le nombre relativement limité de projets portés en 2016 et en 2017 : **le temps de maturation nécessaire** à l'émergence des projets, **la relative méconnaissance de ce nouveau dispositif** par les décideurs locaux, **un contexte financier contraint** pour les collectivités territoriales. La pertinence du dispositif n'a toutefois pas été remise en cause sur le fond.

2. Le formidable élan donné par le rapport Orsenna-Corbin (2018)

Conformément à l'engagement du Président de la République de faire de l'ouverture des bibliothèques publiques l'une des priorités de la politique culturelle, une mission est confiée en juillet 2017 par l'ancienne ministre de la culture Françoise Nyssen à Erik Orsenna, écrivain et membre de l'Académie française, et Noël Corbin, inspecteur général des affaires sociales, pour rendre compte de la situation des bibliothèques françaises et réfléchir aux nouveaux enjeux qui se posent à elles.

S'appuyant sur « *un tour de France des bibliothèques* », **le rapport**, remis en février 2018, fait le constat d'**un réel dynamisme des collectivités territoriales en matière de transformation des bibliothèques** et appelle à **une généralisation des évolutions** en cours afin que **celles-ci ouvrent « mieux et plus », au service des citoyens.**

**Le rapport « Voyage au pays des bibliothèques, lire aujourd'hui, lire demain »,
d'Erik Orsenna et de Noël Corbin**

→ **Le constat : les bibliothèques sont « des lieux du livre, mais aussi, et tellement, des lieux du vivre »**

- Le rapport recense **16 500 « équipements de lecture »**, soit 7 700 bibliothèques et 8 800 « points d'accès » ou dépôts de livres, qui offrent un accès moins aisé aux ouvrages.

- Les auteurs soulignent de très fortes disparités dans les horaires d'ouverture :

- **entre les grandes villes et les plus petites**, avec par exemple 4 heures d'ouverture par jour dans l'annexe d'une mairie contre 55 heures au Havre. Les bibliothèques sont ouvertes **20 heures en moyenne pour les villes de plus de 20 000 habitants et 42 heures pour celles de plus de 100 000 habitants** ;

- **mais également entre Paris et les grandes métropoles mondiales**. La capitale, avec une ouverture moyenne de 38 heures, soutient difficilement la comparaison avec les autres métropoles, comme Copenhague (98 heures hebdomadaires) ou Londres (78 heures).

- **Les bibliothèques sont les équipements culturels les plus fréquentés, avec 27 millions de visiteurs en 2016**, en hausse de 23 % par rapport à 2005. **40 % des Français fréquenteraient une bibliothèque au moins une fois par an.**

Les auteurs du rapport mettent ce surcroît de fréquentation moins sur l'attrait pour les ouvrages que sur une diversification de leurs activités : accès Wifi, café, lectures publiques, etc. Ce constat d'une diversification se retrouve dans le fait que 50 % des personnes n'empruntent pas de livres, et interroge sur l'attention exclusive portée aux collections.

- Le rapport mentionne de **nombreuses initiatives locales**, soutenues ou non par l'État, qui contribuent à mieux insérer les bibliothèques au cœur de la cité et à répondre aux besoins spécifiques des populations : lutte contre l'illettrisme, mais aussi contre la fracture numérique ou les handicaps. Le rapport pointe ainsi l'importance des « points lecture » dans les zones rurales, tout en soulignant la précarité de leurs conditions de fonctionnement.

- Le ministère de la culture consacre **13,5 M€ par an** - soit une hausse de 1 M€ en 2018 - **au développement de la lecture dans les territoires.**

→ **19 propositions pour faire des bibliothèques des « lieux du vivre » :**

Parmi les plus significatives :

- **L'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques**

La lettre de mission souligne que le Président de la République et le Premier ministre ont fait de **l'ouverture des bibliothèques le dimanche et en soirée** l'une de leurs **priorités**. Elle rappelle à ce propos que le Premier ministre, lors de son discours de politique générale, avait souhaité voir la France « *rester, ou redevenir, une nation de lecteurs* ».

Les auteurs proposent le lancement d'un « **plan national pour les bibliothèques** », nécessitant un accompagnement financier de l'État et une concertation au niveau local **pour se rapprocher le plus possible des besoins des populations**.

Selon les auteurs, l'objectif minimum doit être que toutes les villes de 100 000 habitants disposent au moins **d'une bibliothèque ouverte le dimanche**.

- **L'ouverture des bibliothèques universitaires - ou d'autres lieux - le dimanche**

Les auteurs jugent impératif de tenir à disposition des étudiants les bibliothèques le dimanche. Cependant, compte tenu des besoins de cette population, qui a recours à des espaces de travail, du Wifi et de l'électricité, les auteurs font la proposition **iconoclaste** d'ouvrir le dimanche des locaux administratifs, des restaurants universitaires, des salles de classe.

- **Le « troisième lieu »**

Les auteurs souhaitent transformer les bibliothèques en « **troisième lieu** », **entre le travail et la maison**. Cette expression matérialise une ambition qui modifie fondamentalement la bibliothèque, lieu appelé à devenir **protéiforme et multiservices, d'échanges, de sociabilité, où la place du livre serait constante, mais moins centrale**. En plus de l'extension des horaires d'ouverture pour les bibliothèques traditionnelles, ce troisième lieu pourrait s'implanter virtuellement partout (dans les salles de sport, les piscines, etc.).

La publication de ce rapport, en forme de manifeste, a eu **un formidable effet accélérateur sur la mobilisation des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'au niveau territorial, en faveur des bibliothèques**.

3. L'effet levier du plan « Bibliothèques » et de l'abondement du concours particulier

Conçu à partir des recommandations du rapport « Orsenna - Corbin », le **plan « Bibliothèques »** du ministère de la culture, présenté en avril 2018, ambitionne de faire des bibliothèques de véritables « *maisons de services publics culturels* », susceptibles d'accueillir dix millions de citoyens à l'horizon 2022.

- Ce plan est structuré autour de **deux grands axes** :

→ « **Ouvrir plus** », destiné à favoriser un accès plus large aux bibliothèques, notamment en encourageant **l'adoption d'horaires d'ouverture adaptés aux besoins des publics**.

Le **principal levier d'action** de ce volet est le **concours particulier « bibliothèques »** qui permet **d'accompagner financièrement les projets d'extension des horaires d'ouverture pour une durée maximale de cinq ans**.

Afin de parvenir à l'objectif de 400 projets d'extension des horaires d'ouverture soutenus d'ici fin 2020, 8 millions d'euros sont ajoutés au concours particulier en 2018, portant son montant global à 88,4 millions d'euros¹.

Le Gouvernement s'engage à ce que cette dotation supplémentaire soit reconduite sur cinq exercices, soit jusqu'en 2022. Ainsi, en 2019 et 2020, les crédits du concours ont été stabilisés à 88,4 millions d'euros.

→ « **Offrir plus** », dédié à encourager la diversification de l'offre des bibliothèques autour de trois priorités : la modernisation des espaces, l'affirmation des bibliothèques comme service public de proximité et le renforcement de leur rôle en matière d'éducation et d'inclusion sociale.

Pour mettre en œuvre ce volet, l'État réalise un effort budgétaire de 3 millions d'euros en 2018², puis de 4 millions d'euros en 2020³, soit une somme globale de 7 millions d'euros.

Au total, pour ces deux volets, l'État a déployé 11 millions d'euros en 2018, 11 millions d'euros en 2019 et 15 millions d'euros en 2020.

Effort budgétaire en faveur du plan « Bibliothèques » (2018-2020)

		2018	2019	2020
Prog. 119. Ministère chargé des collectivités territoriales	« Ouvrir plus » : extension des horaires des bibliothèques	+8 M€	consolidation	consolidation
Prog. 224. Ministère de la culture	« Offrir plus » : transformation des missions des bibliothèques	+3 M€	consolidation	+4 M€
Total		+11 M€ (par rapport à 2017)	+11 M€ (par rapport à 2017)	+15 M€ (par rapport à 2017)

Source : service du livre et de la lecture (SLL)

• Un troisième volet, consacré à la formation des professionnels des bibliothèques, a également été engagé en avril 2018 avec l'ensemble des partenaires institutionnels et associatifs afin que la formation initiale et continue soit en cohérence avec les évolutions quantitatives et qualitatives attendues des volets 1 et 2.

¹ Abondamment inscrit au programme budgétaire 119.

² Ces crédits, inscrits au programme budgétaire 224, ont été utilisés pour créer des contrats départementaux lecture itinérance (CDLI) et développer l'éducation aux médias et à l'information, ainsi que l'éducation artistique et culturelle en bibliothèque.

³ Ces crédits, inscrits au programme budgétaire 224, sont destinés à donner un nouvel élan aux contrats territoire lecture (CTL).

Dans l'attente des **prochaines « Assises de la formation en bibliothèque »**, qui auront lieu le 13 novembre 2020, le ministère de la culture a renforcé en 2019 les crédits alloués aux DRAC (+ 0,3 million d'euros) pour qu'elles soutiennent des formations proposées gratuitement aux agents territoriaux, dans le cadre de plans régionaux de formation continue conçus avec l'ensemble des acteurs du secteur.

4. Une forte mobilisation des services de l'État sur le terrain répondant à une réelle volonté des collectivités d'améliorer le service de lecture publique

2018 a marqué, grâce au retentissement de la mission « Orsenna - Corbin » et à l'abondement supplémentaire de 8 millions d'euros du concours particulier « bibliothèques », **un changement d'échelle dans le dispositif**.

Ce constat est particulièrement perceptible dans **le degré de mobilisation des directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**, qui en sont un acteur clé de par leur mission d'instruction et d'accompagnement des projets d'extension horaire.

Le *vade-mecum* qu'elles ont reçu des services centraux du ministère de la culture, précisant le cadre et les orientations de cette politique, les incite à porter **un discours très incitatif auprès des collectivités** : les DRAC sont chargées de les sensibiliser, de les informer sur le dispositif de soutien et, une fois le projet d'extension des horaires d'ouverture lancé, de les accompagner tout au long de sa mise en œuvre.

À cette stratégie mobilisatrice s'ajoute **une large prise en charge, sur les crédits du concours particulier « bibliothèques », des dépenses engagées au titre de l'extension des horaires** (diagnostic temporel, frais supplémentaires de personnel, adaptation des locaux, des équipements ou des services informatiques, évaluation du projet, frais de communication, etc.), pour **un taux-cible moyen de soutien de l'État de 70 %**.

Du côté des collectivités territoriales, leur engagement dans le dispositif correspond le plus souvent à **une volonté de faire évoluer la politique de lecture publique** afin de mieux répondre aux besoins de la population. Le choix d'étendre les horaires d'ouverture est généralement **l'aboutissement d'une réflexion sur les missions et les priorités des bibliothèques**, à l'occasion de la rédaction d'un projet d'établissement, d'une mise en réseau de plusieurs structures ou de la construction d'un nouvel équipement.

Les remontées de terrain montrent que la conjonction de ces deux dynamiques s'est globalement traduite par **un véritable travail de confiance entre, d'un côté, les services déconcentrés de l'État** (secrétariat général pour les affaires territoriales - SGAR/DRAC), **de l'autre, les acteurs territoriaux** (élus, collectivités, bibliothèques).

II. UN BILAN TRÈS POSITIF, MAIS DES INTERROGATIONS SUR L'AVENIR DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT

A. UNE RÉUSSITE QUANTITATIVE : DES PROJETS DE PLUS EN PLUS NOMBREUX, POUR LESQUELS L'AIDE FINANCIÈRE DE L'ÉTAT EST STRUCTURANTE

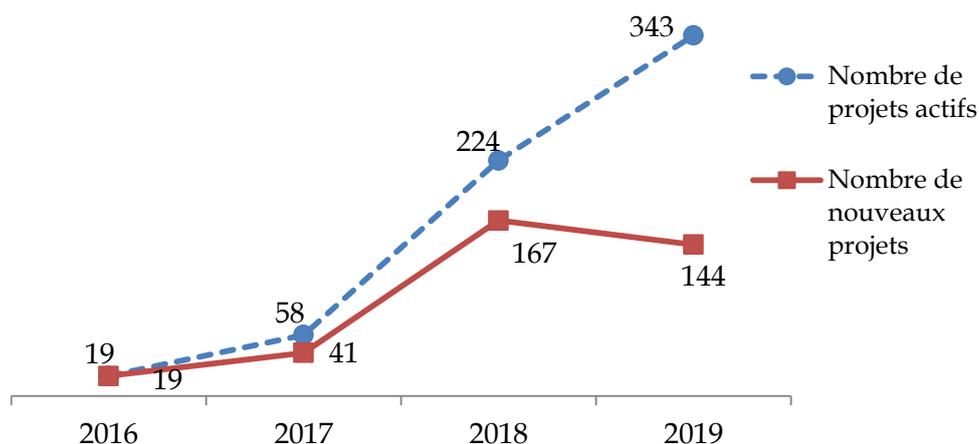
1. La forte progression, à partir de 2018, du nombre de projets soutenus

Le **coup de pouce budgétaire** accordé en application du plan « Bibliothèques » a indéniablement eu **un puissant effet levier sur le nombre de projets d'extension des horaires d'ouverture soutenus**.

De 58 en 2017, leur nombre a connu **une très forte progression en 2018**, passant à **224** (dont 167 nouveaux projets)¹.

La dynamique s'est poursuivie en 2019 avec **343 projets « actifs »**² (dont 144 nouveaux).

Progression du nombre de projets d'extension horaire (2016-2019)



Source : service du livre et de la lecture (SLL)

Ces **343 projets** correspondent à :

- **623 communes** impliquées ;
- **747 bibliothèques** qui font évoluer leurs horaires ;
- **9,1 millions de Français** vivant dans une commune dont au moins une bibliothèque a étendu ses horaires.

Pour 2020, 60 nouveaux projets sont d'ores et déjà identifiés, laissant escompter **l'atteinte prochaine de l'objectif de 400 projets accompagnés**.

¹ L'aide financière de l'État étant prévue sur cinq ans, le nombre total de projets soutenus par année est obtenu en additionnant le nombre de projets en cours et le nombre de nouveaux projets.

² Depuis 2016, 371 projets d'extension des horaires ont été accompagnés, mais 28 ont été interrompus pour des raisons diverses (nécessité de dresser un diagnostic temporel, difficultés organisationnelles à mener le projet, crainte du caractère non pérenne du financement...), d'où le chiffre de 343 projets « actifs » en 2019.

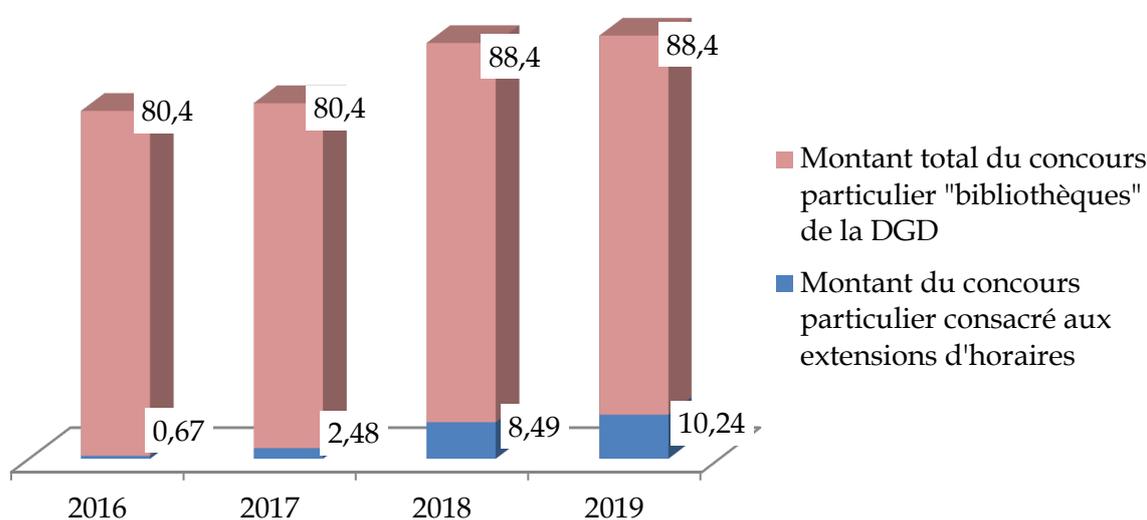
2. Un important taux d'accompagnement financier de l'État

Les statistiques du ministère de la culture montrent que le dispositif se caractérise aujourd'hui par **un taux moyen d'accompagnement de l'État de 70 %**, résultat conforme à l'objectif fixé lors de son lancement.

Le **montant moyen de l'aide du concours particulier s'élève à 42 881 euros annuels par projet**. Cette moyenne masque toutefois **des écarts importants entre les différents projets**, leurs coûts étant très variables selon la taille de la collectivité concernée. Ainsi, le coût moyen d'un projet d'une collectivité de moins de 10 000 habitants se chiffre à environ 30 000 euros, alors qu'il atteint plus de 300 000 euros pour une collectivité dépassant les 100 000 habitants.

Un autre indicateur témoignant de **l'attractivité et de la pertinence du dispositif** est **l'augmentation**, depuis 2016 et surtout depuis 2018, **de la part du concours particulier « bibliothèques » consacrée aux projets d'extension des horaires d'ouverture**. Elle a ainsi atteint 10,24 millions d'euros en 2019, sur un montant global de crédits de 88,4 millions d'euros¹.

Part des projets d'extension horaire dans le concours particulier « bibliothèques » de la DGD (en M€)



Source : service du livre et de la lecture (SLL)

¹ L'enveloppe globale du concours particulier « bibliothèques » est fermée mais, au sein de celle-ci, il existe une fongibilité entre les crédits servant au financement de différents types de dépenses (fonctionnements non pérennes, opérations d'investissement...). Cette souplesse budgétaire explique que la part des crédits consacrés aux projets d'extension horaire ait dépassé, en 2018 et 2019, les 8 millions d'euros annuels initialement fléchés sur ces projets dans le cadre du plan « Bibliothèques ».

3. Une fongibilité des crédits permettant une souplesse de gestion et une solidarité entre les régions

Le concours particulier « bibliothèques » offre l'avantage de permettre, **au sein de l'enveloppe globale de crédits** (fraction 1 et fraction 2 réunies), **une fongibilité**, c'est-à-dire la possibilité de redéploiements de crédits des postes de dépenses les moins consommateurs vers les postes de dépenses les plus consommateurs.

Cette fongibilité fonctionne aussi au sein de la part du concours particulier consacrée aux projets d'extension des horaires d'ouverture. Autrement dit, si certains territoires ne consomment pas l'ensemble des crédits auxquels leurs communes et intercommunalités peuvent prétendre au titre des projets d'extension horaire, **les crédits non consommés sont reversés aux territoires ayant des besoins de financement supérieurs à l'enveloppe qui leur a été attribuée initialement.**

De tels mouvements de crédits, qui sont opérés à l'automne,¹ ont notamment eu lieu **entre certaines collectivités d'outre-mer**, qui n'avaient pas consommés l'ensemble de leurs crédits faute de projets présentés en nombre suffisant (la Guyane, la Martinique et Saint-Barthélemy), **et des collectivités connaissant une forte dynamique des projets d'extension des horaires d'ouverture** (la Bretagne, par exemple).

B. DES AVANCÉES QUALITATIVES : UN DISPOSITIF VERTUEUX SUR LES PLANS CULTUREL, SOCIAL ET TERRITORIAL

L'ensemble des données recueillies auprès des services centraux et déconcentrés du ministère de la culture, ainsi que des représentants des collectivités territoriales permettent de dresser **un état des lieux très satisfaisant** des politiques d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques en termes d'**inclusion culturelle et sociale**.

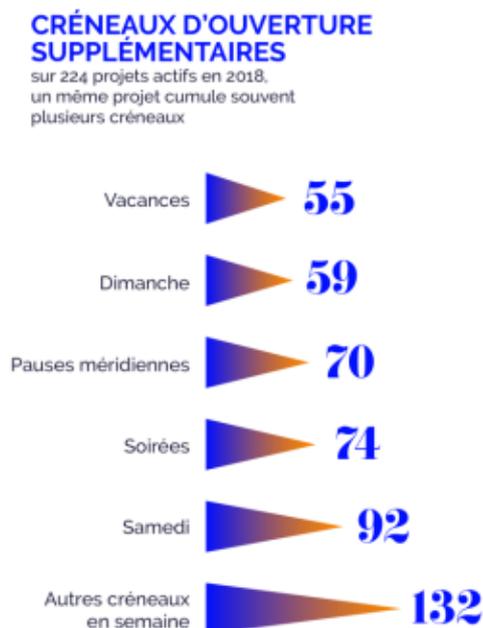
¹ En lien avec les DRAC/DAC, responsables de l'instruction des dossiers, les préfetures de région transmettent, avant le 30 septembre, la programmation stabilisée des crédits délégués au titre de la première fraction du concours particulier. Cette transmission permet d'identifier les crédits sans emplois à redéployer entre régions. Les transferts de crédits sont ensuite effectués par la DGCL, en lien avec le SLL, entre mi-octobre et mi-novembre. De manière marginale, des reliquats de crédits peuvent également faire l'objet d'un redéploiement durant les dernières semaines de gestion de l'exercice budgétaire.



1. Une nette amélioration du service offert aux usagers

- Sur l'ensemble des projets en cours, **l'augmentation de l'amplitude horaire hebdomadaire s'élève, en moyenne, à 8 heures 30.**

Contrairement à une idée souvent répandue, **l'ouverture le dimanche n'est pas le créneau supplémentaire le plus fréquent.** Ce sont les **extensions d'horaires les jours de semaine et le samedi** qui, après élaboration de diagnostics de temporalité, sont privilégiées par les collectivités.



- Au-delà de la stricte question temporelle, l'extension des horaires s'inscrit dans un **nouveau rapport à l'utilisateur**, qu'elle impulse ou conforte, selon les cas. Ce changement de paradigme se traduit par une meilleure

adaptabilité de l'offre de services, une attention accrue portée à l'accueil, une médiation renforcée. Il consacre **le passage d'une logique descendante** - le personnel de bibliothèque prêtant un livre à l'utilisateur - **à une logique ascendante** - l'utilisateur, acteur de son identité culturelle, demandant un service ou une offre culturelle -, dans une approche que certains qualifient de « *droits culturels* »¹.

2. Une augmentation de la fréquentation et une diversification des publics accueillis

- **Les horaires étendus**, en correspondant mieux aux plages de disponibilité des habitants, **amplifient indéniablement les chiffres de fréquentation** :

- à Brest, la nouvelle médiathèque *François Mitterrand – Les Capucins*, ouverte 36 heures par semaine, enregistre 500 000 entrées par an et une augmentation de 50 % du nombre d'abonnés du réseau, portant la part des Brestois à disposer d'une carte de médiathèque à 20 % ;

- à Roubaix, la fréquentation de la médiathèque a crû de 50 % corrélativement au passage de 41 heures d'ouverture hebdomadaire à 50 heures ;

- à Montpellier, la fréquentation moyenne par heure des médiathèques le dimanche, jour d'ouverture supplémentaire choisi, est supérieure (700 personnes) à celle constatée le samedi (450 personnes).

- L'extension des horaires permet aussi de **diversifier les publics fréquentant les bibliothèques, renforçant ainsi leur rôle éducatif et social** :

- à Nantes, la nouvelle grille horaire du réseau de bibliothèques et de médiathèques, qui se caractérise par des fermetures plus tardives en semaine et de nouvelles tranches horaires le week-end, attire de nouveaux publics (jeunes pères, familles, personnes défavorisées...) ;

- à Roubaix, un même constat est dressé sur l'ouverture à d'autres publics (étudiants, personnes à statut précaire) que permettent des horaires élargis ;

- à Lunéville, l'extension des horaires de la médiathèque, couplée à l'organisation d'ateliers en direction des enfants et des parents, ainsi que la mise en place d'un partenariat avec la mission locale et Pôle emploi, facilite l'accueil de publics auparavant peu habitués à venir (familles, chômeurs) ;

- à Tours, l'ouverture un dimanche par mois de la médiathèque centrale a un effet clairement multiplicateur sur la fréquentation par les familles.

- En 2019, **plus d'un tiers** (166 projets, soit 38,8 %) **des 343 projets actifs** concernaient **au moins l'un des types de territoires identifiés comme prioritaires** par le commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

¹ La notion de « droits culturels » a été inscrite, à l'initiative du Sénat, dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

**Nombre de projets d'extension des horaires d'ouverture mis en œuvre, en 2019,
sur un territoire prioritaire**

Territoire concerné	Nombre de projets dont le périmètre comprend au moins l'un de ces territoires
Le projet concerne une commune du programme Cœur de ville	38
Le projet concerne une zone de revitalisation rurale (ZRR)	80
Le projet concerne une ou plusieurs bibliothèques en quartier prioritaire ou à moins de 500 m	48

Source : service du livre et de la lecture (SLL)

L'ensemble de ces données montre combien les politiques d'adaptation et d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques sont **un important levier de réduction des fractures sociales et territoriales.**

3. Une incitation aux réorganisations internes pour une meilleure qualité de service

Les modifications de l'amplitude horaire s'accompagnent généralement d'**une réflexion plus globale sur l'organisation des missions des bibliothèques**, parfois dans le cadre de la rédaction d'un nouveau projet d'établissement ou d'un projet culturel, scientifique, éducatif et social (PCSES).

Il est ainsi fréquent que certaines tâches techniques, de faible valeur ajoutée et souvent répétitives pour le personnel, soient traitées autrement, pour **dégager du temps et axer le travail des agents en priorité sur l'accueil et le service au public** : automatisation des transactions de prêts et de retours, externalisation du traitement matériel des documents, offre de services dématérialisée, etc.

4. Un effet très significatif sur l'emploi de personnels titulaires

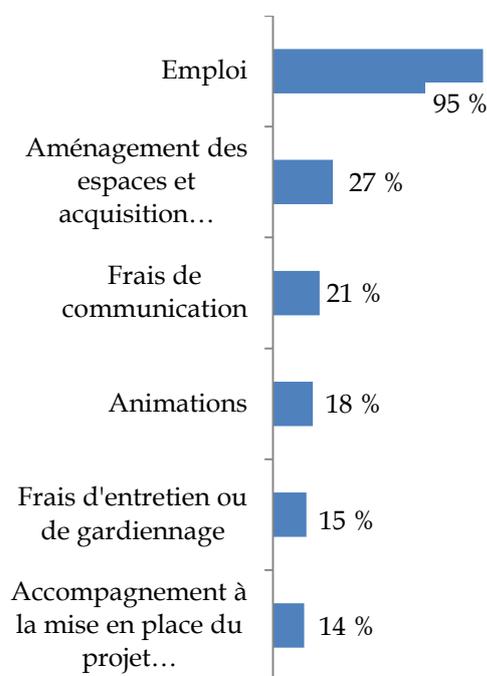
Selon les statistiques disponibles au niveau national, **le dispositif de soutien de l'État à l'extension des horaires sert à 95 % au financement de dépenses de masse salariale.**

Au sein de ces dépenses, **60 % sont consacrés au recrutement d'agents titulaires**, 36 % au recrutement d'agents contractuels et 16 % au paiement de primes ou d'heures supplémentaires.

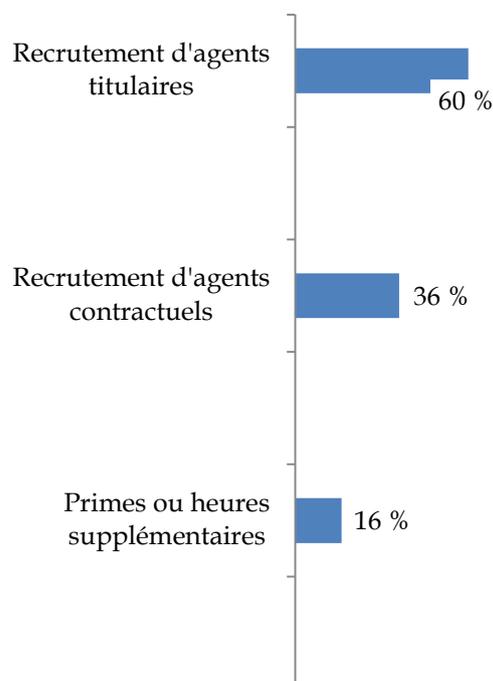
Autrement dit, **les nouveaux horaires**, en entraînant un redimensionnement des équipes et une nouvelle répartition de la charge de travail, **se traduisent par un important recours à du personnel titulaire supplémentaire**. Cet effet positif sur l'emploi titulaire interroge cependant sur la poursuite du financement des charges afférentes, une fois les cinq années de soutien financier de l'État écoulées (cf. *infra*).

Plus marginalement, **d'autres types de dépenses** sont pris en charge sur les crédits du concours particulier : financement d'aménagement des espaces, frais de communication, financement d'animations ou d'événements, frais d'entretien ou de gardiennage...

Types de dépenses prises en charge
(en % du nombre de projets soutenus en 2018)



Ventilation des dépenses de ressources humaines
(en % du nombre de projets soutenus en 2018)



Source : service du livre et de la lecture (SLL)

C. DES BÉMOLS, SOURCES D'INQUIÉTUDES POUR L'AVENIR

1. Un dispositif de soutien limité dans le temps qui pose la question de la pérennité du financement des projets en cours

Le dispositif d'accompagnement de l'État a été conçu comme **une aide financière à l'amorçage des projets d'évolution et d'extension des horaires d'ouverture**.

C'est pourquoi les projets ne peuvent recevoir un soutien financier que dans **la limite maximale de cinq années**¹. **Les premiers projets accompagnés atteindront, dès 2021, le terme des cinq ans.** Les autres suivront en 2022, 2023, 2024, etc.

Dès lors, **se pose avec urgence la question de la poursuite du financement des projets en cours.** Comment assurer la soutenabilité budgétaire de la dynamique enclenchée face au caractère non pérenne de l'aide financière d'amorçage ? Les collectivités territoriales devront-elles prendre le relais de l'État ? D'autres sources de financement sont-elles à activer ?

Force est de constater que **ce sujet sensible n'a pas été anticipé et la période de transition, pas préparée.** Les rapporteuses le regrettent fortement et formulent plusieurs préconisations pour pallier les incertitudes actuelles (cf. *infra*).

Il faut, en revanche, noter que le dispositif introduit en 2016 dans la loi, sauf modification législative, est pérenne. Cela signifie que **les nouveaux projets d'extension horaire pourront continuer à bénéficier du concours particulier « bibliothèques »** en tant qu'aide financière à l'amorçage.

2. Un risque de tension financière pour le concours particulier « bibliothèques » sur la période 2020-2022

Une autre inquiétude d'ordre financier porte sur **la répartition des crédits du concours particulier entre les deux fractions qui le composent** (cf. *supra*).

La **seconde fraction**, réservée aux projets à rayonnement départemental ou régional, et limitée à 15 % du montant total du concours, a **fortement diminué entre 2017 et 2019**, atteignant **un minimum historique (3,3 %)**. Cette baisse s'explique par **la fin d'un cycle politique de constructions d'envergure dans le domaine de la lecture publique.**

Ce contexte a permis, par le principe des vases communicants, de **dégager des marges de manœuvre supplémentaires pour le financement des projets relevant de la première fraction**, à laquelle sont rattachées les extensions des horaires d'ouverture.

¹ Article R. 1614-78 du code général des collectivités territoriales, reprenant l'article 2 du décret n° 2016-423 du 8 avril 2016.

**Proportion du concours particulier « bibliothèques » réservée à la 2^{ème} fraction :
évolution de 2009 à 2019**

Année	% du montant total	Montant (en €)	Date de la publication au JO de l'arrêté
2009	15,0 %	12 063 214	21/08/2009
2010	15,0 %	12 063 214	05/11/2010
2011	10,2 %	8 204 978	10/11/2011
2012	8,2 %	6 608 007	09/11/2012
2013	15,0 %	12 063 214	13/11/2013
2014	15,0 %	12 063 214	19/11/2014
2015	12,4 %	10 028 679	19/10/2015
2016	15,0 %	12 063 214	09/11/2016
2017	15,0 %	12 063 214	04/04/2017
2018	8,7 %	7 649 058	10/08/2018
2019	3,3 %	2 896 184	08/07/2019

Source : arrêtés annuels relatifs à la constitution du montant de la seconde fraction

Après les élections municipales du printemps 2020, il est cependant attendu **une reprise des projets dépendant de la seconde fraction**, tendance qui pourrait placer **le concours particulier « bibliothèques » sous tension**, compte tenu des besoins de financement identifiés pour la première fraction entre 2020 et 2022.

3. Les grandes collectivités freinées dans leur engagement par les règles du pacte financier État-collectivités

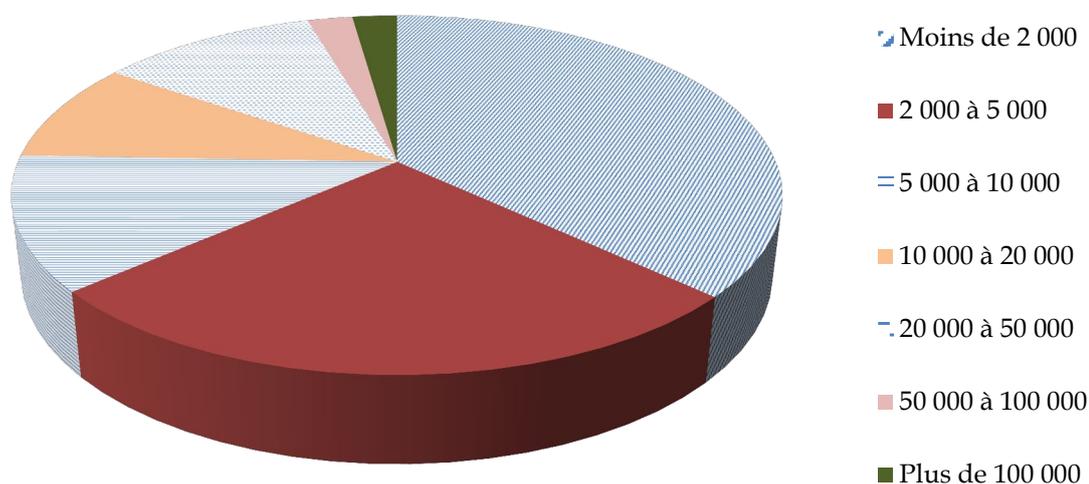
Les petites collectivités sont les principales bénéficiaires du dispositif. En 2019, **sur les 623 communes** engagées dans un projet d'extension horaire, **396 - soit 63,5 % - sont des communes comptant jusqu'à 5 000 habitants.** En comparaison, les communes de grande taille sont beaucoup moins mobilisées sur le dispositif.

**Répartition par tranche de population
des 623 communes engagées dans un projet d'extension horaire en 2019¹**

Population	Nombre de communes engagées dans un projet d'extension des horaires de bibliothèque	Nombre total de communes par population	Part des communes de cette tranche qui étendent leurs horaires avec l'appui de la DGD
Moins de 2 000	230	29 624	0,8 %
2 000 à 5 000	166	3 163	5,2 %
5 000 à 10 000	75	1 186	6,3 %
10 000 à 20 000	56	532	10,5 %
20 000 à 50 000	68	339	20,1 %
50 000 à 100 000	14	84	16,7 %
Plus de 100 000	14	42	33,3 %
Total	623	34 970	

Source : service du livre et de la lecture (SLL)

**Répartition, par nombre d'habitants,
des 623 communes concernées par un projet d'extension horaire en 2019**



Source : commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, à partir des données du service du livre et de la lecture (SLL)

Le principal facteur déterminant le coût d'un projet est la taille de la collectivité, la superficie de la bibliothèque et le nombre d'équivalent temps

¹ Ces valeurs sont calculées par rapport à l'ensemble des communes, qu'elles aient ou non une bibliothèque. Des statistiques relatives aux seules communes dotées d'une bibliothèque permettraient d'affiner ces résultats. Cependant, leur élaboration impliquerait un processus complexe de croisement des données, du fait des intercommunalités, et la conception d'un programme informatique spécifique.

plein (ETP) qui y sont affectés étant généralement corrélés à celle-ci. L'ouverture de créneaux supplémentaires mobilise un personnel plus important dans les collectivités de grande taille, ce qui se traduit par un coût plus élevé du projet. Comme l'a souligné Noël Corbin¹, « *le principal indicateur de coût étant la masse salariale et celle-ci étant liée à la surface des bibliothèques, il est logique que les bibliothèques des grandes villes supportent des coûts plus importants au total.* »

Or, **la règle d'or** appliquée aux collectivités territoriales depuis 2018, **limitant à 1,2 % la hausse de leurs dépenses de fonctionnement sur une période de cinq ans**², contraint fortement les plus grandes d'entre elles à **renoncer à s'engager dans de nouveaux projets fortement consommateurs en dépenses de fonctionnement** (notamment de ressources humaines), comme peut l'être l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques.

Il y a ainsi une forme d'**injonction paradoxale dans le souhait de l'État d'accompagner les collectivités à ouvrir plus et mieux leurs bibliothèques**, avec les charges de fonctionnement qu'une telle politique implique, **tout en voulant limiter l'augmentation de ce type de dépenses.**

4. Des disparités d'engagement dans le dispositif selon les régions

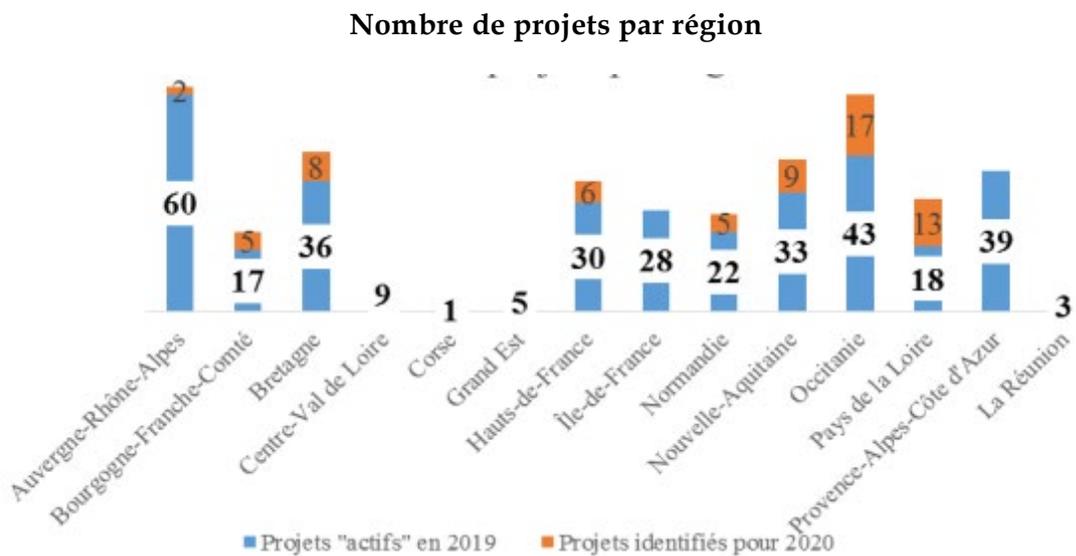
Les remontées de terrain font clairement apparaître que **l'engagement des collectivités dans le dispositif dépend beaucoup de la politique de sensibilisation, d'information et d'accompagnement mise en place par les conseillers pour le livre et la lecture des DRAC**³, qui sont les véritables chevilles ouvrières du dispositif.

Ainsi, la répartition géographique des projets d'extension horaire révèle des **disparités territoriales** : certaines régions comptabilisent de nombreux projets de modification horaire (par exemple, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Ile-de-France), alors que d'autres en comptent beaucoup moins (par exemple, Centre-Val de Loire, Grand Est, Corse, La Réunion).

¹ Noël Corbin, inspecteur général des affaires culturelles, *Mission de suivi de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales, dans le cadre du plan d'action gouvernemental pour les bibliothèques et la lecture - Note d'étape, juillet 2018, p. 2.*

² Article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³ Au sein de chaque DRAC, les conseillers pour le livre et la lecture mettent en œuvre la politique de l'État, notamment au moyen de subventions, dans les domaines suivants : construction, informatisation et coopération entre bibliothèques, protection du patrimoine écrit, soutien aux manifestations littéraires. Ils jouent un rôle d'information et de conseil auprès des collectivités territoriales et des milieux professionnels. Ils font connaître et expliquent les grandes orientations du ministère. Ils recueillent et transmettent à l'administration centrale les informations concernant leur région.



Source : service du livre et de la lecture (SLL)

Ces disparités s'expliquent aussi par **des moyens en ingénierie différents** d'une région à l'autre. Si la mise en place de projets d'extension horaire nécessite une aide financière d'amorçage, elle requiert aussi, pour les collectivités mobilisées, un accompagnement d'ordre organisationnel (outils d'identification des besoins, instances de consultation des personnels, expérimentation, mise en œuvre...).

5. Les difficultés rencontrées en termes de gestion des ressources humaines

L'adaptation et l'extension des horaires d'ouverture est **un sujet très délicat sur le plan managérial** car il faut parvenir à convaincre les personnels des bibliothèques de travailler plus tard les soirs de semaine ou le week-end.

À Nantes, par exemple, l'extension des horaires s'est faite dans un contexte social tendu avec une négociation particulièrement longue sur les modalités de récupération des dimanches travaillés. Au final, un dispositif d'accompagnement des personnels a été mis en place, comprenant la création de trois postes de catégorie C et la possibilité, pour les agents travaillant le dimanche, de choisir entre la perception d'une indemnité majorée ou le bénéfice d'heures supplémentaires.

Le sujet est encore plus sensible dans les bibliothèques de la ville de Paris puisque beaucoup d'agents, habitant en dehors de la capitale, ont des temps de transport particulièrement importants et sont donc peu enclins à travailler tard le soir.

Le recours à des vacataires est parfois l'une des solutions choisies par les collectivités pour atténuer les contraintes liées aux nouveaux horaires d'ouverture. Ainsi, à Brest, le recrutement d'étudiants vacataires a permis de limiter le travail dominical à quatre demi-journées par an et par agent.

Mais les projets d'extension des horaires nécessitent **un dialogue social approfondi qui va au-delà de la seule question des horaires de travail ; c'est le métier de bibliothécaire, dans tous ses aspects, qui doit, à cette occasion, être questionné et repensé.**

Les bibliothécaires font en effet preuve d'un attachement très fort à leur cœur de métier, qui est le livre. Or la bibliothèque n'est plus exclusivement le lieu où l'on vient emprunter un livre ; tel est le cas de 55 % des personnes qui s'y rendent. Les personnels doivent désormais accueillir des publics divers et les accompagner dans l'usage de nouveaux services. Les anciennes compétences techniques laissent ainsi de plus en plus la place aux nouvelles compétences relationnelles.

La question des horaires de travail est donc **indissociable d'une action en faveur de la formation des professionnels et de l'évolution de leurs pratiques.** Certaines DRAC l'ont bien compris et commencent à proposer aux collectivités des offres de formation pour les personnels concernés.

6. Un manque de coopération entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires

L'extension des horaires d'ouverture invite aussi à penser « réseau » afin de tirer profit des complémentarités entre les différentes bibliothèques présentes sur un territoire donné et d'atténuer les inconvénients liés aux nouveaux horaires de travail pour les personnels concernés.

Cette démarche serait particulièrement utile avec les bibliothèques universitaires qui se sont engagées depuis 2016, sous l'impulsion du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche¹, dans une politique d'extension des horaires d'ouverture qui porte ses fruits : de 7, le nombre de bibliothèques universitaires ouvertes le dimanche est passé à 19, pour une amplitude horaire hebdomadaire de 61 heures en moyenne nationale.

Or, même si des initiatives locales existent, grâce à l'engagement d'élus et de professionnels universitaires, **la coopération entre les bibliothèques publiques et les bibliothèques universitaires - sur les horaires d'ouverture comme sur d'autres sujets - apparaît, à l'échelle du territoire national, encore balbutiante.**

L'obstacle le plus significatif est d'ordre institutionnel. Les souhaits de coopération se heurtent souvent à la difficulté de faire s'accorder durablement des collectivités et des tutelles étatiques nombreuses et disparates dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

¹ Le plan pluriannuel (2016-2019) « Bibliothèques ouvertes + », lancé février 2016, s'organise autour de deux axes : élargir les horaires d'ouverture des bibliothèques universitaires le soir, le week-end et pendant les vacances ; améliorer la qualité des services des bibliothèques universitaires aux usagers (information en temps réel sur les places disponibles, prêts automatisés, accès badgés,...). Ce plan est actuellement en cours de reconduction.

À ce frein institutionnel viennent s'ajouter des différences statutaires (formation, carrière, horaires, congés, définition des cadres d'emplois, voire représentations et systèmes de valeurs) entre les personnels d'État et ceux de la fonction publique territoriale (FPT) qui rendent difficile la concrétisation des projets de coopération.

III. LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURES

A. ASSURER LA PÉRENNITÉ FINANCIÈRE DES PROJETS D'EXTENSION DES HORAIRES D'OUVERTURE EN COURS ET GARANTIR LE FINANCEMENT DE NOUVEAUX PROJETS

1. Préserver la gestion actuelle du concours particulier « bibliothèques »

Face aux éventuelles velléités de certains services ministériels de récupérer le pilotage du concours particulier « bibliothèques », surtout depuis son abondement supplémentaire de 8 millions d'euros annuels, **les rapporteures souhaitent que cette enveloppe budgétaire reste dans le giron de la direction générale des collectivités locales (DGCL)** car il s'agit historiquement d'une dotation destinée aux collectivités dans le cadre des transferts de compétences de l'État.

Elles estiment, en outre, que le concours particulier « bibliothèques » doit continuer à être positionné sur le programme 119. La gestion actuelle du dispositif donne en effet pleinement satisfaction tant aux collectivités territoriales qu'aux conseillers pour le livre et la lecture.

Ses principales qualités, si on le compare aux dispositifs traditionnels de subvention à l'investissement, tiennent à **sa réactivité, sa souplesse et sa simplicité de mise en œuvre** : la constitution du dossier, puis son suivi par les collectivités et les services de l'État est peu coûteuse en personnel ; la subvention est versée dès la première notification et non sur facture, ce qui simplifie les démarches ; les collectivités reçoivent tout ou partie de l'aide et peuvent ainsi réduire leurs emprunts et donc leurs dépenses. Au final, tous ces éléments expliquent **le très fort taux de consommation des crédits** de l'enveloppe dédiée aux projets d'extension des horaires d'ouverture.

2. Préparer, dès à présent, la transition vers d'autres relais de financement pour les projets d'extension des horaires d'ouverture en cours

L'inquiétude majeure pour les projets en cours porte sur **la poursuite de leur financement, une fois les cinq années de soutien de l'État écoulées.**

Une possibilité serait d'**allonger la durée d'accompagnement de l'État**, mais un tel scénario emporterait deux conséquences :

- d'une part, sur la forme, il nécessiterait **une modification de la loi** puisque celle-ci limite, à l'article L. 1614-10 du code général des collectivités territoriales, le soutien de l'État par le concours particulier « bibliothèques » aux « *dépenses de fonctionnement non pérennes* », en précisant que l'aide accordée pour un projet d'extension ou d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques est « *initiale* ». Autrement dit, **cette dotation budgétaire ne peut pas, en l'état actuel du droit, servir au financement de dépenses de fonctionnement courantes**. Or on peut légitimement considérer qu'au-delà d'un délai de cinq ans, il s'agit bien de dépenses courantes ;

- d'autre part, sur le fond, il reviendrait à **changer la nature même du dispositif** : d'aide à l'amorçage de projets, celui-ci deviendrait **une subvention pérenne**, ce qui, de l'avis des rapporteuses, ne serait **pas une solution équilibrée et responsable** du point de vue des relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Ce scénario maximaliste écarté, **la mise en place d'une période de transition s'impose**. Celle-ci doit passer par :

- **l'instauration**, le plus rapidement possible, mais de manière pédagogique et concertée avec les collectivités, **d'une dégressivité du taux d'accompagnement de l'État** pour les années de soutien restantes. Il s'agissait d'ailleurs de l'une des recommandations des services centraux du ministère de la culture au moment du lancement du dispositif de soutien, mais celle-ci n'a pas toujours été suivie d'effet selon les régions (certaines DRAC l'ont mise en place, d'autres non) ;

- **la recherche de relais de financement au niveau des territoires (communes, intercommunalités, départements)**. Des pistes ont été évoquées aux rapporteuses, sans qu'aucune n'ait, à ce stade, fait l'objet d'une analyse approfondie : co-financement entre l'État et une ou plusieurs collectivités dans le cadre des contrats territoire-lecture (CTL), mutualisation des coûts en jouant sur la co-implantation géographique de services publics territoriaux... Si aucune solution n'apparaît d'emblée évidente, dans l'actuel contexte budgétaire contraint, les rapporteuses estiment que **le futur projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration », dit « 3D », devra impérativement traiter de ce sujet**.

3. Pérenniser l'abondement du concours particulier « bibliothèques » jusqu'en 2022 et au-delà de cette date pour continuer à soutenir de nouveaux projets d'extension des horaires d'ouverture

Bien que l'accompagnement dans le temps d'un projet soit limité, **le dispositif de soutien, lui, est pérenne**. Cela signifie que les nouveaux projets d'extension horaire pourront eux aussi recevoir une aide financière d'amorçage

du concours particulier, y compris quand les premiers projets soutenus auront atteint le terme des cinq années prévues, ce qui arrivera dès 2021.

Mais **cette poursuite du dispositif suppose que celui-ci continue à bénéficier de crédits dédiés.**

C'est pourquoi les rapporteuses formulent les deux recommandations suivantes :

- **veiller à ce que, dans les prochains projets de loi de finances, l'engagement d'abondement du concours particulier « bibliothèques », de 8 millions d'euros annuels jusqu'en 2022, soit bien respecté.**

- **pérenniser, au-delà de 2022, l'abondement du concours particulier à un niveau permettant de répondre aux besoins de financement du nombre de nouveaux projets escompté.**

À ce stade, le nombre annuel de nouveaux projets est difficile à évaluer. Le ministère de la culture estime néanmoins qu'il serait amené à baisser entre 2020 et 2021 (passant de 60 à 50), puis à se stabiliser, les collectivités susceptibles de s'engager dans cette démarche ayant déjà été largement mobilisées en 2018 et 2019.

Si le taux moyen de soutien de l'État est maintenu à 70 % dans les prochaines années, le montant de la part du concours particulier consacrée aux projets d'extension horaire continuerait à augmenter jusqu'en 2022 pour atteindre 14,4 millions d'euros, puis redescendrait en 2023 à un niveau proche de celui constaté aujourd'hui (autour de 10 millions d'euros).

Nombre de projets d'extension des horaires d'ouverture et montant de la part du concours particulier « bibliothèques » qui leur est consacrée – projections jusqu'en 2023

	Nombre de nouveaux projets	Nombre de projets interrompus ou achevés à la fin de l'année	Nombre de projets actifs	Montant versé
2016	19	2	19	0,7 M€
2017	41	1	58	2,5 M€
2018	167	25	224	8,5 M€
Prévisionnel 2019	144	-	343	10,2 M€
Prévisionnel 2020	60	-	403	12,3 M€
Prévisionnel 2021	50	32	453	13,8 M€
Prévisionnel 2022	50	167	471	14,4 M€
Prévisionnel 2023	50	144	354	10,8 M€

Source : service du livre et de la lecture (SLL)

B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT EN INGÉNIERIE DES COLLECTIVITÉS LES MOINS BIEN DOTÉES

Les disparités régionales en matière d'engagement dans le dispositif interpellent les rapporteures qui y voient, certes, la conséquence de l'implication plus ou moins grande des conseillers pour le livre et la lecture des DRAC, mais aussi le résultat de **capacités d'ingénierie** - lesquelles sont nécessaires à la mise en œuvre des projets - **différentes d'une région à l'autre. Certaines collectivités**, notamment en **outre-mer**, apparaissent ainsi **moins bien dotées que d'autres**.

L'aide financière d'amorçage de l'État est indispensable mais pas suffisante. **Les collectivités ont en effet besoin d'être accompagnées sur le plan de l'ingénierie** tout au long du projet d'extension des horaires d'ouverture (identification des besoins par l'élaboration d'un diagnostic temporel, consultation du personnel et des instances représentatives, phase d'expérimentation, mise en œuvre...).

Les rapporteures estiment donc **nécessaire que le ministère de la culture renforce le volet ingénierie du dispositif à destination des collectivités ayant d'importants besoins dans ce domaine**.

C. METTRE L'ACCENT SUR LA FORMATION DES PROFESSIONNELS

Les transformations que connaissent les bibliothèques en termes de missions et d'organisation sont telles qu'elles ne peuvent s'envisager sans une remise à plat de **la formation initiale et continue des professionnels**.

C'est pourquoi **les rapporteures demandent au ministère de la culture**, maintenant que les volets « ouvrir plus » et « ouvrir mieux » du plan « Bibliothèques » sont engagés sur une bonne dynamique, **que l'accent soit mis sur ce troisième volet**.

L'investissement dans la formation est aujourd'hui très hétérogène d'une région à l'autre, d'une collectivité à l'autre. Il faut donc parvenir, en associant tous les acteurs du secteur (représentants des professionnels, organismes de formation, élus locaux, DRAC...), à **la mise en place d'une même offre de formation sur l'ensemble du territoire**, qui réponde à la mission de service public des bibliothèques, tout en permettant de s'adapter aux situations et spécificités locales.

Ce travail de réflexion concerté devra inévitablement aborder **la question de l'évolution des compétences demandées aux bibliothécaires et des conséquences statutaires** que celle-ci emporte.

D. ENCOURAGER LA COOPÉRATION ENTRE LES BIBLIOTHÈQUES TERRITORIALES ET LES BIBLIOTHÈQUES UNIVERSITAIRES

Sans une volonté politique forte, **les projets de coopération entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires demeurent aujourd'hui compliqués à mettre en œuvre.**

Pourtant, **les gains escomptés d'une telle démarche sont nombreux tant du point de vue des usagers** (meilleure capacité d'accueil, diversification de l'offre de services...) **que des établissements** (complémentarité sur les horaires d'ouverture, mutualisation des moyens et des coûts, mise en place de projets communs...).

Les rapporteuses invitent donc le ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à mener une réflexion commune sur les moyens d'encourager et de faciliter la collaboration entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires.

E. SÉCURISER JURIDIQUEMENT LA COMPÉTENCE LECTURE PUBLIQUE DES DÉPARTEMENTS

Contrairement aux musées et aux services d'archives, **les équipements de lecture publique ne disposent pas de textes législatifs dédiés.** Les activités des bibliothèques ne se déroulent pour autant pas en dehors de tout cadre juridique : elles relèvent principalement du code de la propriété intellectuelle (droit d'auteur, droit de prêt), du code du patrimoine (collections classées) et du code général des collectivités territoriales.

À cela s'ajoute **la répartition particulièrement complexe,** conséquence des strates successives de décentralisation, de ce qu'il est communément appelé « **la compétence lecture publique** » **des collectivités territoriales, notion qui n'est toutefois pas juridiquement définie :**

- **les communes** créent et gèrent les bibliothèques communales, en application de leur clause générale de compétence dans le domaine culturel ;

- **les établissements publics de coopération intercommunale** (EPCI) peuvent se saisir de la lecture publique au titre de la compétence optionnelle « équipements culturels » ;

- **les départements** gèrent les bibliothèques départementales de prêt (BDP)¹, sans toutefois que la loi ne précise s'il s'agit d'une compétence obligatoire ou optionnelle.

¹ Les bibliothèques départementales de prêt (BDP) sont les héritières des bibliothèques centrales de prêt (BCP), créées par l'ordonnance du 2 novembre 1945 et transférées aux conseils départementaux par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983.

Aujourd'hui, hormis dans la « petite couronne » de Paris (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) et la capitale elle-même, c'est-à-dire les territoires les plus urbanisés de la France, chaque département a une BDP, soit 95 équipements et non plus 96, depuis le 1^{er} juin 2016. À cette date, en effet, **le conseil départemental des Yvelines a fermé sa BDP** et fondu ses missions dans un service de soutien à la lecture publique, qui n'est pas une bibliothèque. Cette décision a fait l'objet de très vives réactions, par crainte de voir le département se désengager du secteur de la lecture publique.

Afin d'éviter que d'autres départements ne s'inspirent de ce précédent, **les rapporteuses souhaitent que soit inscrit dans la loi, par exemple à l'occasion d'une prochaine étape de décentralisation, le caractère obligatoire de la compétence du département sur les bibliothèques départementales de prêt.**

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 1^{ER} JUILLET 2020

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – L'ordre du jour de notre réunion appelle à présent la présentation par nos collègues Sylvie Robert et Colette Mélot des conclusions de la mission d'information consacrée à l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques, que nous leur avons confiée en novembre dernier.

Mes chers collègues, vous avez la parole.

Mme Colette Mélot. – La mission d'information qui nous a été confiée par le bureau de la commission porte sur un sujet très précis : l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques publiques. Nous avons concentré notre travail d'auditions sur un mois - entre fin janvier et fin février - afin de pouvoir vous rendre compte de nos constats et préconisations le plus rapidement possible. L'examen de notre rapport était ainsi programmé pour le 25 mars dernier, mais les circonstances exceptionnelles que nous avons vécues ont évidemment bouleversé ce calendrier initial. Nous sommes aujourd'hui heureuses de pouvoir enfin vous présenter notre travail.

Je tiens tout d'abord à souligner la grande expertise de notre collègue Sylvie Robert, qui avait déjà travaillé sur ce sujet en 2015 et qui a continué depuis à l'approfondir.

Premier équipement culturel public par leur nombre (16 500 établissements de lecture publique), l'importance et la diversité des publics qu'elles accueillent (environ 12 millions d'usagers), les bibliothèques ont vu leurs missions profondément évoluer à partir des années 1970, et plus encore depuis une dizaine d'années. Elles ne se limitent plus à leur rôle traditionnel de lieu de lecture et de prêt de livres : elles sont désormais des espaces d'animation culturelle au sens large.

De plus en plus de bibliothèques proposent ainsi des services dans des domaines divers (éducation artistique et culturelle, débat d'idées, formation et orientation professionnelles, médiation, lutte contre la fracture numérique...) et développent des partenariats avec d'autres acteurs issus des sphères culturelle, sociale ou éducative.

Nous avons tous, dans nos départements, des exemples illustrant cette transformation des bibliothèques en espaces de démocratie sociale et culturelle ou, pour reprendre l'expression de Noël Corbin, inspecteur général des affaires culturelles que notre commission avait auditionné avec Erik Orsenna, en « *ponts avancés de la politique culturelle dans les territoires* ».

Face à ces mutations profondes, les horaires traditionnels d'ouverture des bibliothèques, correspondant aux horaires de travail de la population, sont rapidement apparus comme inadaptés et dépassés.

Pour jouer pleinement leur rôle de service public culturel, les bibliothèques doivent en effet s'adapter aux demandes nouvelles des citoyens, prendre en compte les changements de leurs pratiques et intégrer les évolutions de leurs modes de vie. Tel est le constat dressé, en 2015, par Sylvie Robert dans le rapport sur l'adaptation des horaires d'ouverture des bibliothèques, qui lui avait été confié par l'ancienne ministre de la culture Fleur Pellerin.

L'une des recommandations de ce rapport était d'augmenter l'enveloppe de la « DGD - bibliothèques » pour permettre le financement de projets d'extension des horaires d'ouverture.

De quoi s'agit-il ? La « DGD - bibliothèques » (ou « concours particulier - bibliothèques ») a été créée au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) au moment des transferts de compétences consécutifs aux premières lois de décentralisation. Ce support budgétaire constitue le principal vecteur du soutien financier de l'État au développement des bibliothèques publiques territoriales (municipales, intercommunales, départementales). Il sert au financement d'opérations d'investissement (construction, rénovation, équipement, informatisation...) et aux dépenses de fonctionnement non pérennes, nécessaires à l'amorçage de projets.

À la suite de la publication du rapport de notre collègue, la loi de finances pour 2016 a étendu le bénéfice de cette enveloppe budgétaire aux projets d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques. Cette mesure, dont les modalités ont été précisées par voie réglementaire, permet ainsi de financer depuis 2016, au titre de la « DGD - bibliothèques », des projets d'extension des horaires d'ouverture pour une durée maximale de cinq années consécutives.

Les demandes de soutien financier doivent être adressées par les collectivités territoriales souhaitant s'engager dans un tel projet aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui assurent l'instruction et le suivi des dossiers.

Les deux premières années de mise en œuvre de ce dispositif (2016 et 2017) ont vu l'émergence de 58 projets soutenus par l'État à hauteur de 2,5 millions d'euros. Plusieurs facteurs ont pu expliquer ce premier résultat prometteur, mais relativement modeste : le temps de maturation nécessaire à

l'émergence des projets, la relative méconnaissance par les décideurs locaux de cette possibilité d'accompagnement financier, un contexte budgétaire contraint pour les collectivités territoriales. La pertinence du dispositif n'a toutefois pas été remise en cause sur le fond.

La publication, début 2018, du rapport-manifeste « *Voyage au pays des bibliothèques* » d'Erik Orsenna et de Noël Corbin a eu un formidable effet accélérateur sur la mobilisation des pouvoirs publics, tant au niveau national qu'au niveau territorial, en faveur d'une plus grande ouverture des bibliothèques.

S'en est suivi, la même année, le lancement, par le ministère de la culture, d'un plan « Bibliothèques » structuré autour de deux grands axes :

Le premier axe, « Ouvrir plus », est destiné à favoriser un accès plus large aux bibliothèques, notamment en encourageant l'adoption d'horaires d'ouverture adaptés aux besoins des publics. Le principal levier d'action de ce volet est la « DGD - bibliothèques ». Afin de parvenir à l'objectif de 400 projets d'extension des horaires d'ouverture soutenus d'ici fin 2020, 8 millions d'euros lui ont été ajoutés en 2018, portant son montant global à 88,4 millions d'euros.

Le ministère s'est engagé à ce que cet abondement supplémentaire soit reconduit sur cinq exercices, c'est-à-dire jusqu'en 2022. Ainsi, en 2019 et 2020, les crédits de la « DGD- bibliothèques » ont été stabilisés à 88,4 millions d'euros.

Le second axe, « Ouvrir mieux », est consacré à la diversification de l'offre des bibliothèques autour de trois priorités : la modernisation des espaces, l'affirmation des bibliothèques comme service public de proximité, et le renforcement de leur rôle en matière d'éducation et d'inclusion sociale. Pour la mise en œuvre de ce volet, l'État a déployé 3 millions d'euros en 2018, puis 4 millions d'euros en 2020, soit 7 millions d'euros.

Au total, l'effort budgétaire de l'État en direction de ces deux axes s'élève à 37 millions d'euros entre 2018 et 2020.

Le retentissement de la mission « Orsenna - Corbin » et l'abondement supplémentaire de 8 millions d'euros de la « DGD - bibliothèques » ont indéniablement provoqué un changement d'échelle dans l'utilisation du dispositif de soutien aux projets d'extension des horaires d'ouverture.

Ce constat est particulièrement perceptible dans le degré de mobilisation des DRAC, plus particulièrement des conseillers pour le livre et la lecture, qui en sont les chevilles ouvrières. Le ministère les a encouragés à porter un discours très incitatif auprès des collectivités : les conseillers pour le livre et la lecture sont chargés de les sensibiliser, de les informer sur le dispositif de soutien et, une fois le projet d'extension des horaires d'ouverture lancé, de les accompagner tout au long de sa mise en œuvre.

À cette stratégie mobilisatrice s'ajoute une large prise en charge, sur les crédits de la « DGD - bibliothèques », des dépenses engagées au titre de l'extension des horaires (diagnostic temporel, frais supplémentaires de personnel, adaptation des locaux, des équipements ou des services informatiques, évaluation du projet, frais de communication, etc.), pour un taux-cible moyen de soutien de l'État de 70 %.

Du côté des collectivités territoriales, leur appétence pour le dispositif correspond le plus souvent à une volonté de faire évoluer leur politique de lecture publique afin de mieux répondre aux besoins de la population. Le choix d'étendre les horaires d'ouverture est généralement l'aboutissement d'une réflexion sur les missions et les priorités des bibliothèques, à l'occasion de la rédaction d'un projet d'établissement, d'une mise en réseau de plusieurs structures ou de la construction d'un nouvel équipement.

Au final, la conjonction de ces deux dynamiques s'est globalement traduite par un véritable travail de confiance entre, d'un côté, les services déconcentrés de l'État, de l'autre, les collectivités territoriales.

Mme Sylvie Robert. – Ces éléments de contexte posés, venons-en au cœur de notre sujet : quatre ans après l'extension du bénéfice de la « DGD - bibliothèques » aux projets d'adaptation des horaires d'ouverture et deux ans après le lancement du plan « Bibliothèques », les bibliothèques ouvrent-elles plus longtemps ?

Notre réponse est clairement oui comme nous allons maintenant tenter de vous le démontrer.

Le nombre de projets soutenus a connu une forte progression à partir de 2018, passant cette année-là de 58 à 224. À ce jour, le dispositif d'accompagnement financier de l'État permet de soutenir 343 projets d'extension des horaires d'ouverture, ce qui représente 623 communes ou EPCI, 747 bibliothèques, et concerne 9,1 millions de Français.

Pour cette année, 60 nouveaux projets sont d'ores et déjà identifiés, laissant escompter l'atteinte, dans quelques mois, de l'objectif de 400 projets soutenus.

Cette réussite quantitative s'illustre aussi par un taux moyen d'accompagnement de l'État de 70 %, résultat conforme à la cible fixée par le ministère. Le montant moyen de l'aide en provenance de la « DGD - bibliothèques » s'élève à près de 43 000 euros annuels par projet. Cette moyenne masque toutefois des écarts importants, les coûts des projets étant très variables selon la taille de la collectivité concernée.

Un autre indicateur témoignant de l'attractivité et de la pertinence du dispositif est l'augmentation, depuis 2016 et surtout depuis 2018, de la part de la « DGD - bibliothèques » consacrée aux projets d'extension des

horaires d'ouverture. Elle a ainsi atteint 10,24 millions d'euros en 2019, sur un montant global de crédits de 88,4 millions d'euros.

Ces crédits étant fongibles, si certains territoires ne consomment pas la totalité de l'enveloppe à laquelle leurs communes et intercommunalités peuvent prétendre au titre des projets d'extension des horaires, les crédits non consommés sont reversés aux territoires ayant des besoins de financement supérieurs à l'enveloppe qui leur a été attribuée initialement.

De tels mouvements de crédits, qui sont opérés à l'automne par la direction générale aux collectivités locales (DGCL), ont notamment eu lieu entre certaines collectivités d'outre-mer, qui n'avaient pas consommés l'ensemble de leurs crédits faute de projets présentés en nombre suffisant (la Guyane, la Martinique et Saint-Barthélemy), et des collectivités connaissant une forte dynamique des projets d'extension des horaires d'ouverture (la Bretagne, par exemple).

Au-delà de ces aspects chiffrés, l'ensemble des données que nous avons recueillies auprès des services centraux et déconcentrés du ministère de la culture, ainsi que des représentants des collectivités territoriales, nous permettent aussi de dresser un état des lieux très positif des politiques d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques en termes d'inclusion culturelle et sociale.

Quelles sont ces avancées qualitatives ?

Les horaires étendus, en correspondant mieux aux rythmes de vie, améliorent tout d'abord le service offert aux usagers.

Sur l'ensemble des projets en cours, l'augmentation de l'amplitude horaire hebdomadaire s'élève, en moyenne, à 8 heures 30. Contrairement à une idée souvent répandue, l'ouverture le dimanche n'est pas le créneau supplémentaire le plus fréquent. Ce sont les extensions d'horaires les jours de semaine et le samedi qui, après élaboration de diagnostics de temporalité, sont privilégiées par les collectivités.

L'extension des horaires s'inscrit aussi dans un nouveau rapport à l'utilisateur, qui se traduit par une meilleure adaptabilité de l'offre de services, une attention accrue portée à l'accueil, une médiation renforcée. Il consacre le passage d'une logique descendante - le personnel de bibliothèque prêtant un livre à l'utilisateur - à une logique ascendante - l'utilisateur, acteur de son identité culturelle, demandant un service ou une offre culturelle -, dans une approche de droits culturels.

Les horaires élargis, en étant plus conformes aux plages de disponibilité des citoyens, permettent ensuite une augmentation de la fréquentation et une diversification des publics, renforçant ainsi le rôle éducatif et social des bibliothèques. Nombre d'exemples en ce sens nous ont été rapportés et sont mentionnés dans notre rapport écrit.

À cela s'ajoute le fait que plus d'un tiers des projets actuellement en cours concernent au moins l'un des types de territoires identifiés comme prioritaires (commune du programme Cœur de ville, projet portant sur une zone de revitalisation rurale ou concernant un quartier prioritaire).

L'ensemble de ces données montre, selon nous, combien les politiques d'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques sont un puissant levier de réduction des fractures sociales et territoriales.

Les modifications de l'amplitude horaire incitent aussi, au sein des bibliothèques, à une réorganisation des missions. Il est ainsi fréquent que certaines tâches techniques, de faible valeur ajoutée et souvent répétitives pour le personnel, soient traitées autrement (automatisation des transactions de prêts et de retours, externalisation du traitement matériel des documents, offre de services dématérialisée, etc.), pour dégager du temps et axer le travail des agents en priorité sur l'accueil et le service au public.

Enfin, l'extension des horaires d'ouverture a un effet positif sur l'emploi de personnels, majoritairement titulaires. Le dispositif de soutien de l'État sert à 95 % au financement de dépenses de masse salariale. Au sein de ces dépenses, 60 % sont consacrés au recrutement d'agents titulaires, 36 % au recrutement d'agents contractuels et 16 % au paiement de primes ou d'heures supplémentaires.

Mme Colette Mélot. – Ce bilan que nous jugeons très satisfaisant sur le plan culturel, social et territorial connaît aussi des bémols, qui sont pour nous des sujets d'inquiétude.

Le dispositif d'accompagnement de l'État a été conçu comme une aide financière à l'amorçage des projets, limitée à cinq années. Cela signifie que dès 2021, les premiers projets engagés en 2016 ne bénéficieront plus du soutien de la « DGD – Bibliothèques ». Les projets suivants seront concernés en 2022, 2023, 2024 et ainsi de suite. C'est donc aujourd'hui la question de la poursuite du financement des projets en cours qui préoccupe le plus les acteurs concernés pour qui, tout retour en arrière est inenvisageable.

Les collectivités territoriales devront-elles prendre le relais de l'État ? D'autres sources de financement sont-elles à activer ? Nous constatons et regrettons qu'à ce jour, aucune réflexion n'ait été lancée, ni aucune période de transition préparée.

Une précision toutefois : le dispositif étant inscrit dans la loi, cela signifie que - sauf modification législative - les nouveaux projets d'extension horaire pourront continuer à bénéficier de la « DGD - bibliothèques » en tant qu'aide financière à l'amorçage, à condition bien sûr que les crédits suivent.

Une autre de nos inquiétudes porte sur le risque de tension financière au sein de l'enveloppe de cette DGD avec la reprise attendue du cycle politique local, à la suite des élections municipales. Il est probable que des projets d'envergure, du type construction de nouvelles structures,

émergent et viennent diminuer d'autant les crédits disponibles pour les projets d'extension des horaires d'ouverture.

Par ailleurs, si nous nous réjouissons que les petites collectivités soient les principales bénéficiaires du dispositif, nous regrettons que les communes de grande taille soient beaucoup moins mobilisées. Ce moindre engagement s'explique clairement par les règles limitantes du pacte financier dit « de Cahors ». Nous relevons, à ce propos, une forme d'injonction paradoxale dans le souhait de l'État d'accompagner les collectivités à ouvrir mieux et plus leurs bibliothèques, avec les charges de fonctionnement qu'une telle politique implique, tout en voulant encadrer strictement l'augmentation de ce type de dépenses.

Nous pointons également des disparités territoriales dans le degré d'engagement dans le dispositif : certaines régions comptabilisent de nombreux projets d'extension des horaires (par exemple, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Bretagne, Ile-de-France), alors que d'autres en comptent beaucoup moins (par exemple, Centre-Val de Loire, Grand Est, Corse, La Réunion). Cette situation tient sans doute à une mobilisation plus ou moins grande des conseillers pour le livre et la lecture, mais aussi à un niveau d'ingénierie différent d'une région à l'autre. La mise en place de projets d'extension des horaires requiert en effet, en plus d'une aide financière à l'amorçage, un accompagnement sur le plan organisationnel (outils d'identification des besoins, de consultation des personnels, possibilité d'expérimentation, modalités de mise en œuvre...).

Enfin, la dernière de nos préoccupations - et non des moindres - concerne la gestion des ressources humaines au sein des bibliothèques. Vous le savez tous, l'extension des horaires d'ouverture est un sujet très délicat sur le plan social car il faut parvenir à convaincre les personnels de travailler plus tard les soirs de semaine ou le week-end. Un tel projet nécessite un dialogue social approfondi qui va au-delà de la seule question des horaires de travail ; c'est le métier de bibliothécaire, dans tous ses aspects, qui doit, à cette occasion, être questionné et repensé.

Les bibliothécaires font en effet preuve d'un attachement très fort à leur cœur de métier, qui est le livre. Or la bibliothèque n'est plus exclusivement le lieu où l'on vient emprunter un livre ; tel est le cas de 55 % des personnes qui s'y rendent. Les personnels doivent désormais accueillir des publics divers et les accompagner dans l'usage de nouveaux services. Les anciennes compétences techniques laissent ainsi de plus en plus la place aux nouvelles compétences relationnelles.

La question des horaires de travail est donc indissociable d'une action en faveur de la formation des professionnels et de l'évolution de leurs pratiques. Certaines DRAC l'ont bien compris et proposent aux collectivités des offres de formation pour les personnels concernés.

Mme Sylvie Robert. – Au regard de cet état des lieux, que nous avons souhaité le plus exhaustif possible, et convaincues des bénéfices culturels, sociaux et démocratiques de l’extension des horaires d’ouverture des bibliothèques, nous formulons plusieurs recommandations afin de préserver voire amplifier la dynamique en cours.

Certaines concernent directement le dispositif de soutien financier de l’État, d’autres se rattachent plus globalement à la politique de lecture publique :

Premièrement, assurer la pérennité financière des projets en cours au-delà des cinq années de soutien de l’État en préparant, dès à présent, la période de transition vers d’autres relais de financement.

Nous n’estimons pas responsable, ni équilibré du point de vue des relations entre l’État et les collectivités, de remettre en cause la nature même du dispositif, à savoir une aide financière de l’État à l’amorçage de projets et non une subvention pérenne – scénario qui nécessiterait d’ailleurs une modification de la loi.

En revanche, nous demandons à ce que le ministère de la culture entame, le plus rapidement possible, – maintenant que les nouvelles équipes municipales et d’EPCI vont être mises en place – une concertation avec les collectivités sur les leviers de financement qui pourraient être activés dès l’échéance des cinq années atteinte. Certains de nos interlocuteurs ont évoqué des pistes, sans qu’aucune n’ait vraiment fait l’objet d’une analyse approfondie : co-financement entre l’État et une ou plusieurs collectivités dans le cadre des contrats territoire-lecture, mutualisation des coûts en jouant sur la co-implantation géographique de services publics territoriaux... Il s’agit sans aucun doute d’un sujet dont la nouvelle étape de décentralisation annoncée devra s’emparer. Et nous pensons bien sûr au futur projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration », dit « 3D », qui devrait aborder la question des bibliothèques.

Deuxièmement, garantir aux nouveaux projets le bénéfice de l’aide financière d’amorçage en veillant, lors de l’examen des prochains projets de loi de finances, à l’abondement suffisant de la « DGD – bibliothèques » : d’abord jusqu’en 2022, comme le Gouvernement s’y est engagé, puis au-delà de cette date, en fonction du nombre de nouveaux projets escompté. À ce jour, ce nombre est difficile à évaluer. Le ministère estime toutefois qu’il sera amené à baisser progressivement à partir de 2020, les collectivités susceptibles de s’engager dans une démarche d’extension des horaires d’ouverture ayant déjà été largement mobilisées en 2018 et 2019.

Troisièmement, améliorer l’accompagnement en ingénierie des collectivités les moins bien dotées, en particulier en outre-mer, afin de réduire les disparités territoriales. Il appartient aux DRAC, sous l’impulsion du ministère, de mieux prendre en compte cette dimension logistique qui fait parfois défaut dans certains de nos territoires.

Quatrièmement, mettre l'accent sur la formation initiale et continue des professionnels en vue des prochaines « *Assises de la formation en bibliothèque territoriale* » qui devraient avoir lieu en novembre. Le ministère de la culture semble avoir pris conscience de l'enjeu de ce dossier qui couvre à la fois la question de l'évolution des compétences et celle des conséquences statutaires.

Cinquièmement, encourager la coopération, dans une logique de travail en réseau, entre les bibliothèques territoriales et les bibliothèques universitaires en incitant le ministère de la culture et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à mener une réflexion commune sur ce sujet.

Enfin, notre dernière et sixième recommandation – et elle n'est pas anodine, car en lien avec le futur projet de loi « 3D » que je viens d'évoquer : sécuriser juridiquement la compétence lecture publique des départements en affirmant dans la loi le caractère obligatoire du rôle du département sur les bibliothèques départementales de prêt. Il nous semble en effet important que les départements continuent à être engagés dans le champ de la lecture publique, aux côtés des communes et des intercommunalités.

Vous le savez, la lecture publique, et on l'a bien perçu au travers de nos travaux, est un enjeu de politique culturelle très important pour les communes et intercommunalités. La bibliothèque reste le premier équipement culturel de proximité, sur lequel les maires portent une vraie attention. Il était donc important de nous avoir permis de faire cette évaluation – ce dont nous vous remercions. Le soutien pour certains projets s'achève bientôt et nous devons veiller à ce que le ministère soit sensibilisé au fait de les reconduire.

Tels sont, madame la Présidente, chers collègues, nos principaux constats et recommandations. Nous vous remercions pour votre attention et sommes à l'écoute de vos questions.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je vous remercie pour ce précieux travail sur lequel je propose que nous échangions.

M. Christian Manable. – Je félicite nos deux rapporteuses pour ce rapport qui démontre combien la lecture publique est essentielle. Le bilan à deux ans est en effet satisfaisant : 747 bibliothèques sur 16 500 ont donc adapté leurs horaires, représentant 623 communes.

Néanmoins, il me semble que certains chiffres ne sont pas comparables. Vous indiquez que le nombre d'utilisateurs des bibliothèques a été estimé à 12 millions en 2019, puis vous mentionnez 9,1 millions d'habitants. Pourriez-vous apporter des précisions ?

M. Laurent Lafon. – Je remercie à mon tour nos rapporteuses pour ce rapport de qualité qui apporte un vrai éclairage sur le sujet. Je souhaiterais revenir sur l'un de vos constats négatifs relatif à la taille des

villes, et qui constitue à mon sens un sujet en soi : les grandes villes ont moins adhéré au dispositif d'extension des horaires que les autres.

L'une des explications ne tiendrait-elle pas au taux de prise en charge qui est moindre pour les grandes villes alors que leur masse salariale et leur nombre de sites est conséquent ? Avez-vous étudié cet aspect financier et cette distinction selon la taille des villes ?

Mme Françoise Laborde. – Je vous remercie pour cet excellent rapport. Ma remarque porte elle aussi sur les grandes villes et leurs indispensables bibliothèques de quartier, qui multiplient certes le nombre d'ouvertures, mais qui devraient être considérées comme des bibliothèques de village et être soutenues sur la même base.

Les nouveaux projets pourront-ils bénéficier d'aides pérennes ou devront-ils trouver eux-mêmes des financements au terme des cinq années de soutien de l'État ? Le cas échéant, la loi « 3D » apparaît très importante et permettra de soulager les collectivités.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Votre rapport très exhaustif évoque non seulement la question de l'extension des horaires des bibliothèques, mais aussi la politique en faveur de la lecture publique au sens large. L'élargissement des horaires d'ouverture est une bonne chose, mais encore faut-il qu'il y ait des bibliothèques ou des médiathèques, en particulier en milieu rural ! Parfois il n'y a que de très petits équipements qui dépendent des communes ou de regroupements de communes ; or aujourd'hui, si l'on veut pouvoir disposer de services et de personnels, c'est à l'échelle d'une intercommunalité que ces équipements peuvent se construire et se développer.

Avez-vous pu faire un état des lieux de l'aménagement du territoire au regard des bibliothèques ou médiathèques en milieu rural ?

Je souscris complètement à la proposition de profiter des récentes élections municipales et des nouveaux projets de territoire pour inviter le ministère de la culture à mettre en place une politique volontariste en vue d'accompagner les collectivités dans leurs démarches, et étudier si des financements croisés peuvent être mobilisés, au travers par exemple des contrats de territoires des départements et régions. Pour reprendre la notion de droits culturels évoquée par Sylvie Robert, il y a selon moi deux pôles ressources fondamentaux : les bibliothèques/médiathèques et les écoles de musique, lesquelles ne peuvent exister qu'à l'échelle intercommunale.

Au travers de cet état des lieux, la progression du taux d'équipement pourrait être évaluée, ainsi que le type d'obstacles rencontrés, car ils ne sont pas toujours financiers.

Mme Colette Mélot. – Le chiffre de 12 millions correspond au nombre d'usagers total fréquentant des bibliothèques en France, alors que les

9,1 millions représentent le nombre de Français vivant dans une commune dont au moins une bibliothèque a étendu ses horaires.

Mme Sylvie Robert. – Nous avons souhaité distinguer les usagers dans leur ensemble de ceux qui fréquentent les bibliothèques ayant étendu leurs horaires, ce qui a permis de montrer une évolution en termes de fréquentation mais aussi en termes de diversification des publics.

Mme Colette Mélot. – Il semble que les grandes villes aient moins proposé de projets car leurs équipements s'avèrent plus lourds à gérer et plus coûteux en termes de masse salariale.

Les petites communes ayant elles aussi leurs propres difficultés, comme l'a souligné la présidente, ce sont finalement les villes moyennes qui ont le plus adhéré au dispositif.

Mme Sylvie Robert. – Nous avons observé deux phénomènes. Tout d'abord, le pacte dit « de Cahors », limitant à 1,2 % la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, a dissuadé certaines grandes villes à s'engager dans le dispositif, compte tenu de l'augmentation des coûts de la masse salariale qu'induit l'extension des horaires d'ouverture, auquel s'ajoute un travail de négociation parfois complexe. Il y a selon nous une forme d'injonction paradoxale dans le souhait du ministère d'accompagner les collectivités à ouvrir plus et mieux leurs bibliothèques, tout en voulant limiter l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, le montant de l'aide attribuée ne peut raisonnablement pas être proportionnel à la taille des villes, au risque de consacrer l'ensemble des crédits de la DGD « bibliothèques » au financement de l'extension des horaires d'ouverture.

Nous avons ensuite insisté sur le fait que nous étions, au moment du démarrage du dispositif, en fin de cycle municipal, période par définition peu propice aux nouveaux projets. Désormais, les nouvelles équipes vont sans doute vouloir en monter et solliciter une aide. Il faudra veiller à ce que les crédits suivent dans le cadre de la DGD.

Mme Colette Mélot. – S'agissant de la pérennité évoquée par Mme Laborde, les projets ne peuvent recevoir un soutien financier que dans la limite maximale de cinq ans. *Quid* de leur reconduction au terme de ce soutien ? Telle est notre principale inquiétude. En revanche, le dispositif étant, lui, pérenne – il est ainsi inscrit dans la loi –, les nouveaux projets vont pouvoir bénéficier d'une aide à l'amorçage, ce qui est très satisfaisant.

Mme Sylvie Robert. – La fongibilité de l'enveloppe de la DGD « bibliothèques » a permis de consacrer plus de 10 millions d'euros à l'extension des horaires. Mais il est à craindre que le soutien aux projets en cours ne soit pas reconduit au-delà de ces cinq premières années et que la part de la DGD consacrée aux projets d'extension horaire se révèle

insuffisante, parce qu'absorbée par les projets de création, d'extension et de rénovation des bibliothèques décidés par les nouvelles équipes municipales.

Mme Colette Mélot. – Enfin, pour répondre à notre présidente, une analyse fine de l'aménagement des territoires serait en effet intéressante – nous n'avons pu la mener faute de temps. Elle permettrait de définir quels financements croisés pourraient être mobilisés. Le futur projet de loi « 3D » sera l'occasion d'approfondir ce sujet.

Mme Sylvie Robert. – Les disparités territoriales évoquées dans notre rapport sont dues à plusieurs facteurs : la volonté politique, bien sûr, mais aussi la capacité des services déconcentrés et notamment des conseillers pour le livre et la lecture à bien accompagner les collectivités, et particulièrement les petites communes, en termes d'ingénierie.

À titre d'exemple, ma région, la Bretagne, a désormais la compétence de la gestion des filières des industries culturelles, précédemment dévolue au conseiller pour le livre et la lecture. Ce transfert a permis à ce dernier de dégager du temps pour aller sur le terrain et rencontrer les élus locaux. S'en est suivi une augmentation considérable du nombre de projets déposés. La région a ainsi pu bénéficier d'une dotation supplémentaire.

Sans un conseiller actif, les projets n'existent pas ou peu, le ministère le constate dans ses statistiques. Il faut aussi rendre hommage aux départements qui mènent des plans audacieux en matière de lecture publique.

Concernant les outre-mer, leurs capacités d'ingénierie sont parfois un frein à la mise en œuvre du dispositif. C'est pourquoi il nous faut veiller à ce que les territoires ultramarins puissent être mieux accompagnés en fonction de leurs besoins.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le projet de loi « 3D » sera en effet l'occasion de poser le sujet de la répartition des compétences et de pointer certaines carences de l'État. Nos intercommunalités sont finalement assez récentes et ont d'abord eu à s'emparer des compétences dites obligatoires. Elles vont sans doute maintenant pouvoir davantage se consacrer à la compétence lecture publique, en lien avec les départements et les régions.

Comment affiner cela dans le cadre de la loi « 3D »? Il s'agit d'un véritable enjeu. Internet ne peut remplacer les lieux de partage, de culture et d'apprentissage !

Je remercie à nouveau nos deux rapporteuses dont le travail sur les bibliothèques méritera d'être poursuivi.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mardi 21 janvier 2020

- *Ministère de la culture, direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC), service du livre et de la lecture (SLL) : MM. Jérôme BELMON, chef du département des bibliothèques, et Thierry CLAERR, chef du bureau de la lecture publique.*

- *Association des bibliothécaires de France (ABF) : Mme Alice BERNARD, présidente.*

Jeudi 23 janvier 2020

- *Ministère de l'intérieur, direction générale des collectivités locales (DGCL) : Mme Isabelle DORLIAT-POUZET, chef du bureau des services publics locaux, M. Gabriel SZEFTTEL, adjoint au chef du bureau du financement des transferts de compétences, et M. Benjamin BEHAEGEL, rédacteur au bureau du financement des transferts de compétences.*

- *Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) de Bretagne : Mme Véronique CHARLOT, directrice régionale adjointe.*

Mardi 28 janvier 2020

- *Association des maires de France (AMF) : Mme Agnès LE BRUN, vice-présidente, maire de Morlaix, et M. Sébastien FERRIBY, conseiller action sociale, éducative, sportive et culturelle.*

Mercredi 5 février 2020

- *Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) d'Ile-de-France : M. Laurent ROTURIER, directeur, président de l'association nationale des DRAC, et Mme Cécile HAUSER-DE BISSCHOP, conseillère pour l'économie du livre et les médias.*

Jeudi 20 février 2020

- *Assemblée des départements de France (ADF) : Mme Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement, M. Adrien BERTRAND, conseiller culture, Mme Céline MENEHIN, co-présidente de l'association des bibliothécaires départementaux, et M. Philippe VEYRINAS, président de l'association culture et département.*

- *Association des directeurs et personnels de direction des bibliothèques universitaires et de la documentation (ADBU) : M. Marc MARTINEZ, président.*

Contribution écrite de France Urbaine, M. David CONSTANS-MARTIGNY, conseiller.

ANNEXE

Audition de MM. Érik Orsenna et Noël Corbin, auteurs du rapport *Voyages au coeur des bibliothèques*

5 FÉVRIER 2020

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Mes chers collègues, nous avons le grand plaisir d'accueillir ce matin Erik Orsenna, de l'Académie française, et Noël Corbin, inspecteur général des affaires culturelles.

Messieurs, vous étiez déjà venus devant nous le 21 mars 2018 pour présenter votre rapport *Voyage au pays des bibliothèques : lire aujourd'hui, lire demain*, qui avait été remis au président de la République quelques jours plus tôt, ainsi qu'à l'ancienne ministre de la culture, Françoise Nyssen.

Ce rapport a été présenté comme un carnet de voyages, nourri de vos déplacements et de vos rencontres dans les territoires, et contenait l'espoir que les bibliothèques, premier réseau culturel public, ouvrent « mieux et plus ».

Un plan Bibliothèques a été lancé par le ministère de la culture quelques temps plus tard, en avril 2018. On peut donc dire que vous avez été entendus. Je rappelle les trois volets du plan :

- ouvrir plus, dédié à l'extension des horaires d'ouverture ;
- offrir plus, destiné à élargir le champ d'action des bibliothèques ;
- mieux former, consacré à l'accompagnement des professionnels dans ces transformations.

Ce plan s'est traduit par un effort budgétaire de l'État en direction des collectivités territoriales de 15 millions d'euros entre 2018 et 2020, avec 8 millions d'euros fléchés sur l'extension des horaires d'ouverture, et 7 millions attribués aux missions des bibliothèques.

Notre commission, qui s'intéresse depuis longtemps à l'évolution et au devenir des bibliothèques publiques, grâce notamment à nos collègues Françoise Laborde et Sylvie Robert, souhaite maintenant savoir si vos préconisations ont été suivies d'effets. C'est pourquoi elle a constitué en son sein un groupe de travail sur la question plus spécifique de l'extension des

horaires d'ouverture. Cette mission de suivi a été confiée à Sylvie Robert et Colette Mélot, qui ont déjà mené un certain nombre d'auditions.

Je résumerai donc ainsi nos interrogations : les bibliothèques ouvrent-elles mieux et plus ?

Messieurs, vous avez la parole.

M. Erik Orsenna. - Madame la présidente, je suis très heureux de vous retrouver.

Au cours de ma longue carrière, notamment au Conseil d'État, j'ai vu maints rapports jetés directement à la poubelle sans qu'ils n'aient jamais donné lieu à quelque action que ce soit. Je salue en cet instant Sylvie Robert, qui a lancé l'alerte et qui s'est obstinée. Je l'en remercie profondément.

Vous avez dit qu'il convenait d'offrir plus et de former mieux. Dans notre rapport, nous constatons que les missions avaient changé et qu'il fallait en tenir compte. Il convenait de conserver le pôle constitué autour du livre et non maintenir une sorte d'animation sociale et culturelle, la médiathèque-bibliothèque étant le seul lieu qui soit encore ouvert dans les villes petites et moyennes touchées par la désertification. Vous êtes les représentants des territoires : ce serait donc plutôt à nous de vous écouter !

J'insiste sur le rôle extrêmement important des départements dans le domaine des contrats départementaux de lecture, qui sont des éléments clés.

On nous a reproché, notamment à l'Assemblée nationale, de ne pas avoir été assez directifs et de ne pas avoir imposé un modèle unique de bibliothèques, de Dunkerque à Cayenne. Étonnamment, ceci a permis aux directions régionales des affaires culturelles (DRAC) de reprendre un peu de dynamisme et de prouver leur efficacité. C'est grâce à elles et aux municipalités que la diversité et la pertinence des projets ont pu être définies.

Les représentants des DRAC se sont rendu compte qu'ils pouvaient être utiles quand on leur fixait un objectif. C'est une nouvelle preuve que le jacobinisme n'est pas la bonne façon d'économiser de l'argent et d'être plus rationnel.

La formation des personnels des bibliothèques est un chantier en cours. Tout cela est long, mais il ne faut pas oublier que le cœur de l'affaire repose sur les professionnels. Je n'ai rien contre les associations ni contre les volontaires, mais les professionnels constituent la base d'un service public. Le bénévolat et l'associatif ne sont pas des substituts au service de l'État.

Au-delà de sa dimension culturelle, le sujet des bibliothèques est extraordinairement riche en termes de conception de l'animation de notre République et de gestion de l'État.

Enfin, il ne vous a pas échappé qu'il va y avoir sous peu des élections municipales, ni que la décision d'ouvrir plus et mieux dépend des

maires. C'est un des éléments du débat. Le pari consistait à dire qu'une fois un équipement ouvert, on ne pouvait revenir en arrière : on va voir ce que cela donne après les élections.

M. Noël Corbin. - Les bibliothèques ouvrent-elles davantage ? La réponse est oui. Celles ayant fait l'objet d'une extension enregistrent une moyenne de 8 heures 30 supplémentaires, et touchent 9 millions de nos concitoyens. Le Service du livre et de la lecture (SLL), que vous avez auditionné, a dû vous l'indiquer.

Sur 88 millions d'euros de la dotation générale de décentralisation (DGD), 8,4 millions d'euros sont dédiés aux extensions d'horaires, le reste étant fléché sur les dépenses d'investissement. Aujourd'hui, on consacre au total un peu plus de 10 millions d'euros aux extensions d'horaires, en prenant sur des crédits attribués aux dépenses d'investissement.

Il existe 60 projets supplémentaires pour 2020. On va donc continuer à prendre sur l'investissement si l'on n'enregistre aucune mesure nouvelle en matière de fonctionnement.

Nous sommes très attachés à l'extension des horaires d'ouverture, mais aussi au fait que l'État continue à accompagner les collectivités locales dans leurs investissements. Il ne faudrait pas, en effet, que les dépenses de masse salariale qui permettent de couvrir des horaires nouveaux viennent obérer l'investissement de l'État.

L'engagement porte sur cinq ans. L'objectif initial était de faire jouer le soutien de l'État, qui accompagne en moyenne à 70 % ces dépenses, et que les collectivités locales aient envie de poursuivre leur politique dynamique.

L'État n'a toutefois pas la possibilité de continuer à aider les collectivités au-delà de cinq ans. Il est donc probablement nécessaire que le ministère de la culture mène une réflexion avec les collectivités locales sur les modalités d'accompagnement.

Par ailleurs, 4 millions d'euros ont été consacrés en 2020 au supplément d'offre destiné à traduire la place de la bibliothèque dans la vie culturelle de la cité. Ceci amène un engagement très fort de l'État afin de faire des bibliothèques le point de départ de l'action culturelle, en lien étroit avec les habitants.

Aurore Bergé, députée, travaille sur un rapport consacré à « l'émancipation culturelle » qui établit un certain nombre de préconisations. Comment la place des bibliothèques va-t-elle pouvoir se développer dans le cadre d'une démocratie culturelle renouvelée ? Le rôle du ministère de la culture est de la valoriser davantage, en développant les conventionnements avec d'autres lieux de culture et en faisant des bibliothèques les ponts avancés de la politique culturelle sur les territoires.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Merci Messieurs pour vos éléments de réflexion.

La parole est aux rapporteuses.

Mme Sylvie Robert, rapporteuse. - L'avancée financière, que nous avons collectivement obtenue pour ouvrir les bibliothèques plus et mieux, est doublement calibrée dans le temps puisque, d'une part, l'accompagnement financier de l'État n'est valable que cinq ans, d'autre part, l'abondement supplémentaire de 8 millions d'euros de la DGD « bibliothèques » n'est garanti que jusqu'en 2022. Ce sont aujourd'hui des sujets d'inquiétude pour un certain nombre d'élus, de maires, de présidents d'EPCI ou autres, qui n'ont pas l'intention de revenir en arrière.

En outre, 60 % des emplois créés grâce à ce financement de l'État sont des emplois de titulaires. Nous n'avons cependant pas eu le sentiment, lors de nos auditions, que les collectivités aient pris conscience qu'elles allaient devoir compenser la dégressivité voire la disparition de l'enveloppe dans deux ans. Cela nous préoccupe.

Un autre sujet d'inquiétude réside dans la fongibilité de l'enveloppe de la DGD « bibliothèques ». Aujourd'hui, le dépassement de 2 millions d'euros des dépenses de fonctionnement vient grignoter le montant consacré à l'investissement. On peut estimer cela normal en fin de mandat, mais certains projets sont vraisemblablement dans les cartons du fait des élections municipales, et la question de l'aide de l'État va donc forcément se poser.

Enfin, Erik Orsenna l'a dit, cette mesure a bénéficié aux communes rurales ou aux villes moyennes, mais le plafonnement des dépenses des grandes villes à hauteur de 1,2 % en application du pacte financier a conduit à annuler un certain nombre de projets. Du coup, la fraction de 15 % de la DGD, réservée aux projets à rayonnement départemental ou régional, n'a quasiment pas été utilisée, ce qui constitue une autre question.

Mme Colette Mélot, rapporteuse. - Merci, messieurs, pour vos remarques liminaires. On peut dire que c'est grâce à votre premier rapport, ainsi qu'à celui de Sylvie Robert, que les choses ont avancé.

J'ai vécu les différentes étapes de la création d'une médiathèque à Melun, ville dont j'ai été longtemps l'élue. Celle-ci souffrait de ne pas être suffisamment ouverte. Nous espérons donc que nous pourrions apporter une solution pour la suite.

Il n'est toutefois pas évident de convaincre les bibliothécaires de travailler le soir et le week-end, même si certains appelaient l'extension de leurs vœux. C'est un premier écueil. Avez-vous ressenti un certain conservatisme parmi les professionnels ? Nous avons auditionné une représentante de la profession qui ne nous a pas vraiment éclairés sur le positionnement des bibliothécaires. Que peut-on faire pour changer les mentalités ? Je pense que la formation est une condition essentielle à la réussite de cette politique culturelle. Que proposez-vous sur ce sujet ? Êtes-vous associés au troisième volet du plan Bibliothèques ?

Enfin, concernant la coopération entre les bibliothèques municipales et les bibliothèques universitaires, des négociations sont-elles en cours entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère de la culture ?

Mme Françoise Laborde. - Je m'associe aux questions qui ont été précédemment posées.

Que pensez-vous de la possibilité, si le public ne se déplace pas pour profiter des nouveaux horaires d'ouverture, que les bibliothécaires se déplacent sur certains lieux de vie ?

M. Erik Orsenna. - Le sujet de la continuité du dispositif de soutien est une question clé. On peut imaginer qu'il existe deux catégories d'élus, ceux qui, d'un côté, pensent qu'un tel projet peut leur permettre de remporter l'élection - ils sont rares - et, de l'autre, l'immense majorité, qui renonce faute de visibilité. Certains projets ont même été arrêtés pour cette raison. L'absence de visibilité n'est plus seulement une excuse, mais sert à justifier l'impuissance. Quelque part, l'État organise le manque de visibilité. Ceci va à l'encontre de toute ambition.

Même si nous avons eu des discussions à ce sujet, les questions budgétaires vous reviennent plus qu'à nous. Ajouter l'effet cliquet à l'effet couperet empêchera tout développement de projet. Annoncer que tout est fini dans deux ans n'a aucun sens ! Organiser la transition n'est pas une simple formalité : c'est une question essentielle !

Les maires que j'ai rencontrés se demandent pourquoi ils continueraient à mettre en péril les finances de leur commune pour recevoir des gens qui ne viennent chez eux que parce qu'il n'existe pas de bibliothèque universitaire. Ce n'est pas leur métier, d'autant qu'on refuse de leur en donner les moyens.

Sur ce sujet, le plus mauvais élève de France, mais aussi d'Europe, est évidemment Paris. Paris n'est pas seulement sale : on n'y trouve pas non plus de bibliothèque universitaire ! C'est pourquoi autant de personnes fréquentent la Bibliothèque publique d'information (BPI). Où aller quand on est étudiant ?

Je suis frappé que la question ne soit pas évoquée dans le cadre du débat sur les élections municipales à Paris. On assiste comme d'habitude à une sorte de morcellement de l'ambition de l'État, à la fois sur la durée et sur la répartition entre le domaine universitaire et le domaine public.

Quant au conservatisme de la profession, il revêt deux aspects. Le premier est relatif à la mission et concerne les livres, et le second a trait aux horaires. Il faut savoir à quoi l'on sert. Si on est dans la restauration et qu'on veut être chez soi à l'heure du déjeuner et du dîner, il faut changer de métier ! Si on veut recevoir du public, il ne faut pas attendre que celui-ci soit disponible, mais ouvrir lorsqu'il est là ! Je suis personnellement prêt à

monter au créneau sur ce sujet. C'est un peu comme si j'écrivais 35 heures par semaine ! Il ne faut pas se moquer du monde.

Les choses sont évidemment plus simples avec les nouveaux entrants dans la profession, mais aussi pour ceux qui ont appelé ce changement de leurs vœux. Dans notre société, on souhaite toujours que ce soient les autres qui donnent d'eux-mêmes.

Les bénévoles, par définition, sont prêts à ouvrir tout le temps, contrairement aux professionnels. C'est une étrange conception du service public !

M. Noël Corbin. - La question du conservatisme est au cœur des problématiques et rejoint le fait de savoir ce qu'est aujourd'hui une bibliothèque pour les bibliothécaires. Ainsi, les bibliothécaires parisiens sont aujourd'hui en grève parce qu'ils refusent d'ouvrir le dimanche.

J'ai été à la tête de la Direction des affaires culturelles de la Ville de Paris pendant quelques années. J'ai accompagné les ouvertures le dimanche. Cela représente six mois de négociations, cinq créations de postes, une prime de 100 euros par dimanche ouvert, etc. C'est très compliqué.

J'ai beaucoup échangé avec les bibliothécaires, qui font preuve d'un attachement très fort à leur métier. Une bibliothèque, c'est le lieu où l'on trouve des livres. Le bibliothécaire, c'est celui qui accompagne le livre. Sans public, c'en est fini de la bibliothèque !

Le rôle premier de la bibliothèque ne tourne pas autour du livre en tant que tel, mais en tant qu'objet de rapport à la culture. Beaucoup de représentants syndicaux avec qui j'ai discuté m'ont expliqué qu'ils n'étaient pas là pour s'occuper des gens, mais pour s'occuper des livres. C'est une question de formation : on ne sert à rien si on ne remplit pas la mission dont on a la charge.

Or la bibliothèque n'est plus le lieu où l'on vient emprunter un livre : c'est le cas de 55 % des personnes qui s'y rendent. Il faut donc pouvoir les accueillir. Ce métier n'est plus ce qu'il était : si l'on veut le faire correctement, on doit le pratiquer à certains moments. Cette adaptation va prendre beaucoup de temps et nécessiter un dialogue social approfondi.

Un bibliothécaire a un rôle d'accompagnement. Il effectue du travail de portage, mais doit aussi rester dans sa bibliothèque. C'est une question de lien et de relais. Un grand nombre d'associations accompagnent des personnes en situation de handicap. Le rôle des bibliothèques est de créer des réseaux, afin d'être capable de se projeter, avec l'aide de celles et ceux dont c'est la mission.

M. Erik Orsenna. - La même question se pose pour les libraires, dont le travail ne consiste pas seulement à vendre des livres mais à dialoguer avec ceux qui les apprécient. En matière de vente, Amazon est bien meilleur qu'eux !

Leur défi consiste à apporter ce que la technologie ne peut offrir et à accroître la présence humaine. Je fréquente les librairies depuis très longtemps. Tous les ans ou tous les deux ans, je réalise un tour de France des librairies. Je vois la différence. Certaines librairies vont très mal, d'autres ferment, mais les libraires ne se demandent pas s'ils restent ouverts le soir et le samedi, ou s'ils doivent prévoir des animations le dimanche matin : ils sont où sont les gens. Ouvrir les bibliothèques, c'est bien, mais ouvrir les livres, c'est mieux !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Après ce bon mot, la parole est à nos autres collègues.

M. Laurent Lafon. - Vous avez dit ce que beaucoup pensent du conservatisme et des difficultés que soulève l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques. Celles-ci paraissent parfois trop importantes pour les collectivités, qui préfèrent malheureusement se consacrer à d'autres objectifs, même si elles appellent de leurs vœux une plus large ouverture.

D'autres problèmes se posent par ailleurs aux médiathèques, comme le devenir des espaces consacrés à la musique. On sait que leur fréquentation est en très forte chute, compte tenu des usages. N'y a-t-il pas là une opportunité à saisir pour les faire évoluer, notamment en recourant aux espaces de *coworking* ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Il serait bon de parler d'« espaces de travail partagés ». J'ai reçu hier encore Paul de Sinety. L'usage du français reste un vrai combat.

M. Christian Manable. - Merci d'avoir, deux ans après, dressé le bilan de votre voyage au cœur des bibliothèques.

La professionnalisation du personnel des médiathèques est évidemment un point important. Elle permet à la fois d'assurer le dialogue social et la lecture publique. Néanmoins, en milieu rural, les bénévoles ont parfois vu arriver des professionnels rétribués qui ont fait le travail à leur place, ce qui a malheureusement généré des départs. C'est ce qui s'est passé dans mon département, la Somme. Certains ont l'impression qu'on a pris leur place.

M. Erik Orsenna. - Absolument.

M. André Gattolin. - La question du livre numérique transparait dans la proposition 12 de votre rapport. C'est un sujet particulièrement complexe. Le livre traditionnel est un produit bien plus interactif que le livre numérique.

Après avoir connu un léger décollage, le livre électronique, tant en termes d'édition que de lecture, a plutôt tendance à stagner. Aux États-Unis, il n'enregistre plus de progression depuis quatre ans. En France, on reste sur un nombre de parts de marché assez limitées.

Il y a derrière tout cela des questions de droits, de compatibilité de formats, mais ceci pourrait constituer un formidable instrument pour les bibliothèques en termes d'accessibilité, car tout le monde ne peut se rendre dans une bibliothèque pour consulter ou emprunter un ouvrage.

En même temps, on est complètement lié à la territorialité des bibliothèques : je vois mal comment la bibliothèque d'une commune pourrait, si elle arrive à négocier des droits pour des livres électroniques, se rendre accessible à des gens qui vivent dans des zones qui n'ont pas de bibliothèque. C'est une question de gestion assez délicate. Comment voyez-vous les choses ?

Par ailleurs, le livre audio, qui connaît un très fort succès, se révèle d'une très grande qualité. Or il est peu disponible dans les bibliothèques. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en manquent également pour les lecteurs qui ont en partie perdu la vue ou qui sont fatigués.

Je critique souvent le service public français - et on me le reproche d'ailleurs -, mais la radio publique possède une production de fictions radiophoniques de qualité, qui font son identité depuis la création de la RDF, en 1946. Comment arriver à lier littérature et supports audio ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - MM. Gattolin et Mizzon conduisent, au nom de la commission, un travail sur le devenir du livre numérique. Nous avons d'ailleurs voté une loi à l'initiative du Sénat à ce sujet, il y a quelques années. Nous menons aussi nos propres travaux d'évaluation.

Mme Annick Billon. - En Vendée, les collectivités ont joué un rôle majeur dans le développement du plan Bibliothèques, notamment en matière de mise en réseau. Avez-vous constaté des différences selon les départements ou les régions ?

Dans tous les cas, nous avons, en Vendée, observé une explosion de la fréquentation qui a été *a minima* multipliée par deux voire par trois, ce qui nécessite une extension des horaires. Ces ouvertures sont souvent assurées par des bénévoles, compte tenu de la taille des communes et de l'insuffisance des budgets.

J'ai aussi remarqué que, dans certaines communes, il faut passer par la bibliothèque pour se rendre à la mairie. Que pensez-vous de cette stratégie destinée à augmenter la fréquentation ? Jusqu'à quel point peut-on recourir aux services publics pour améliorer l'accès à la culture, sans la déformer ?

Mme Maryvonne Blondin. - Avez-vous pu, au cours de votre voyage, vous rendre dans les prisons et les ouvrir aux bibliothécaires et aux bibliothèques ?

Par ailleurs, la lecture publique relève aujourd'hui de la compétence de certains EPCI. À Quimper et dans sept communes environnantes, on a

bâti une médiathèque, formé du personnel, introduit le numérique, avec des possibilités d'échanges entre communes, ce qui a permis, dans certaines d'entre elles qui comptent entre 1 000 et 2 000 habitants, d'assurer des animations, développant ainsi un tissu très intéressant.

Mme Céline Brulin. - Cela a été dit, l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques constitue un enjeu très important sur le plan financier. Certaines dispositions législatives qui permettent d'ouvrir les commerces plus largement renforcent la nécessité de financements pérennes face aux nouvelles offensives que l'on va connaître en la matière.

Par ailleurs, Annick Billon a évoqué le passage par des lieux publics, comme les mairies, pour développer la fréquentation des bibliothèques. D'autres services publics pourraient-ils y contribuer ? Cela paraît-il une bonne chose ? Est-ce de nature à pousser des publics qui n'iraient pas forcément dans ces lieux à les fréquenter ? Ceux-ci ne risquent-ils pas d'y perdre en visibilité ?

Enfin, on a quasiment redéfini le concept même de bibliothèque ou de médiathèque - et vous y avez contribué -, dont on a fait des lieux ouverts, des lieux de partage, etc. Ne faut-il pas, de la même manière, redéfinir le métier de bibliothécaire, les référentiels de formation et les niveaux de rémunération ?

On ne peut se contenter de modifier le concept de lieu et s'en tenir là pour ce qui concerne les personnels qui sont censés l'animer - d'autant que vous avez rappelé à juste titre que leur investissement était décisif.

Mme Laure Darcos. - Dans l'Essonne, une jeune femme, passionnée de livres, a décidé d'acheter un minibus pour vendre des ouvrages sur les marchés. Elle a malheureusement fini par déposer le bilan. Je lui ai trouvé une place dans une médiathèque : je pense qu'elle serait capable d'y travailler nuit et jour, dimanche compris, car son amour du livre dépasse tout le reste. Elle est aujourd'hui heureuse de convaincre le public qui fréquente la médiathèque de lire davantage.

Ne pourrait-on développer des passerelles entre les libraires et les futurs bibliothécaires ?

M. Jacques-Bernard Magner. - Cette problématique ressemble à celle des musées. Au Louvre, les responsables sont confrontés eux aussi aux horaires d'ouverture. Je le constate aussi dans les zones rurales, où l'on a fait beaucoup d'efforts pour la lecture publique. Je pense qu'il ne faut pas évacuer trop vite la question des bénévoles et de leur complémentarité avec les professionnels, même si cela peut poser quelques soucis.

Souvent, les salariés deviennent d'ailleurs bénévoles. Ainsi, dans ma communauté de communes, une des deux médiathèques qui est ouverte le samedi matin recourt à des bénévoles, mais la salariée qui travaille sur place

intervient également à cette occasion en dehors de son temps de travail. Il y a là une concomitance intéressante qu'il faut développer.

Enfin, les médiathèques sont devenues des lieux d'animations culturelles où l'on trouve beaucoup d'éléments sur la musique, le cinéma, etc. C'est grâce à tous ces supports que le livre retrouve aujourd'hui son utilité.

Mme Sonia de la Provôté. - Les contrats ville-lecture, en leur temps, avaient fait beaucoup progresser le développement des bibliothèques et permis à tous les publics d'accéder à la lecture. Les contrats de territoire ont ensuite été associés aux EPCI.

Le réseau des bibliothèques, qui sont passées du statut de temple du livre à des lieux de vie et de culture, est une des recettes pour accéder aux droits culturels. N'est-il pas nécessaire, en s'adossant à votre rapport, de relancer cette politique globale, qui n'a pas tout son sens sans politique du livre ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Je remercie notre collègue d'avoir évoqué les droits culturels. Vous allez dire que c'est chez moi une obsession, mais je ne suis pas la seule au sein de cette commission.

Je rappelle à nos invités que c'est ici que les droits culturels ont été introduits dans la loi NOTRe, puis dans la loi LCAP. Je regrette que le ministère n'y fasse jamais référence. Avec le droit à l'éducation, ils constituent des droits fondamentaux. Ceci concerne particulièrement le livre et la lecture publique, qui est le socle de tout le reste.

M. Erik Orsenna. - Pour l'ancien conseiller d'État que je suis, c'est mauvais signe lorsqu'un ministère ne fait pas référence au droit !

M. Antoine Karam. - Vous avez abordé les disparités qui existent entre les territoires. En Outre-mer, celles-ci sont très grandes. S'agissant du livre et de l'accès aux bibliothèques, c'est le parcours du combattant, ne serait-ce que du fait de l'organisation politique ou administrative et de l'aménagement de nos territoires.

Pourtant, la Guyane est pilote pour ce qui est du Pass culture. Lorsque le sondage a été réalisé par la DRAC, il y a quelques mois, le premier choix des jeunes s'est porté sur le livre, bien devant le numérique et la tablette.

Nous avons en la matière pris des initiatives assez originales. C'est certainement le seul endroit, avec Wallis-et-Futuna et la Polynésie, où l'on transporte les livres en pirogue. C'est aussi là que l'on compte des kiosques dans les quartiers populaires. Les jeunes les vident non pour revendre les ouvrages, mais pour les lire et en reprendre d'autres.

Je suis convaincu que l'égalité républicaine est nécessaire quel que soit le territoire. Des médiathèques ont été mises en place. Des initiatives extraordinaires ont été prises par les collectivités, comme les bibliobus, ou

les bibliothèques centrales de prêts, mais il faut aller plus loin. C'est le meilleur moyen d'élever le niveau de conscience de l'ensemble de nos jeunes compatriotes et d'aller vers l'excellence.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Il y a, vous le voyez, beaucoup d'attente de la part des sénateurs.

M. Erik Orsenna. - Quand on parle des bibliothèques, on parle en fait de la République, et on pose des questions de fond. Les choses ne sont plus comme avant, mais on doit en même temps rester fidèle à ce qui se faisait autrefois.

Tout d'abord, il faut apprendre à travailler ensemble, à coopérer entre titulaires et bénévoles, entre professionnels et étudiants, entre collectivités locales et territoriales et services de l'État.

J'ai parlé de la relance d'une coopération d'expertise entre la DRAC et les collectivités locales. En France, on oppose toujours jacobinisme et revendications territoriales, et on fonctionne toujours en silo. S'y ajoute la notion du travail partagé.

Notre capacité à travailler ensemble est une question qui a souvent été soulevée. À Toulouse, par exemple, il existe une charte de la lecture publique à laquelle sont associées 37 communautés et toutes sortes de collectivités qui oeuvrent ensemble. Pourquoi avoir en effet des doublons ?

Nous allons continuer à assurer le suivi de notre rapport et nous pencher sur cette question. La fonction de travail partagé, dans un lieu chauffé, avec électricité et connexion wifi, correspond à une demande. Cela relève de notre mission, puisque cela attire d'autres services, comme ceux d'une bibliothèque, liant ainsi travail et loisirs. Ce sont des questions de mutualisation tout à fait passionnantes.

Tout métier est un métier à tisser. Le jeu de mots vaut ce qu'il vaut...

S'agissant du numérique, j'ai ouvert il y a très longtemps la première société française de livres numériques. C'est l'une de mes nombreuses faillites, dont je suis fier. Pourquoi avais-je lancé une telle société ? Étant à la fois lecteur et marin, je dois sans arrêt choisir entre lire et voyager. Lire me donne envie de voyager, et voyager me donne envie de lire, ce que l'on peut faire avec le livre électronique.

Je suis prêt à vous expliquer pourquoi cela n'a pas marché. Je pourrai apporter ma contribution à vos travaux. Le livre audio, par exemple, pose des tas de questions. Dans les EHPAD, certains ont perdu la vue, et d'autres l'ouïe. Comment faire pour articuler tout cela ?

Le numérique soulève la question des rapports avec les éditeurs, qui sont extraordinairement frileux pour toutes sortes de raisons. Il y a là une négociation à ouvrir. Les éditeurs veulent à la fois lutter contre le piratage - et c'est justice -, mais refusent de prendre ces éléments en compte.

S'agissant des publics empêchés, je suis de près ce qui a été fait à Fleury-Mérogis. La prison est l'ENA du djihadisme. L'absence de savoir contribue à entretenir les croyances, qui n'ont rien à voir avec la foi. Or le savoir combat les croyances. Si rien n'est fait, on risque bientôt d'avoir non pas deux France, mais trois. Vous m'avez compris.

Si on dresse le portrait de la France, on y trouve un mauvais élève - l'Île-de-France, y compris Paris -, un endroit oublié - l'outre-mer -, tandis que les choses se passent plutôt bien ailleurs. Nous avons proposé d'organiser une opération « *name and shame* » afin de dénoncer les cas les plus honteux. Ma conviction est qu'il faut sans cesse relancer la rengaine républicaine !

M. Noël Corbin. - On préfère conserver dans les bibliothèques des espaces dans lesquels les disques ne sont jamais empruntés plutôt que d'en faire autre chose. Que deviendraient en effet les discothécaires ? La question est de mieux connaître les usages et les usagers. Le « fab lab » correspond de ce point de vue à un lieu où l'on travaille en commun, qui crée de la communauté.

Cette question est un sujet extrêmement intéressant qui est abordé par l'un des projets que suit le ministère de la culture, celui des Micro-folies. Ces lieux se développent beaucoup, notamment avec les bibliothèques, comme aux Mureaux. Ceci nous renvoie à l'évolution des usages et à l'adaptation des personnels.

Quant aux droits culturels, le sujet reste aujourd'hui encore trop conceptuel et doit être traduit politiquement au sens de la vie d'une cité. Les droits culturels consistent à reconnaître la part de culture qui existe dans chaque être humain. On dit que l'on va amener les gens vers la culture. Or tout être humain est un être de culture. Le travail des politiques culturelles est de faire résonner ce que chaque être humain a en lui de culture, au sens anthropologique du terme, c'est-à-dire une mémoire, une histoire, un rapport au monde et à la vie.

La question des droits culturels est fondamentale, et c'est aujourd'hui au ministère de la culture de faire résonner ce que l'approche culturelle peut apporter à chaque être humain et à la cité. C'est un outil incroyablement important.

Le ministère de la culture commence à s'en saisir. La loi sur le Centre national de la musique (CNM), dans son article 1, porte ainsi la question des droits culturels.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Vous avez raison : Franck Riester a évoqué ce sujet, sur lequel nous avons eu un débat dans le cadre de la loi portant création du CNM.

Je partage votre analyse sur ce que sont les droits culturels, mais ils passent aussi par l'accès universel à la culture.

M. Noël Corbin. - Absolument !

M. Jean-Raymond Hugonet. - Permettez-moi tout d'abord, monsieur Orsenna, de vous dire l'extrême plaisir que j'ai à chaque fois à vous entendre. Je suis sénateur de l'Essonne. Je vous avais écouté à propos de l'avenir de l'eau, et cela a totalement changé mon angle de vue. Vous aviez alors énoncé des points de vue de bon sens.

Les remontées que nous avons grâce à la presse à propos du Pass culture indiquent que le bien culturel le plus consommé demeure le livre. Disposez-vous de cette information ? On apprend en effet plus de choses par les médias que par le ministère. Quelle analyse en tirez-vous ?

M. Pierre Ouzoulias. - Vous avez élargi le débat autour du livre aux lecteurs. J'aimerais vous entendre au sujet des écrivains. Sans eux, plus de livres. Cette profession connaît aujourd'hui de graves difficultés. Environ la moitié ne vit pas de son travail et ne touche même pas le SMIC.

Les auteurs sont obligés, pour subsister, de pratiquer de multiples petits boulots. Il existe un problème de répartition de la richesse dans cette profession, qui est aujourd'hui concentrée dans un cénacle dont vous ne faites pas partie...

M. Erik Orsenna. - Si, et je vais vous dire pourquoi...

M. Pierre Ouzoulias. - Il y a un siècle, Anatole France, pour écrire, occupait un emploi de bibliothécaire au Sénat. Les choses ont peu changé. C'est pourquoi je terminerai par une de ses citations : *« On gagne un homme par des flatteries, par des présents et surtout par des promesses. Les promesses coûtent moins que les présents et valent beaucoup plus. Jamais on ne donne autant que lorsqu'on donne des espérances »*. Or quand vous donnez un livre, vous donnez des espérances.

Mme Sylvie Robert. - Les bibliothèques sont bien plus qu'un sujet d'équipement public - et je m'en félicite. Elles soulèvent les questions de l'accès au service public de la culture, de son partage, des auteurs, et de la chaîne du livre dans les territoires.

C'est aussi un sujet d'égalité territoriale. Cette transformation a forcément un large impact sur les bibliothécaires, leur formation et leur façon de voir les choses. Aujourd'hui, les bibliothèques comptent peu d'abonnés, mais beaucoup de personnes les fréquentent, ce qui vient modifier la nature du lien entre bibliothécaire et usager.

Le fait d'être dans une bibliothèque et de se voir proposer des services est un facteur important, mais on n'en tire pas parti. Le SLL et le ministère sont totalement désemparés. C'est une transformation qu'il va falloir accompagner.

Nous allons bientôt débattre du projet de loi sur l'accélération et la simplification de l'action publique et du projet de loi 3D. Les notions de déconcentration, de décentralisation et de différenciation vont

vraisemblablement toucher à la question culturelle et peut-être à celle des bibliothèques.

La participation des DRAC et l'accompagnement des conseillers livres et lecture sont absolument fondamentaux pour la réussite des projets d'extension horaire. Lorsque cela fonctionne, c'est qu'il y a eu un véritable accompagnement des services de l'État. Lorsque cela se complique, c'est qu'il y a eu une forme de défaillance de l'État.

Tous ces paramètres entrent dans notre réflexion. Il ne faut pas baisser la garde.

M. Erik Orsenna. - Quand on parle de bibliothèques, de médiathèques, de livres, on parle de la République et de son évolution. On n'a au fond parlé que de cela depuis deux heures.

Trois choses me frappent concernant le livre.

Tout d'abord, le livre fait de la résistance. On a besoin de livres, même si, malgré les efforts qui ont été faits, comme le dédoublement des classes, un jeune Français sur cinq n'est pas à l'aise avec la langue de la République à son entrée en 6^e. Il est donc condamné à l'exclusion. C'est pourtant un objectif qui ne dépend en rien des contraintes de la mondialisation. La Finlande a réussi, contrairement à nous. Il y a là une obligation de résultat.

Ensuite, le livre, c'est de la co-crédation : nous ne lisons pas tous le même livre : chacun en tire ses propres images. Ce n'est pas de la consommation, c'est même l'inverse. On dit de quelqu'un qui lit un livre qu'il se cultive. Il est en quelque sorte un paysan.

Les lecteurs ont envie de rencontrer les auteurs. Autrefois, une vingtaine de personnes seulement assistaient à une présentation : elles sont aujourd'hui entre 300 et 400. Tous les écrivains n'aiment pas cela. On adore par exemple lire du Modiano, mais ce n'est pas un orateur, même s'il est plus intéressant à lire que d'autres, qui sont meilleurs orateurs.

Ce qui me frappe, c'est la possibilité, à partir du livre, de faire des rencontres extraordinairement chaleureuses. Certaines librairies enchaînent les rencontres et déplacent un monde fou.

Quant à la notion d'auteur, on a longtemps repoussé ce débat. Tout d'abord, il n'existe plus de classe moyenne. Certaines auteurs ont des marques - c'est mon cas -, d'autres non.

Mon éditeur, Jean-Marc Roberts, pendant trente ans, a proposé une collection de qualité chez Stock, la collection *La Bleue*. La moyenne tournait entre 6 000 exemplaires et 8 000 exemplaires. On en est maintenant à 600 exemplaires. Ce n'est pas un tirage rentable pour l'éditeur.

Comment arrive-t-on à avoir une marque ? Il faut d'abord que l'on vous fasse confiance. Mon premier livre a été tiré à 600 exemplaires. Si c'était

le cas aujourd'hui, mon deuxième livre n'aurait jamais été publié, et les choses se seraient arrêtées là.

Cette question est un sujet clé. Comment faire ? Doit-on avoir un autre métier, payer plus ? Augmenter les droits d'auteur ne changera rien, et ils seront encore moins publiés qu'auparavant.

La question des auteurs est une question clé dans ce contexte marqué par la fin des classes moyennes. Ce sujet me terrifie : on a cru que la modernité, c'était du ruissellement, alors que c'est de la polarité.

Qu'est-ce qu'un auteur ? Dans le domaine de la musique, les artistes gagnent moins avec les disques qu'avec le spectacle vivant. Comment faire lorsqu'on est face à un objet, dans le silence et la réflexion ?

Ce rendez-vous de la Nation avec les auteurs est absolument fondamental. Comme vous l'avez senti, ces questions sont ma vie même. Je continue à travailler avec l'Association des maires de France (AMF), et je serai le 19 mars à « Action coeur de ville ». Je suis à votre disposition pour poursuivre le débat. Je continuerai à élever la voix quand votre politesse vous l'interdira, car je suis de moins en moins poli !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. - Merci à tous deux. Nous acceptons volontiers votre invitation. Nous comptons bien continuer à nous impliquer sur ce sujet. Des lois sont à venir, elles ont été évoquées.

Je souligne les nombreux travaux de notre commission en matière de réflexion sur l'évolution des territoires et l'offre territoriale. Nous avons conduit deux missions, l'une sur l'application de la loi NOTRe à la culture, l'autre sur les nouveaux territoires de l'éducation et le devenir de l'école en milieu rural, dont le rapporteur Laurent Lafon, est ici présent.

On y a évoqué l'idée que l'école qui survit en milieu rural doit être un lieu de référence culturelle. Une réflexion pourrait être conduite autour de l'ouverture de bibliothèques en association avec ces écoles rurales.

Nous serons très proactifs dans la réflexion à venir sur la loi relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, et sommes soucieux de maintenir le dialogue avec vous.