

HORAIRE D'OUVERTURE DES BIBLIOTHÈQUES : OUVRIR MIEUX





OUVRIR PLUS ET MIEUX NOS BIBLIOTHÈQUES : UN ENJEU DE POLITIQUE CULTURELLE

Ouvrir plus largement les bibliothèques, favoriser leur fréquentation par tous les publics et en faire un outil pour l'émancipation de chacun, au service du projet de chaque territoire : telle est l'ambition portée par le Président de la République. Condition essentielle de l'affirmation de la place des bibliothèques dans la cité, l'adaptation de leurs horaires aux besoins des citoyens est une priorité. A l'occasion d'un « Tour de France des bibliothèques » réalisé dans le cadre de la mission sur la lecture que lui a confiée la Ministre Françoise Nyssen, Erik Orsenna a fait le constat de la profonde transformation des bibliothèques. Nombreuses sont celles qui ont évolué pour devenir des lieux attractifs et innovants et dont les missions se sont diversifiées bien au-delà de l'activité de prêt de livres. Dans le rapport qu'il a remis à la Ministre en février 2018, Erik Orsenna engage les bibliothèques à « changer de rythme » afin de devenir non plus uniquement des « lieux du livre », mais également des « lieux du vivre » :

« Si les bibliothèques tendent à devenir ces troisièmes lieux, entre le travail et la maison, des espaces de convivialité où l'on vient emprunter mais aussi échanger, lire, participer à des activités, il convient que leurs horaires se rapprochent de ceux des services culturels. Il faut donc ouvrir mieux. Cela implique d'abord d'ouvrir plus. »

Améliorer l'accès aux bibliothèques, c'est valoriser et poursuivre l'effort conjoint de l'État et des collectivités territoriales permettant à la France de disposer d'un maillage dense et de qualité. Principal outil de soutien de l'État aux collectivités dans le domaine des bibliothèques, le concours particulier « bibliothèques » au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) a été abondé à hauteur de 8 millions d'euros afin d'apporter un soutien financier aux collectivités qui se lancent dans cette démarche. En parallèle de ce soutien, le ministère de la Culture se tient aux côtés des élus et des professionnels pour leur apporter son aide dans l'élaboration de leur projet.

* Erik Orsenna et Noël Corbin, *Voyage au pays des bibliothèques : lire aujourd'hui, lire demain*, Ministère de la Culture, février 2018.

ON DIT QUE LES BIBLIOTHÈQUES EN FRANCE SONT PEU OUVERTES...

• L'ouverture moyenne des bibliothèques est de vingt heures par semaine si l'on ne prend en compte que les collectivités de plus de 2 000 habitants. La relative faiblesse de ce chiffre s'explique par le poids important des petites bibliothèques : la synthèse annuelle publiée par le Ministère de la Culture à partir des données d'activités des bibliothèques municipales et intercommunales (www.observatoirelecturepublique.fr) permet de constater une ouverture moyenne faible dans les petites collectivités, croissant très fortement et rapidement avec la taille de la population. Ainsi, cette amplitude moyenne approche 42 heures dans les collectivités de 100 000 habitants et plus. On cite fréquemment l'exemple de bibliothèques de grandes villes étrangères ouvertes de 50 heures à 98 heures par semaine. Cependant, ces comparaisons s'appuient sur des cas d'espèce et non sur des moyennes par pays, faute d'une harmonisation internationale des statistiques.

• Il faut aujourd'hui avoir en tête que les bibliothèques étrangères prises comme modèle sont généralement des équipements centraux. Or, les bibliothèques de quartier et les petits équipements de zones rurales, s'ils ouvrent modestement, sont néanmoins de précieux services de proximité et de démocratisation culturelle. L'accès de tous les citoyens à la culture est aussi un enjeu d'aménagement du territoire



... MAIS LES BIBLIOTHÈQUES DU 21^E SIÈCLE, CE SONT DÉJÀ DES SERVICES 7 JOURS SUR 7, 24 HEURES SUR 24!

- Les bibliothèques nationales sont largement ouvertes, pour répondre aux attentes de leurs usagers : la BnF ouvre 7 jours sur 7, la Bibliothèque publique d'information ouvre 6 jours sur 7 jusqu'à 22 heures, y compris le dimanche.
- Dans plusieurs métropoles régionales et grandes villes de France, les bibliothèques des collectivités territoriales adaptent également leurs horaires aux besoins du public, parfois en collaboration avec le bureau des temps de la collectivité : amplitudes d'ouverture supérieures à 50 heures dans un nombre croissant de territoires, comme à Nancy, Caen ou Le Havre, ouvertures le dimanche dans près de 130 collectivités, comme à Rennes Métropole ou dans le réseau des médiathèques de Toulouse, généralisation de l'ouverture en soirée jusqu'à 19 heures, nocturnes hebdomadaires comme à la Garenne-Colombe, adaptation des horaires en période d'examen...
- Enfin, les bibliothèques numériques restent ouvertes pour les insomniaques ! Toutes les bibliothèques de grandes villes sont présentes sur le Web et proposent à toute heure des services en ligne. Près des trois quarts des bibliothèques de collectivités de taille moyenne* offrent déjà des ressources numériques, pour la plupart accessibles à distance. Bien sûr, les services numériques ne sauraient constituer l'unique réponse, mais ils sont déjà de précieux atouts pour ouvrir plus.

* Collectivités de plus de 40 000 habitants.



ON DIT QUE L'OBJECTIF EST D'OUVRIRE DAVANTAGE...

- Environ 30 heures d'ouverture hebdomadaire dans les collectivités de taille moyenne*, 40 heures dans les grands centres urbains : incontestablement, des marges de progression existent. Mais la question des horaires d'ouverture doit s'analyser au regard de l'ensemble des missions de la bibliothèque.
- Les usagers, qui souhaitent des lieux largement ouverts, attendent aussi des collections variées, prenant en compte la diversité des besoins de chacun. Les bibliothèques accueillent des scolaires et participent à l'aménagement des temps péri-scolaires. Développer une offre répondant à cette multiplicité d'objectifs nécessite un travail interne important pour construire un véritable projet d'établissement. Les impacts d'organisation du travail pour les bibliothécaires sont une dimension essentielle à prendre en compte.
- Les éléments de réflexion concernant les « bons » horaires d'ouverture sont aussi extérieurs à la bibliothèque : celle-ci ouvre quand, par exemple, la sécurité du public peut être garantie et que le public, par les transports en commun notamment, a la possibilité de s'y rendre.
- Réfléchir à l'articulation fine des horaires avec les modes de vie et les usages des habitants est tout aussi nécessaire que penser à ouvrir davantage. Une bibliothèque ouverte aux heures de bureau peut avoir un volume d'heures d'ouverture hebdomadaire très conséquent sans que le service rendu à la population soit pour autant satisfaisant. Réaliser un diagnostic territorial et une étude de besoins auprès des usagers potentiels en amont du projet d'ouverture permet de définir au mieux les besoins. Car les temps de vie de la collectivité, l'animation de la zone dans laquelle la bibliothèque est implantée, les attentes de la population elle-même sont des éléments qu'il est indispensable de prendre en compte pour construire le projet.

* Collectivités de plus de 40 000 habitants.

... MAIS L'ENJEU EST AUSSI D'OUVRIR AU BON MOMENT.

- Si ouvrir mieux est un enjeu pour toutes les bibliothèques, il n'existe pas de solution idéale ou de modèle qu'il suffirait de dupliquer d'un territoire à l'autre. L'ouverture dominicale, si elle peut constituer un vrai levier pour diversifier la fréquentation de la bibliothèque, ne se justifie pas partout : dans certaines collectivités c'est plutôt une ouverture en soirée, à la pause méridienne ou pendant les vacances qui permettra de toucher de nouveaux publics.
- La proposition d'ouverture fait partie du projet culturel de la bibliothèque. Pour réussir, elle doit reposer sur une articulation entre ambition politique, projet culturel, dialogue avec les agents et réflexion sur les missions et les priorités que l'on s'assigne. Avec le projet culturel, scientifique, éducatif et social (PCSES), l'État a formalisé le cadre de cette réflexion à l'échelle d'un établissement ou d'un territoire. Bibliothèques et décideurs de la collectivité ont tout intérêt à se saisir de cet outil pour mettre en cohérence le projet politique de la collectivité et l'offre de la bibliothèque en matière d'horaires et de services.
- L'offre de lecture doit aussi pouvoir s'apprécier de manière globale sur le territoire de la collectivité. Au sein d'un réseau municipal ou intercommunal, la complémentarité entre bibliothèque centrale et annexes peut permettre d'assurer la continuité du service public de lecture de préférence à l'ouverture permanente de la bibliothèque centrale. Mettre en place la circulation des agents au sein d'un réseau peut favoriser la mutualisation des moyens pour ouvrir l'un des équipements à certains créneaux, notamment le dimanche. Par ailleurs, la coordination avec les bibliothèques universitaires, les partenariats avec les bibliothèques départementales et les acteurs éducatifs, sociaux et culturels, sont autant de pistes fructueuses déjà explorées par plusieurs collectivités, telles que Clermont Auvergne Métropole ou Montpellier Méditerranée Métropole.

L'ÉTAT EST AUX CÔTÉS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT LA RESPONSABILITÉ DES POLITIQUES D'OUVERTURE DE LEURS BIBLIOTHÈQUES, MAIS ELLES PEUVENT COMPTER SUR LE SOUTIEN TECHNIQUE ET FINANCIER DE L'ÉTAT

Depuis juin 2016, la **modification du concours particulier relatif aux bibliothèques de la Dotation générale de décentralisation (DGD)** permet une prise en charge sur ces crédits des projets d'extension et d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques territoriales, pour une durée maximale de cinq ans. La circulaire du **15 juin 2016 relative au concours particulier bibliothèques de la DGD** fixe les conditions d'éligibilité, les critères de sélection et les procédures administratives.

Procédure

Toute collectivité territoriale intéressée par l'adaptation ou l'extension des horaires d'ouverture de sa (ou ses) bibliothèque(s) doit prendre l'attache de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) qui instruit le dossier. Les crédits DGD sont versés dès avant le démarrage du projet.

Conditions d'éligibilité des projets et procédures administratives

- Ne peuvent être prises en compte que les opérations qui n'ont pas connu de réalisation lors de la réception de la demande à la DRAC/DAC ;
- A noter cependant : ce dispositif ne s'applique pas aux ouvertures de nouvelles bibliothèques lorsqu'aucun équipement précédent n'existait dans la commune où s'effectue cette ouverture ;
- Pour l'extension des horaires d'un équipement destiné à des multiples activités et comprenant une bibliothèque, seule la part de l'extension des horaires correspondant au fonctionnement de la bibliothèque sera prise en compte dans le calcul de la dotation.

Dépenses prises en compte

Dans le cadre du concours particulier, 4 types de dépenses relatives à des projets d'extension d'horaires d'ouverture peuvent bénéficier d'une aide de l'État :

- celles relatives à l'établissement d'un diagnostic temporel ;
- les frais supplémentaires de personnel liés au projet ;
- l'adaptation des locaux, équipements ou systèmes informatiques ;
- les coûts d'évaluation du projet.

ON DIT QU'OUVRIR PLUS DÉGRADE LA QUALITÉ DE L'OFFRE DE SERVICE...

- Si l'augmentation des plages d'ouverture sollicite à l'excès les équipes de la bibliothèque, le temps consacré au travail interne et aux projets destinés au public s'en trouve amputé. Le risque est parfois dénoncé d'une baisse de la qualité de l'offre culturelle au profit d'une ouverture accrue, mais sans valeur ajoutée. Ce risque est à évaluer.
- Les organisations reposant sur l'emploi de personnel vacataire sans qualification peuvent susciter une attention spécifique : la formation de ces personnels supplémentaires et leur intégration dans l'équipe sont des enjeux clés pour la réussite du projet.
- Certaines plages horaires requièrent une attention spécifique. L'ouverture nocturne est susceptible de soulever des questions de sécurité : le contrôle des entrées peut par exemple être institué avec obligation de présenter une carte de lecteur là où l'entrée est libre, ce qui peut transformer l'ambiance d'accueil de la bibliothèque.



... MAIS UNE POLITIQUE DE QUALITÉ DOIT INTÉGRER LA QUESTION DES HORAIRES

- Il existe, on le voit, des écueils dans tout projet d'extension des horaires. Les exemples de réussite ont généralement en commun d'avoir su intégrer les horaires dans la réflexion plus globale au niveau du service. Donner accès aux collections et aux espaces lorsque le public est disponible est au cœur des missions des bibliothèques : c'est un service fondamental à rendre au public. Mais les autres dimensions du projet de l'établissement ne doivent pas être négligées.
- Le changement des horaires d'une bibliothèque est structurant pour l'ensemble de la politique d'accueil et des partenariats des bibliothèques, c'est pourquoi il est recommandé qu'il soit durable et réponde à des objectifs précis, ce qui n'exclut pas l'expérimentation.
- Les modalités de mise en œuvre du projet sont surtout à adapter à chaque territoire et à chaque population, dans le respect des conditions sociales des agents. Les solutions miracles n'existent pas, c'est pourquoi la discussion locale et la prise en compte des différents paramètres de chaque solution envisagée sont nécessaires.



ON DIT QU'OUVRIR PLUS COÛTE PLUS CHER...

- Élargir les horaires d'ouverture accroît généralement les coûts salariaux, qu'il s'agisse de rémunérer les heures supplémentaires des agents, d'intégrer des temps de repos compensatoires, de recruter des agents contractuels à temps non-complet, ou même de créer de nouveaux postes de titulaires. Mais il peut aussi parfois être cohérent d'investir pour rendre le fonctionnement moins coûteux et affecter les gains à une politique d'horaires étendus. Restructurer le bâtiment peut être efficace pour mieux dimensionner le nombre d'agents requis en salle de lecture. L'automatisation s'est révélée dans certaines bibliothèques intéressante pour rendre disponible les agents pour l'accueil auquel les lecteurs sont très attachés, et déployer une offre de service plus riche.

- Toutes les solutions n'appellent pas nécessairement de dépenses supplémentaires. Les projets d'élargissement des horaires se fondent généralement pour partie sur des solutions de réorganisation du travail, en optimisant la répartition des tâches, en réfléchissant, avec les agents, aux évolutions possibles du cycle de travail, voire en externalisant certaines fonctions, comme par exemple le catalogage : la BnF permet la récupération automatique des notices de son catalogue.



...MAIS OUVRIR PEU COÛTE TOUJOURS TROP CHER

- La grande étude nationale sur la fréquentation des bibliothèques parue en 2017 montre que l'inadaptation des horaires d'ouverture des bibliothèques constitue le principal facteur de non-fréquentation. Si ouvrir largement a un coût, donner à une bibliothèque les moyens d'ouvrir davantage permet aussi d'élargir le nombre de bénéficiaires de ce service public.
- Ouverte ou fermée, la bibliothèque induit des coûts de maintenance. Un juste équilibre est à trouver entre le niveau des dépenses d'investissement et de fonctionnement et le nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire.
- Enfin, une bibliothèque peu fréquentée souffre généralement d'une image négative sur le territoire. Son insertion dans le tissu local est moins aisée, les partenariats avec les acteurs sociaux et éducatifs du territoire ne sont pas favorisés et la richesse de l'offre culturelle s'en ressent.

* *Publics et usages des bibliothèques municipales en 2016*, Ministère de la Culture, TMO, juin 2017.

