

Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales

Les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales

Février 2024

Collection Cap sur...
Collecter, Analyser, Partager

« Cap sur les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales » - Février 2024
Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Clémence Legrand et Thomas Rougier, avec la contribution de Samuel Lerestif, Nicolas Laroche et Sirine Benhaga

Les résultats présentés dans cette étude sont le fruit de traitements opérés par l'OFGL à partir des données des comptes de gestion de la DGFIP et des données de l'Observatoire de la Lecture Publique du Ministère de la Culture.

L'OFGL remercie les personnes et structures suivantes pour leurs retours d'expérience dans le cadre de cette étude : Franck Gillard (directeur du conseil de gestion et du management des risques à la ville d'Angers et Angers Loire Métropole), Fabrice Chambon (directeur de la Culture d'Est Ensemble), Jean-Rémi François (directeur de la Bibliothèque départementale des Ardennes et membre du bureau de l'Association des Bibliothécaires de France) et Malik Diallo (directeur des bibliothèques municipales de Rennes et président de l'Association des directrices et directeurs des bibliothèques municipales et groupements intercommunaux des villes de France).

L'OFGL remercie également les membres de son comité scientifique et technique qui ont contribué à l'interprétation des résultats : Nelly Jacquemot et Sébastien Ferriby (Association des Maires et présidents d'intercommunalités de France), Patrice Girot et Laurent Bacquart (SNDGCT), Pierre-Marie Georges (Association des Maires Ruraux de France), Gustave Richard (Association des Petites Villes de France), Louise Cornillère et Sébastien Tison (France Urbaine), Claire Delpech (Intercommunalités de France), Armand Pinoteau (Villes de France), Isabelle Bertone-Bahier (AFIGESE), Olivier Wolf (Association des Administrateurs Territoriaux de France), Françoise Bérard et Philippe Baeteman (La Banque Postale), Benoît de Lapasse (DGCL-DESL), Aurélien Wittman (Direction du Budget), Philippine Richer (Direction générale du Trésor), Sylvie Le Teuff-Lefrère (Cour des comptes).

Enfin, l'OFGL tient à remercier ses interlocuteurs du Ministère de la Culture pour la mise à disposition de leurs données, mais aussi pour leur aide et les échanges sur cette étude : Valérie Travier (cheffe de bureau de la lecture publique), Guillaume Hatt, Lola Jordan et Elisa Capelle (Observatoire de la lecture publique), Edwige Millery et Jean-Cédric Delvainquière (Département des études, de la prospective, des statistiques et de la documentation).

L'OFGL reste seul responsable des résultats présentés.

Le mot du Président

Les bibliothèques et médiathèques de nos communes sont des équipements précieux, parce qu'elles permettent l'accès libre et gratuit à la lecture bien sûr, mais aussi parce que s'y entrecroisent plusieurs politiques publiques, culturelles, sociales ou encore liées à la petite enfance.

Les bibliothèques ont un tempérament expansif : on y travaille, on y apprend, on y écoute, on y joue, on y crée, on y rencontre d'autres habitants, de tout âge et de tout milieu. Les bibliothèques mettent la culture, au sens large, à portée de tous.

A cette diversité de services proposés, s'ajoute celle des équipements eux-mêmes et des moyens associés. C'est l'un des principaux résultats de ce tout nouveau numéro de notre collection *Cap sur...* qui porte sur les coûts de fonctionnement des bibliothèques municipales.

En effet, derrière les 1,7 Md€ engagés par les communes ou intercommunalités en 2022, l'analyse montre une grande disparité des coûts mesurés, qu'ils soient calculés en fonction de la taille des équipements (coûts par m²) ou de l'activité (coûts par passage, par inscrit ou par document emprunté).

Une nouvelle fois, l'OFGL propose sur un service public de proximité des références qui pourront accompagner les décideurs locaux dans leur analyse. Elles ne constituent pas des objectifs mais permettent d'éclairer les coûts mesurés localement, voire d'anticiper ceux-ci lors de projets d'agrandissement ou de création.

Ce travail a bénéficié de l'aide du ministère de la culture par la transmission de précieuses données extra-financières, ainsi que d'une aide à l'interprétation des résultats provenant de plusieurs experts, au sein et hors de notre Comité scientifique et technique. Qu'il en soit toutes et tous remercier ; ces collaborations sont l'esprit même de notre Observatoire.

André Laignel

Président de l'OFGL

Synthèse

Le bloc communal est l'acteur prépondérant des bibliothèques publiques en France. Sur les quelques 15 880 établissements de lecture publique qui maillent le territoire français, 79% sont à la charge des communes et 17% à la charge des intercommunalités. Le bloc communal assure ainsi un service public qui est la première -si ce n'est parfois l'unique- porte d'entrée vers la culture au sein des territoires.

Au croisement de différentes politiques publiques telles que l'insertion, la petite enfance, l'éducation et la culture, les bibliothèques proposent des services différents d'un territoire à l'autre. Cette offre s'appuie sur une large palette d'activités, tant sur les missions de prêt et de conservation des documents (numérique, portage à domicile...) qu'au-delà (expositions, rencontres, ateliers, manifestations hors les murs...).

L'ensemble des dépenses de fonctionnement des bibliothèques des communes et intercommunalités peut être estimé à 1,7 milliard d'euros pour l'année 2022. En 2019, celui-ci aurait été de 1,6 milliard d'euros, soit une légère augmentation de 6,5% en trois ans.

81% de ces charges de fonctionnement sont constituées des frais de personnel. Ce poids prépondérant augmente avec la taille de la commune comme avec les superficies des équipements et leur plage horaire. Le second poste de dépenses est celui de l'enrichissement des fonds par l'achat de livres et de ressources documentaires, à hauteur de 7,4% des charges : un poste essentiel à la mission première des bibliothèques et à la valorisation des fonds documentaires.

Ce 23ème numéro de *Cap sur* propose un **référentiel de coût de fonctionnement de ce service public à travers différents indicateurs**, tous complémentaires les uns des autres. Ils sont élaborés par l'OFGL à partir de

l'exploitation des données des comptes de gestion (DGFIP) et d'informations traitées par le Ministère de la culture. Ces indicateurs ne doivent pas être pris comme des objectifs à atteindre mais plutôt comme des aides à l'analyse des spécificités individuelles.

Au-delà des coûts moyens, chacun de ces indicateurs présente des disparités fortes qui s'expliquent notamment par les différences d'équipement entre communes.

En 2022, le **coût moyen par m² est estimé à 431€** pour les bibliothèques municipales. Il augmente avec la taille de la commune. Le **coût par habitant résidant dans la commune s'élève lui à 30,4€** en moyenne. Du fait des logiques de rayonnement des équipements, les communes avec un niveau de centralité plus important dépensent plus par habitant pour leurs bibliothèques, puisque celles-ci accueillent des publics plus larges.

Les données extra-financières disponibles en 2019 permettent de proposer des indicateurs prenant en compte l'activité des bibliothèques. Ainsi, le **coût moyen par inscrit actif en bibliothèque est de 161€** en 2019. Celui-ci augmente également avec la taille de la commune. **Le coût moyen par document emprunté est de 5,5€.** Cet indicateur ne se concentre cependant que sur une seule activité parmi la diversité de celles proposées en bibliothèque. A partir des fréquentations, dont le comptage reste en grande partie estimatif, **le coût moyen des bibliothèques municipales par passage s'élève à 10,6€** en 2019. Il diminue lui avec le niveau de centralité de la commune.

Un **focus sur des intercommunalités** qui ont l'entièreté de la dépense de toutes les bibliothèques de leur territoire, a par ailleurs permis d'observer les coûts des bibliothèques dans des territoires plus ruraux. De même que

pour l'échelon communal, les coûts y sont plus faibles du fait de structures plus petites.

Face à ces dépenses de fonctionnement, la bibliothèque publique se caractérise par un accès toujours libre et gratuit. Les **recettes tarifaires** sont toutefois fréquentes concernant

le prêt de document mais elles ne représentent que **1,8% des charges de fonctionnement** des communes concernées. L'essentiel du service est donc couvert par le budget général de chaque collectivité, éventuellement abondé par des dotations spécifiques de l'Etat.

Sommaire

Le mot du Président	3
Synthèse	4
Sommaire	5
Le bloc communal, acteur principal d'un réseau culturel de très grande proximité	6
Un échantillon de communes, de plus de 3 500 habitants, représentatif de la diversité des territoires.....	7
La structure des dépenses de fonctionnement des bibliothèques.....	11
Un poids prépondérant des frais de personnel.....	11
Un poste important d'achats de ressources documentaires	12
Des postes plus faibles mais plus dynamiques.....	13
Les dépenses d'équipement des bibliothèques	14
Encadré : Face à ces dépenses, quelles recettes ?	14
Des recettes tarifaires fréquentes mais faibles.....	14
Les politiques tarifaires des bibliothèques.....	14
La DGD-Bibliothèques et autres subventions reçues	15
Plusieurs indicateurs de coût de fonctionnement des bibliothèques	16
Un coût/m² médian en 2022 de 399€.....	16
Un coût/habitant médian en 2022 de 26,4€	17
Un coût/inscrit actif médian en 2019 de 137€.....	19
Un coût/document emprunté médian en 2019 de 5,2€	20
Un coût/passage médian en 2019 de 11,6€	21
Synthèse des indicateurs	23
Focus sur un échantillon d'intercommunalités en zone rurale.....	23
Méthodologie	26

Le bloc communal, acteur principal d'un réseau culturel de très grande proximité

« La bibliothèque publique, clé du savoir à l'échelon local, est un instrument essentiel de l'éducation permanente, d'une prise de décisions indépendante et du développement culturel de l'individu et des groupes sociaux ». Manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique, 1994¹

Premier réseau culturel en France, plus de 15 880 bibliothèques publiques et points d'accès à la lecture gérées par des collectivités maillent le territoire². **Les communes sont les acteurs prédominants de ce réseau puisque 12 495 bibliothèques (79%) en 2022 sont municipales.** En y ajoutant les 2 628 bibliothèques intercommunales (17%), **la quasi-totalité de ces établissements est gérée par le bloc communal.**

Entendu ici au sens large, le terme bibliothèque désigne tous les équipements et points d'accès publics permettant l'accès à la lecture et la culture. Ce terme regroupe donc des structures aux caractéristiques très différentes, en fonction de la nature des bâtiments, des équipements matériels ou encore des usages et services proposés. Leur point commun est qu'il s'agit d'un équipement de très grande proximité permettant un accès libre et gratuit à la lecture publique : les bibliothèques municipales et intercommunales auraient accueilli environ 130 millions de visites en 2019³ (sans compter l'accueil de groupes particuliers sur des horaires réservés). Mais les missions des bibliothèques vont au-delà de la conservation et de la consultation des ouvrages. A la croisée de plusieurs politiques publiques, comme l'éducation, la jeunesse, la culture ou l'inclusion sociale, leurs actions sont de plus en plus

diversifiées, y compris dans les petites structures. Sans oublier la numérisation du secteur, accélérée par la crise sanitaire.

Cette étude vise à décrypter les **coûts de fonctionnement** de ces bibliothèques pour les communes, tout en gardant à l'esprit qu'à ces charges courantes s'ajoutent les dépenses en investissement, comme pour la construction, la rénovation des bâtiments ou la constitution d'un nouveau fonds de documents par exemple.

Pour l'entièreté des bibliothèques gérées par le bloc communal, les dépenses de fonctionnement des communes et intercommunalités peuvent être estimées à 1,7 milliard d'euros pour l'année 2022. En 2019, celui-ci aurait été de 1,6 milliard d'euros, soit une augmentation de 6,5% en trois ans⁴. Cette augmentation est assez faible malgré un contexte de hausse générale des prix et de revalorisation salariale dans la fonction publique sur l'année 2022.

Afin de fournir un référentiel de coût utile à la gestion de ce service public, cette étude porte sur l'échelon communal à partir d'un échantillon de communes représentatif. Une commune regroupe parfois plusieurs établissements de lecture publique dont les caractéristiques peuvent varier sensiblement : par exemple entre de grandes médiathèques et

¹ [Manifeste de l'UNESCO sur la bibliothèque publique, 1994 - UNESCO Bibliothèque Numérique](#)

² Enquête statistique annuelle conduite par le Service du Livre et de la Lecture du Ministère de la Culture pour l'année 2022, [Les bibliothèques des collectivités territoriales : adresses et données d'activité — Ministère de la Culture](#)

³ Estimation à partir des données de fréquentation 2019 de l'Observatoire de la Lecture Publique, Ministère de la Culture

⁴ La méthodologie de cette estimation est détaillée dans la dernière partie de cette étude.

des bibliothèques de quartier. L'analyse présentée ici étant basée sur les comptes administratifs, les dépenses de fonctionnement sont globalisées au niveau de la commune, elles regroupent donc des équipements et services parfois très divers que seule une étude par établissement pourrait affiner.

Au-delà des données de références fournies, cette étude s'attache à montrer les disparités de coût en fonction des caractéristiques des communes.

Un échantillon de communes, de plus de 3 500 habitants, représentatif de la diversité des territoires

Les dépenses de fonctionnement des bibliothèques sont analysées grâce aux comptes de gestion des communes présentés sous forme fonctionnelle, et fournis par la Direction Générale des Finances Publiques. Ces dépenses sont mises en regard d'autres données fournies par l'Observatoire de la lecture publique du Ministère de la Culture présentant les principales caractéristiques des bibliothèques municipales et intercommunales en France (fréquentation, surface, fonds de documentation, nombre de salariés, etc.). A partir de ces bases de données, un échantillon consolidé de 1 032 communes a été sélectionné pour concentrer l'analyse sur des données compatibles en ciblant les cas où **la commune est seule gestionnaire et en régie des bibliothèques sur son territoire administratif**. Le choix a donc été de prendre l'échelon communal comme référence pour cette étude de coûts de fonctionnement en neutralisant les cas d'une gestion impliquant l'intercommunalité sur tout ou partie de la compétence bibliothèque. De plus, l'application de filtres (tels que des dépenses de personnel conséquentes, la présence d'achat de ressources documentaires, etc⁵) a visé à

s'assurer de la cohérence des comptes de gestion sélectionnés.

L'analyse à partir des comptes de gestion en présentation fonctionnelle n'a pas permis d'inclure dans cet échantillon les communes de moins de 3 500 habitants, sur lesquelles se situent environ 11 000 bibliothèques. Toutefois, un focus sur des intercommunalités en territoires ruraux ayant la gestion complète des bibliothèques de leurs territoires est présenté afin d'éclairer, même partiellement, la question des coûts des bibliothèques en zone rurale. Pour autant, l'estimation des dépenses globales de 1,7 milliard d'euros en 2022 présentée en introduction comprend bien les dépenses estimées des communes de moins de 3 500 habitants et leurs intercommunalités.

En dehors de cette strate de population, l'échantillon des communes sélectionnées a une distribution relativement proche de la distribution moyenne en fonction des strates de population. 60% des communes de l'échantillon ont entre 3 500 et 10 000 habitants. 6% d'entre elles ont plus de 50 000 habitants.

⁵ La méthodologie de la constitution de notre échantillon de 1 032 communes est détaillée dans la dernière partie de cette publication.

Tableau 1 : Représentativité de l'échantillon

	Répartition par nombre de communes				Répartition par nombre d'habitants			
	France entière		Echantillon		France entière		Echantillon	
3 500 à 5 000 h.	989	31%	225	22%	4 129 162	9%	894 922	5%
5 000 à 10 000 h.	1209	37%	395	38%	8 412 357	18%	2 803 121	17%
10 000 à 20 000 h.	556	17%	218	21%	7 602 900	16%	2 958 883	18%
20 000 à 35 000 h.	256	8%	93	9%	6 665 248	14%	2 441 846	15%
35 000 à 75 000 h.	161	5%	74	7%	7 939 651	17%	3 632 832	22%
Plus de 75 000 h.	67	2%	27	3%	12 485 497	26%	3 946 971	24%

Sources : données INSEE 2022, traitement OFGL

Les 1 032 communes de cet échantillon regroupent 9% des bibliothèques du territoire français et 24% de la population française. Leurs dépenses de fonctionnement consacrées aux bibliothèques s'élèvent à 508,2 millions d'euros en 2022, soit 30% du montant de dépenses global estimé pour l'ensemble du bloc communal. **Les dépenses de fonctionnement des bibliothèques représentent 2,4% des dépenses de fonctionnement globales** des communes de l'échantillon⁶, cette proportion est plutôt stable quelle que soit la taille de la commune. Les bibliothèques représentent aussi **26% de leurs dépenses culturelles en section de fonctionnement**. Ce poids des dépenses de bibliothèques sur les dépenses culturelles a tendance à décroître avec la taille des communes. En effet, les bibliothèques représentent 41% des dépenses culturelles de fonctionnement dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants, contre 21% dans les communes de plus de 75 000 habitants.

Ces chiffres reflètent le maillage important des bibliothèques, y compris dans les petites communes où elles sont souvent le principal équipement culturel.

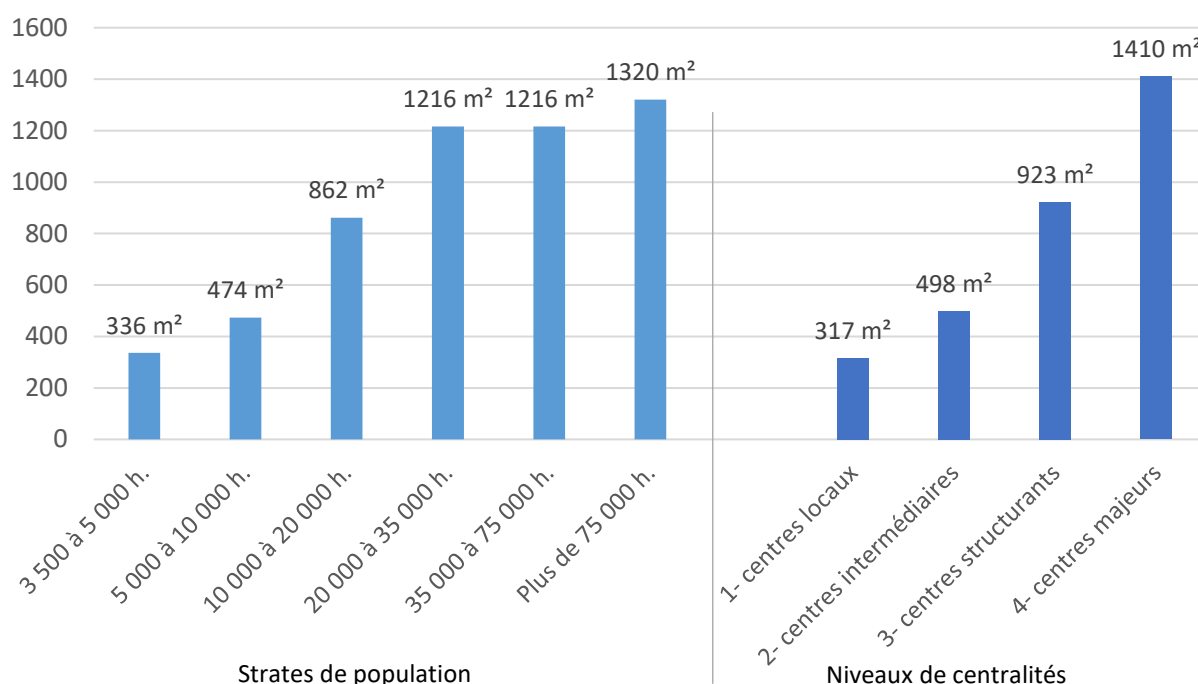
Les communes de cet échantillon regroupent 1 455 bibliothèques. 84% des communes étudiées disposent d'un unique établissement de lecture publique, les autres regroupent de 2 à 18 équipements, souvent organisés en réseau. Ces bibliothèques présentent des caractéristiques très diverses d'une commune à l'autre. Tout d'abord en termes de taille de structures, **les surfaces utiles des bibliothèques augmentent très nettement avec la taille de la commune** : les bibliothèques font en moyenne 336m² dans les communes de 3 500 à 5 000 habitants contre plus de 1 200m² à partir des communes de plus de 20 000 habitants. La taille des structures augmente aussi nettement avec le niveau de centralité des communes⁷. L'écart entre ces surfaces moyennes montre qu'il s'agit d'équipements différents.

⁶ D'après les comptes de gestion consolidés des communes en 2022.

⁷ [Niveau de centres d'équipements et de services des communes | L'Observatoire des Territoires \(observatoire-des-territoires.gouv.fr\)](https://observatoire-des-territoires.gouv.fr). Les niveaux de centralité sont issus de la typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT. Les **centres majeurs** concentrent les services et équipements les plus rares sur le territoire national, notamment dans les domaines de

la santé ou de l'administration. Les **centres structurants** proposent un grand nombre d'équipements, y compris non essentiels. Les **centres intermédiaires** offrent des dizaines d'équipements mais les soins rares ou les lycées y sont généralement absents. Les **centres locaux** comportent quelques équipements centraux mais l'offre y est limitée. Très peu d'équipements se trouvent dans les **non-centres**.

Graphique 1 : Surface moyenne/bibliothèque en fonction des strates de population et des niveaux de centralités

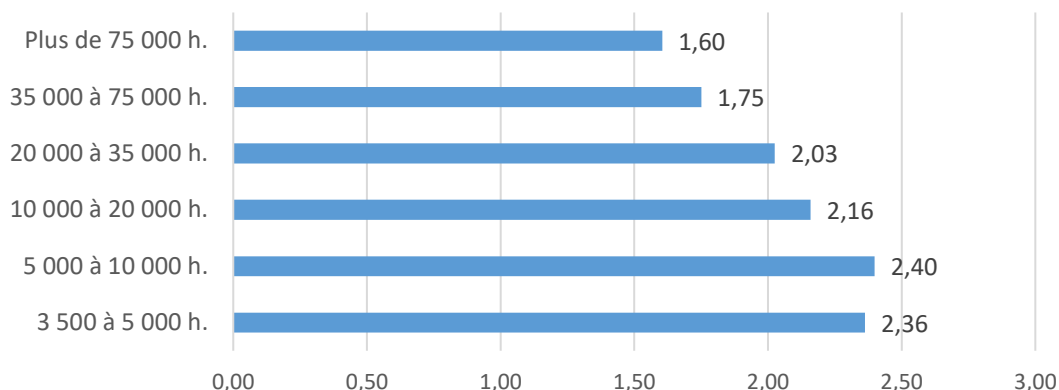


Source : niveaux de centralité = typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT, données Ministère de la Culture 2022, traitement OFGL, échantillon de 1032 communes

L'ensemble des bibliothèques publiques connaît une évolution et une diversification de ses missions au-delà de la conservation et du prêt de ressources documentaires : la médiation sociale, l'inclusion numérique, la programmation culturelle sont des missions qui concernent la plupart des équipements de lecture publique. Mais les espaces supplémentaires dans les plus grands équipements se traduisent aussi par des usages supplémentaires : comme, à titre d'exemples, des espaces de travail, des studios de musique, des espaces d'expositions ou de spectacles. Ainsi, plus la taille de la commune est

importante, plus le nombre de prêt par passage diminue (de 2,4 prêts par passage pour les communes de moins de 10 000 habitants à 1,6 pour les communes de plus de 75 000 habitants), suggérant que les fréquentations de la bibliothèque sont générées par d'autres activités que le prêt de documents (graphique 2). Notamment, les profils dits « séjournateurs » (comme les étudiants, les personnes en recherche d'emploi, etc) qui restent en bibliothèque plusieurs heures pour travailler ou consulter sur place, sont plus nombreux dans les équipements plus grands avec des espaces dédiés.

Graphique 2 : Nombre de prêts/passage en fonction des strates de population



Sources : données Ministère de la Culture, 2019, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes.

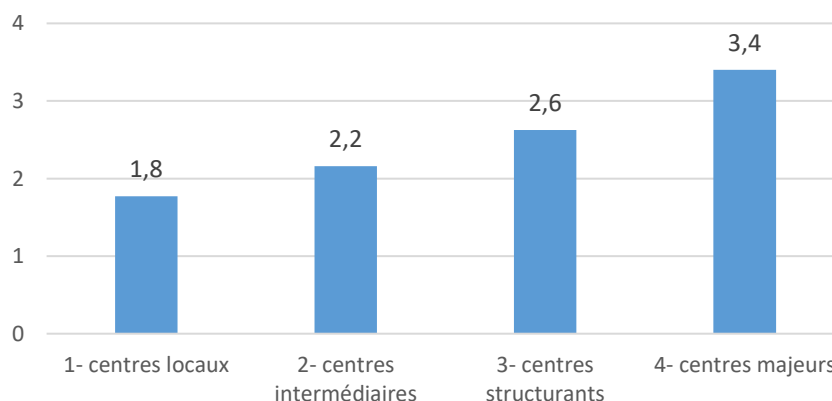
Parallèlement, **les fréquentations par habitant sont plus importantes dans les communes ayant des établissements de lecture publique de taille plus importante** : de 2 passages/habitant par an dans les communes de moins de 5 000 habitants à 3,2 dans les communes de plus de 75 000 habitants. L'écart est encore plus important si l'on regarde les niveaux de centralités des communes (graphique 3).

Au sein d'une même strate de population, les fréquentations par habitant sont plus élevées dans les communes avec un niveau de centralité plus important. Cela peut s'expliquer par le profil socio-professionnel des habitants, ainsi

que par la densité de population de ces communes, comme l'explique l'étude du ministère de la Culture de novembre 2023 « Loisirs des villes, loisirs des champs ? »⁸. Une explication supplémentaire peut être que les communes-centres gèrent des équipements plus importants avec une attractivité au-delà des limites communales, générant donc plus de passages par habitant.

Ces différentes caractéristiques des communes qui composent l'échantillon de l'étude permettront d'expliquer certaines disparités dans les indicateurs de coûts détaillés plus tard. Elles peuvent également expliquer des structures de coûts différentes.

Graphique 3 : Nombre de prêts/passage en fonction des niveaux de centralités



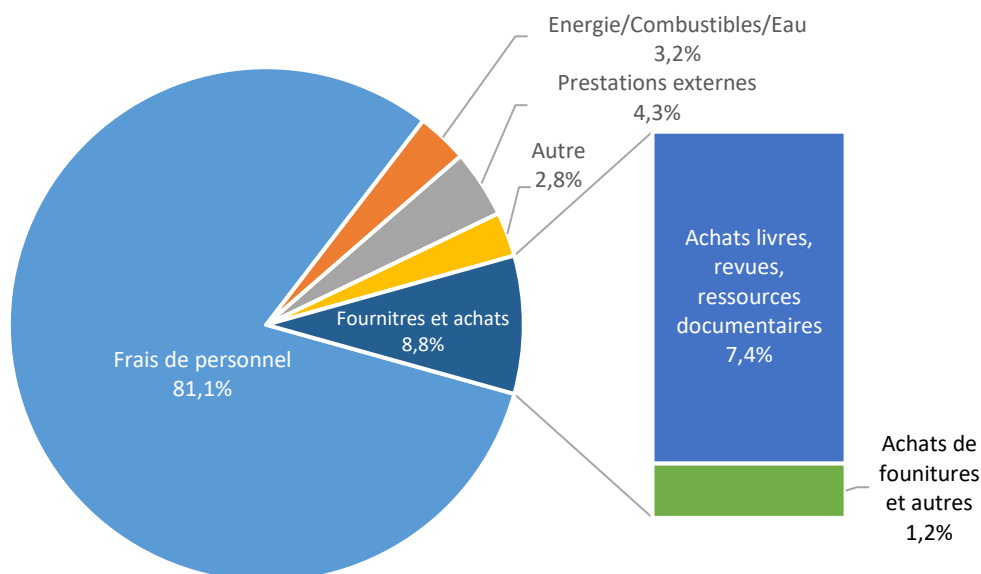
Sources : niveaux de centralité = typologie INRAE-CESAER de Dijon pour ANCT, données Ministère de la Culture, 2019, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes.

⁸ [Loisirs des villes, loisirs des champs ? \[CE-2023-5\] \(culture.gouv.fr\)](https://culture.gouv.fr)

La structure des dépenses de fonctionnement des bibliothèques

Le travail sur l'échantillon de 1 032 communes a permis de déterminer la structure des dépenses de fonctionnement associées à la gestion des bibliothèques.

Graphique 4 : Structure des dépenses de fonctionnement des bibliothèques municipales



Sources : Données DGFIP budgets principaux des comptes de gestion, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes en 2022

Un poids prépondérant des frais de personnel

Cette structure de dépenses permet de constater le **poids prépondérant des dépenses de personnel** puisque ces dernières représentent à elles seules 81% des dépenses de fonctionnement des bibliothèques municipales en 2022. Les rémunérations du personnel constituent 70% de ces frais, le reste correspondant principalement aux charges de sécurité sociale et de prévoyance (26%), notamment les cotisations à l'URSSAF et aux caisses de retraites.

Cette importance des ressources humaines pour un service public local est assez caractéristique des compétences de proximité exercées au niveau du bloc communal. Ainsi, les

précédentes études de référentiel de coût de l'OFGL montrent que la part des frais de personnel représente 63% des dépenses de fonctionnement des piscines municipales⁹, 67% des coûts d'enseignement à la charge des communes dans les écoles élémentaires, 82% dans les écoles maternelles et, enfin, 80% pour les activités périscolaires¹⁰.

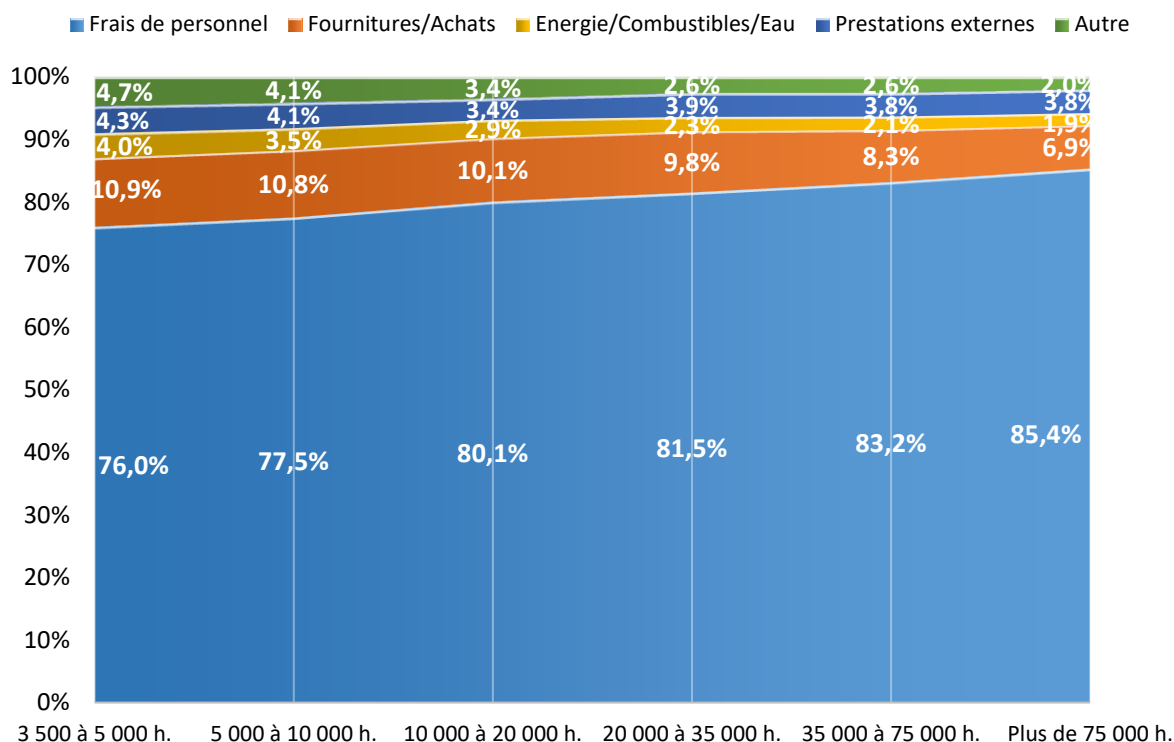
Le poids des frais de personnel dans les charges des bibliothèques varie en fonction de la taille de la commune : **plus la commune est grande, plus les frais de personnel représentent un poids important dans la structure des dépenses de fonctionnement**¹¹.

⁹ [Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

¹⁰ [Cap sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire - n°10, novembre 2019](#)

¹¹ Ces frais de personnel ne prennent pas en compte les conservateurs d'Etat dans le cas des bibliothèques municipales classées (article R310-1 du code du Patrimoine) puisqu'ils sont mis à disposition par l'Etat.

Graphique 5 : Structure des dépenses de fonctionnement en fonction des strates de population



Sources : Données DGFiP, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes en 2022

Ainsi pour les communes de 3 500 à 5 000 habitants, les frais de personnel pèsent à 76% contre 85% pour les communes de plus de 75 000 habitants.

Concernant le personnel, **50% des communes de notre échantillon déclarent entre 2 et 7,5 emplois salariés en équivalent temps plein (ETP) par bibliothèque**¹². La médiane est à 3,9 ETP par bibliothèque et la moyenne à 7 ETP. Plus la commune est grande, plus le nombre d’ETP salariés par bibliothèque est important ; ce constat est à relier à la différence de l’offre (diversité des services et horaires d’ouverture).

En complément, il faut noter que le recours aux bénévoles pour la gestion des bibliothèques est plus important dans les communes plus petites. Plus de la moitié des communes de 3 500 à 5 000 habitants ont recours à des bénévoles dans au moins une de leurs bibliothèques (pour environ 0,7 ETP bénévole par bibliothèque).

Cette pratique ne concerne que 7% des communes de plus de 75 000 habitants.

Un poste important d’achats de ressources documentaires

Le poste de **fournitures et achats** est le second poste de dépenses pour les bibliothèques, il regroupe les achats documentaires, mais aussi l’achat de fournitures. Il correspond à presque 9% des dépenses de fonctionnement en 2022.

L’acquisition des livres et autres documents sonores et vidéos représente 7,4% des coûts en 2022. Il s’agit ici des dépenses visant à maintenir le fonds documentaire. Cette mission est très importante pour les bibliothèques : sans renouvellement, la valeur d’un fonds documentaire se déprécie rapidement. Il y a donc un enjeu à renouveler ses collections. Il s’agit également de la mission première des

¹² Données 2019 fournies par le Ministère de la Culture, sur les 1 032 communes de l’échantillon sélectionné.

bibliothèques qui est la conservation et l'accès à la consultation de sources documentaires. D'après les dépenses et les acquisitions déclarées auprès de l'Observatoire de la lecture publique en 2019 par les communes de l'échantillon, **le prix moyen d'acquisition d'un livre imprimé s'élevait cette année-là à 13,1€.**

Certaines dépenses liées aux fonds documentaires peuvent ne pas être inscrites dans ce poste. En effet, en cas d'ouverture d'une bibliothèque, l'achat des premiers documents pour constituer le fonds de la bibliothèque peut être inscrit en dépenses d'investissement¹³. Les dépenses de fonctionnement analysées ici prennent en compte les approvisionnements en documentation sur l'année 2022.

Par ailleurs, il faut rappeler ici l'une des **principales missions des bibliothèques départementales** auprès des communes qui est l'apport de ressources documentaires, essentiellement dans les communes de moins de 10 000 habitants. Ainsi, une partie du fonds de ces bibliothèques est composée d'ouvrages qui n'ont pas été achetés par la commune et ne sont pas pris en compte dans cette analyse.

Des postes plus faibles mais plus dynamiques

Deux postes de dépenses ont des poids plus faibles dans la structure de coûts des bibliothèques communales, mais sont des postes qui connaissent des hausses en volume plus importantes lorsque l'on compare cette structure de coûts à celle de 2019.

Il s'agit, d'une part, des **dépenses en énergie et eau** (3,2% des coûts de fonctionnement des bibliothèques en 2022 contre 2,5% en 2019), placées dans un contexte de forte inflation sur les prix de l'énergie en 2022¹⁴, et, d'autre-part,

des **dépenses en prestations externes** (4,3% en 2022 contre 3,8% en 2019).

Concernant les prestations externes, **plus de la moitié de ce poste (55%) est consacrée à des missions extérieures de maintenance informatique, de gardiennage et de nettoyage des locaux.** Les contrats de maintenance représentent à eux seuls 28% du poste. Avec la numérisation des bibliothèques, la maintenance informatique est un enjeu crucial. Mais le montant des dépenses présentées ici n'englobe pas toutes les dépenses en maintenance informatique que nécessitent les bibliothèques. En effet, les fonctions supports transverses à plusieurs services publics ne sont probablement pas prises en compte, cela peut être le cas pour la maintenance informatique lorsqu'elle est assurée en interne. A cela s'ajoute environ 9% des dépenses du poste « prestations externes » correspondant à des charges immobilières. Enfin, les autres contrats de prestations (37% du poste) peuvent correspondre à des prestations destinées au public des bibliothèques telles que des animations.

La mission d'action culturelle de plus en plus forte dans les bibliothèques peut générer ce type de contrats de prestation externe. Cependant, cette action culturelle passe aussi par d'autres types de partenariat, ou étant à la croisée de différentes politiques publiques, elle s'inscrit parfois dans différentes fonctions comptables. Il est donc très difficile de pouvoir identifier les dépenses consacrées à cette mission de plus en plus importante pour les bibliothèques.

¹³ Instruction budgétaire et comptable M57, Tome 1

¹⁴ Cf. Dossier impact de la l'inflation sur les finances locales dans le rapport 2023 de l'OFGL sur les finances

locales, juillet 2023. [Dossier Inflation - OFGL Rapport 2023 Extrait.pdf \(collectivites-locales.gouv.fr\)](#)

Les dépenses d'équipement des bibliothèques

La structure des dépenses de fonctionnement présentée ici permet d'établir des coûts de fonctionnement du service public qui ne prennent pas en compte l'amortissement. En complément, il est donc intéressant de regarder les dépenses d'équipement réalisées par les communes pour leurs bibliothèques. Ces dépenses d'équipement constituent un sous-poste des dépenses d'investissement hors remboursements d'emprunts. Elles correspondent aux opérations d'investissement réalisées impactant le patrimoine de la commune et inscrite dans la fonction « Bibliothèque ». Il peut s'agir de dépenses de

construction, de rénovation de bâtiments, d'équipements matériels ou immatériels (comme le développement d'un site internet par exemple).

En 2022, les communes ont dépensé 56,3€ par m² de bibliothèques en dépenses d'équipement, soit un montant légèrement en dessous de la **dépense d'équipement moyenne par an** sur les 6 dernières années qui s'élève à **58,3€ par m²**. Les dépenses d'équipement ont en moyenne été plus importantes sur les années 2018 et 2019. Les années 2020 et 2021 ont connu une baisse notable en cohérence avec la logique des cycles d'investissement pendant les mandats locaux, et le contexte de crise sanitaire.

Encadré : Face à ces dépenses, quelles recettes ?

Des recettes tarifaires fréquentes mais faibles

D'après les comptes de gestion des communes en 2022, 91% des communes de notre échantillon inscrivent des recettes de fonctionnement pour leurs bibliothèques. **Les recettes tarifaires sont les plus fréquentes, puisque 83% des communes de l'échantillon en perçoivent.** Ces recettes tarifaires correspondent principalement aux inscriptions et abonnements payants pour pouvoir emprunter des documents en bibliothèques, mais elles peuvent aussi correspondre à d'autres ventes de biens et services réalisées par les bibliothèques comme les ventes d'ouvrages, ou la location d'espaces au sein de la bibliothèque.

Toutefois, bien qu'elles soient fréquentes, ces recettes tarifaires restent faibles au regard des charges de fonctionnement d'une bibliothèque. En effet, sur les seules communes inscrivant un montant pour ce type de ressources, les recettes de tarification (définies ici comme l'ensemble des recettes inscrites au compte 70) représentent **1,8% des charges de fonctionnement** de ces communes. Ce chiffre reflète une des caractéristiques qui distingue les bibliothèques des autres services publics et culturels : sa quasi-gratuité.

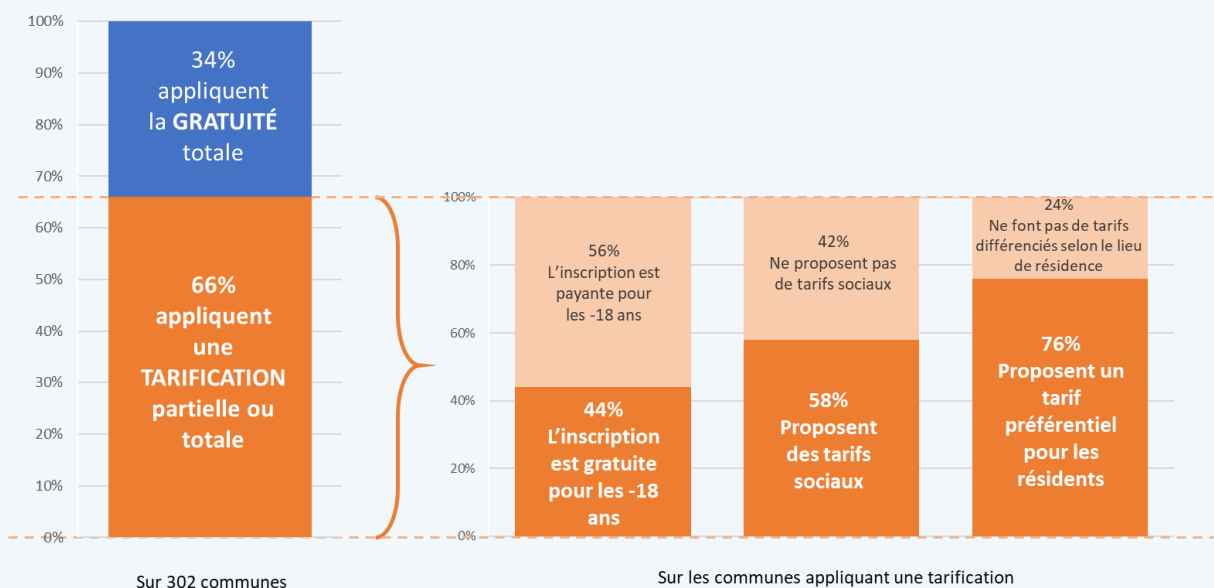
Les politiques tarifaires des bibliothèques

La tarification proposée en bibliothèque est libre, elle est votée chaque année par les conseils municipaux pour les établissements de lecture publique dont ils ont la charge. **302 communes** de notre échantillon, choisies aléatoirement, ont fait l'objet d'investigations plus approfondies pour pouvoir dresser, à gros traits, un portrait de la tarification des bibliothèques.

Pour 33% d'entre elles, l'inscription pour emprunter des documents est gratuite pour tous et pour tous les types de documents. Parmi les 66% de communes pratiquant une tarification, 44% conservent la gratuité pour tous les mineurs, et 58% d'entre elles proposent des tarifs réduits ou la gratuité sur critères sociaux (demandeurs d'emploi, allocataires des minima sociaux ou personnes handicapées). Sur les communes pratiquant une tarification, elles sont 76% à appliquer un **tarif différent selon la commune de résidence**, proposant un tarif plus avantageux voire la gratuité aux

résidents de la commune de la bibliothèque. Ceci montre l'importance dans certains territoires de la question du rayonnement d'un équipement et des charges de centralité qui l'accompagnent.

Graphique 6 : Politiques tarifaires en bibliothèques municipales



Sources : données et traitement OFGL, échantillon de 302 communes, tarifs étudiés en décembre 2023

Hors collectivités pratiquant la gratuité totale, le **prix moyen facturé à un adulte résidant dans la commune s'élève ainsi à 10 € par an**, contre 19 € pour un adulte extérieur à la commune (ou au territoire¹⁵). Le prix moyen pour un mineur résident s'élève à 1,6€ contre 7,5€ pour un mineur extérieur. Les politiques tarifaires restent toutefois très diverses, avec des niveaux de détails en fonction des lieux de résidence ou des documents empruntés qui peuvent varier fortement d'une bibliothèque à l'autre.

La DGD-Bibliothèques et autres subventions reçues

Le second type de recettes de fonctionnement perçues pour les bibliothèques sont les dotations et subventions. A l'inverse des recettes tarifaires, elles sont plus ciblées sur certaines communes mais peuvent représenter des montants importants individuellement. 41% des communes de notre échantillon inscrivent des dotations en 2022 pour leurs bibliothèques. Plusieurs types de dotations et subventions pouvant aider au fonctionnement des bibliothèques existent et proviennent -par ordre d'importance des montants- de l'Etat, des départements, des groupements de rattachement puis des régions. La « **DGD-Bibliothèques** » est le **principal concours d'Etat fléché vers ce service public**, créé au sein de la dotation générale de décentralisation. Principalement destinée à des opérations d'investissement, elle peut aussi concerner des projets relevant des charges de fonctionnement, comme les projets d'extension des horaires. D'après le rapport d'activité 2022 du Ministère de la Culture sur la DGD-Bibliothèques, **60 millions d'euros ont été versés à des communes** pour 856 projets et 33,5 millions ont été versés à des EPCI pour 292 projets¹⁶. Il existe également les contrats territoire-lecture, dont les bénéficiaires sont principalement les EPCI, et qui représentaient 3,6 millions d'euros d'aides de l'Etat en 2019¹⁷.

¹⁵ La distinction entre résident et non résident se fait parfois au niveau d'un groupe de communes ou d'un territoire.

¹⁶ Rapport d'activité 2022 portant sur le concours particulier relatif aux bibliothèques créé au sein de la dotation générale de décentralisation : [DGD bibliothèques \(culture.gouv.fr\)](https://www.culture.gouv.fr/content/download/253588/file/Analyse%20des%20contrats%20territoire-lecture%20%282015-2017%29.pdf?inLanguage=fre-FR)

¹⁷ <https://www.culture.gouv.fr/content/download/253588/file/Analyse%20des%20contrats%20territoire-lecture%20%282015-2017%29.pdf?inLanguage=fre-FR>

Plusieurs indicateurs de coût de fonctionnement des bibliothèques

Dans cette partie, les coûts décrits sont des coûts de fonctionnement estimés sur l'échantillon de 1 032 communes sélectionnées pour assurer la qualité des résultats. Ils ne comprennent pas l'amortissement des équipements et sont calculés sur 2019 ou sur 2022, en fonction de la disponibilité des données extra-financières. Certaines dépenses correspondant à des missions réalisées par du personnel transverse de la commune, comme les fonctions support, peuvent également ne pas être prises en compte selon les méthodes pour ventiler les dépenses dans la présentation fonctionnelle des comptes.

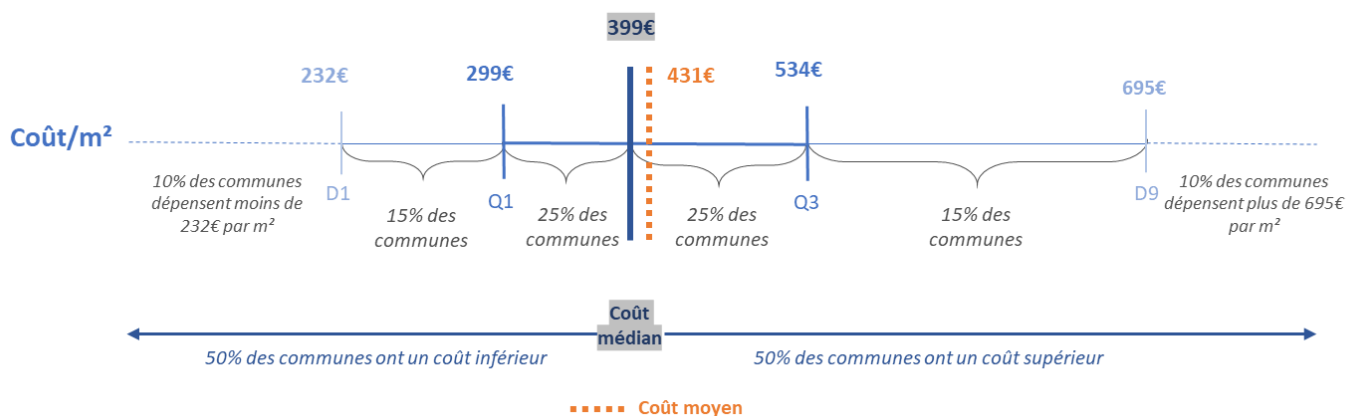
Ces indicateurs de coût se caractérisent tous par une disparité forte d'une commune à l'autre, reflet de l'étendue des services et pratiques au sein des bibliothèques. Il est donc important de donner des indications sur cette dispersion sous forme de quantiles statistiques (déciles, quartiles et médianes). Aucune valeur ne peut être considérée localement comme un objectif de gestion, elles aident en revanche à une évaluation fine des situations individuelles au regard des objectifs et politiques menées au sein des établissements concernés.

Un coût/m² médian en 2022 de 399€

Etudier le coût par rapport à la surface utile des bibliothèques permet à la fois des comparatifs plus aisés avec d'autres services publics, mais

également de se projeter pour estimer le coût de fonctionnement d'un futur équipement ou d'un agrandissement.

Graphique 7 : Distribution du coût/m² en bibliothèque

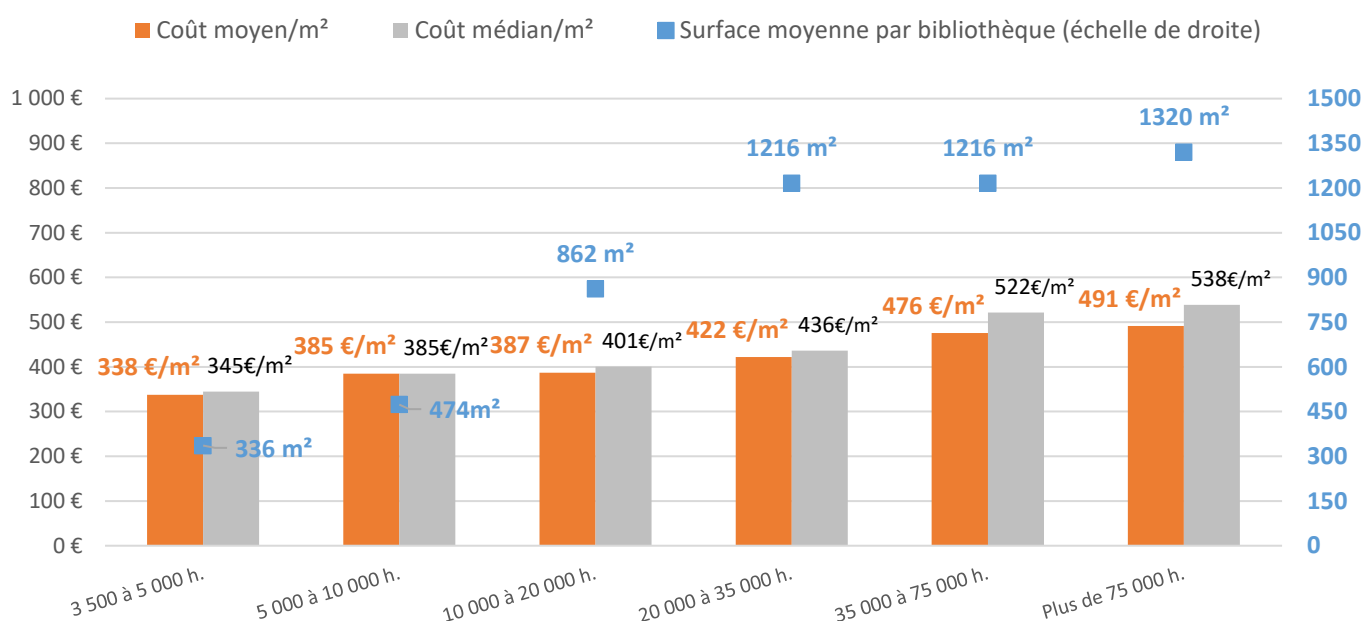


Source : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022

Les communes dépensent en moyenne 431€/m² pour leurs bibliothèques. 50% d'entre elles ont un coût de fonctionnement entre 299 et 534€/m². Le coût médian par m² s'élève à 399€. Les disparités de coût peuvent s'expliquer par les différences de taille d'équipement et l'étendue des services proposés (offre culturelle, plages horaires...). En effet, le

coût/m² augmente avec la taille des communes. Or, plus la commune est grande, plus les équipements de lecture publique sont grands. Ainsi, les communes de 3 500 à 5 000 habitants ont un coût moyen de 338€/m² contre 491€/m² pour les communes de plus de 75 000 habitants. Plus l'établissement est important, plus il implique des coûts de personnel élevés.

Graphique 8 : Surface et coût/m² en fonction des strates de population



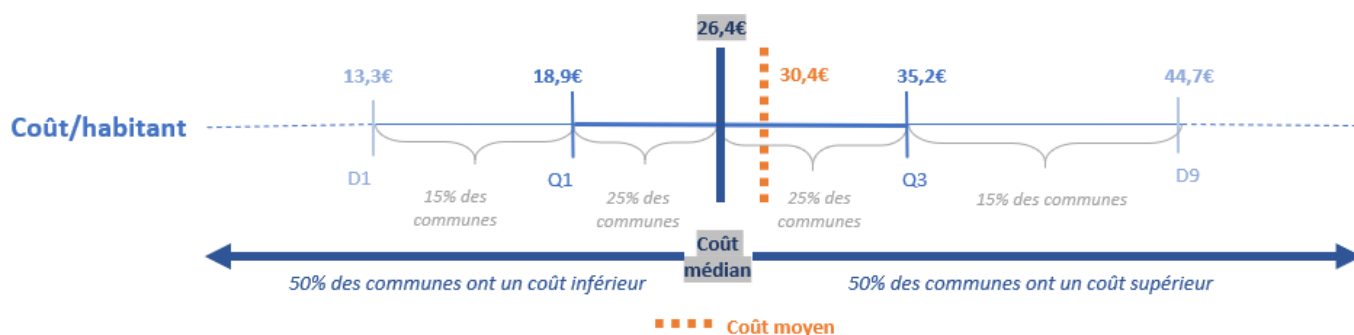
Sources : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022.

Un coût/habitant médian en 2022 de 26,4€

Le coût/habitant est également une référence permettant la comparaison avec d'autres services publics et est généralement très utilisé. Il faut cependant l'interpréter avec précaution car la population résidente n'est pas un indicateur d'activité des équipements.

Dans le cas des bibliothèques, en 2022, les communes ont dépensé en moyenne 30,4€/habitant (il s'agit ici des habitants résidant dans la commune). La moitié des communes ont dépensé entre 18,9€ et 35,2€ par habitant. Le coût médian est de 26,4€.

Graphique 9 : Distribution du coût/habitant résidant dans la commune



Sources : données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022.

De la même manière que pour le coût par surface, la taille de la commune peut expliquer en partie les disparités des coûts par habitant. Cependant, et bien que les bibliothèques soient

un équipement de très grande proximité, il faut noter qu'il y a également des disparités entre des communes de tailles similaires mais aux niveaux de centralité différents.

Tableau 2 : Coût/habitant en fonction des strates de population et des niveaux de centralités

	3 500 à 5 000 h.	5 000 à 10 000 h.	10 000 à 20 000 h.	20 000 à 35 000 h.	35 000 à 75 000 h.	Plus de 75 000 h.
Tous niveaux de centralité	27,4 € (225)	27,8 € (395)	29,1 € (218)	27,7 € (93)	33,1 € (74)	33,0 € (27)
1- Centres locaux	22,5 € (62)	21,7 € (13)				
2- Centres intermédiaires	26,3 € (155)	26,6 € (311)	28,0 € (96)	- (7)		
3- Centres structurants	- (8)	33,3 € (71)	29,5 € (119)	27,0 € (72)	29,5 € (48)	- (4)
4- Centres majeurs			- (2)	36,0 € (12)	39,8 € (25)	34,9 € (22)

Source : Données DGFiP, données ANCT INRAE-CESAER, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022¹⁸

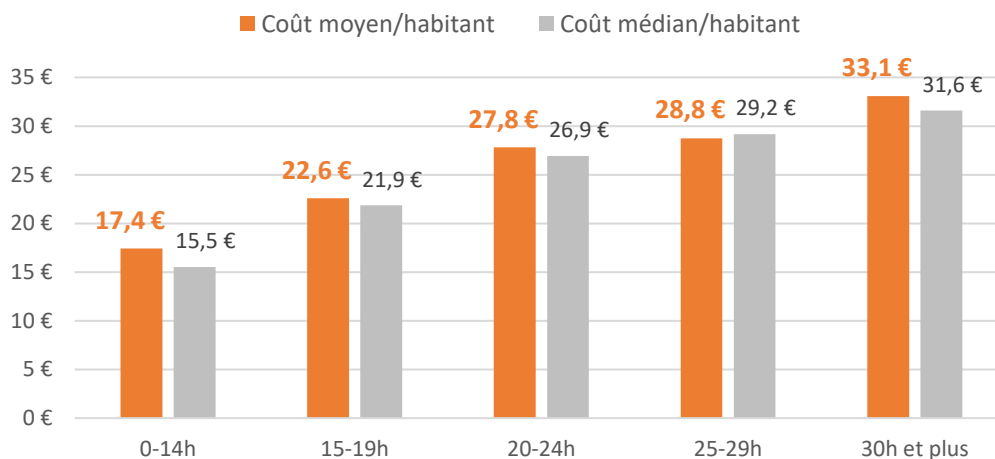
En reprenant l'indicateur de classification de l'ANCT sur le niveau de centralité des communes¹⁹, le constat est le suivant : **au sein d'une même strate de population, les dépenses par habitant augmentent avec le niveau de centralité de la commune.** Ce dernier influence logiquement le rayonnement de la bibliothèque sur le territoire. Les fréquentations des bibliothèques sont en effet aussi liées à la présence d'autres équipements publics ou privés proches des bibliothèques, comme les établissements scolaires, les commerces, etc. L'équipement sera alors conçu pour accueillir des publics plus larges que les habitants de la commune : comme les scolaires, les travailleurs non-résidents dans la commune, etc. Les équipements des villes-centres impliquent donc des charges de fonctionnement plus importantes pour des équipements plus grands et des services plus larges, adaptés à tous les publics.

Le coût par habitant peut aussi être analysé au regard des temps d'ouverture au grand public. **L'amplitude horaire d'ouverture hebdomadaire est en moyenne de 22h par bibliothèque** sur les communes de l'échantillon. 17% des communes ont des bibliothèques qui ouvrent plus de 30h. Ces plages d'ouverture hebdomadaire ne reflètent qu'une partie de l'activité puisqu'en dehors de ces horaires, les bibliothèques peuvent accueillir des scolaires ou d'autres groupes particuliers, ou bien encore participer à des activités hors les murs, etc. Toutefois et fort logiquement, plus une bibliothèque ouvre longtemps au grand public, plus le coût par habitant est important. Les communes sur lesquelles au moins une bibliothèque est ouverte plus de 30h dépensent 33,1€ par habitant contre 17,4€ par habitant pour les communes où les bibliothèques sont ouvertes moins de 14h par semaine (graphique 10). Cela s'explique là encore par le poids des dépenses de personnel qui augmentent avec les heures d'ouvertures supplémentaires.

¹⁸ Entre parenthèse correspond le nombre de communes concernées. Dans le tableau par niveaux de centralité, les communes d'outre-mer de l'échantillon ne sont pas prises en compte.

¹⁹ Cf. description de l'échantillon pages 7-10.

Graphique 10 : Coût/habitant en fonction de l'amplitude horaire hebdomadaire maximale sur la commune



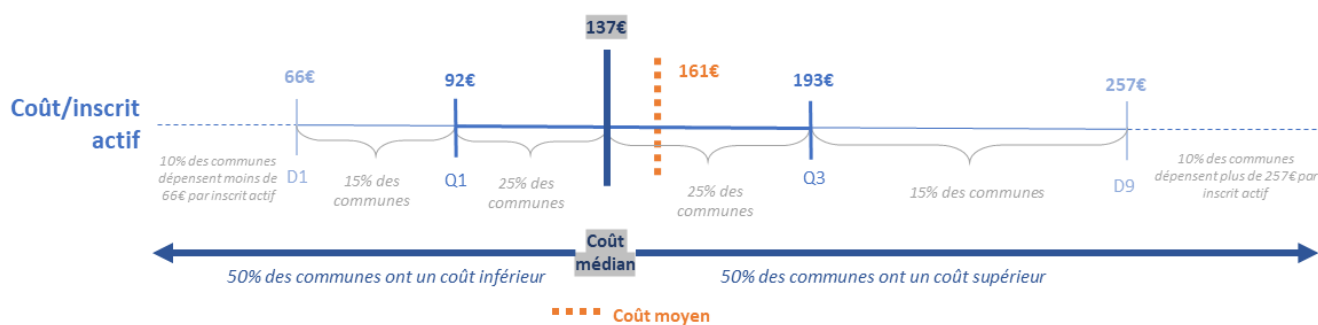
Sources : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022.

Un coût/inscrit actif médian en 2019 de 137€

Les indicateurs précédents, bien qu'utiles référentiels, ne permettent pas de rapprocher les coûts de fonctionnement avec les activités des bibliothèques sur l'année. C'est pourquoi il est intéressant de se pencher sur le coût par inscrit actif. Un inscrit actif est un inscrit qui a

effectué au moins une action auprès de la bibliothèque au cours de l'année (réservation, prêt, etc.)²⁰. Cet indicateur a été calculé grâce aux données financières et extra-financières de l'année 2019 (dernière année disponible pour les données extra-financières).

Graphique 11 : Distribution du coût/inscrit actif



Sources : données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2022.

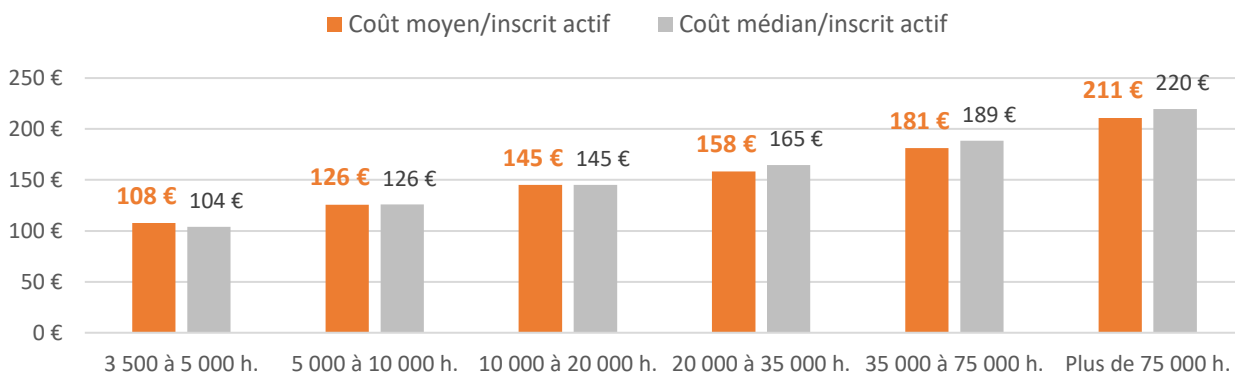
Le coût moyen par inscrit est de 161€ pour les communes en 2019. 50% d'entre elles ont dépensé entre 92 et 193€ par inscrit actif. Le coût médian s'élève à 137€ par inscrit actif.

Le coût par inscrit augmente également avec la taille de la commune, passant de 108€ pour les communes de 3 500 à 5 000 habitants à 211€ pour les communes de plus de 75 000 habitants (graphique 12).

²⁰ D'après la définition de l'Observatoire de la Lecture Publique, les inscrits actifs peuvent être des utilisateurs physiques ou à distance de la bibliothèque. Hormis pendant la période de crise

sanitaire, les inscrits se rendent au moins une fois physiquement à la bibliothèque pour confirmer leurs inscriptions.

Graphique 12 : Coût/inscrit actif en fonction des strates de population



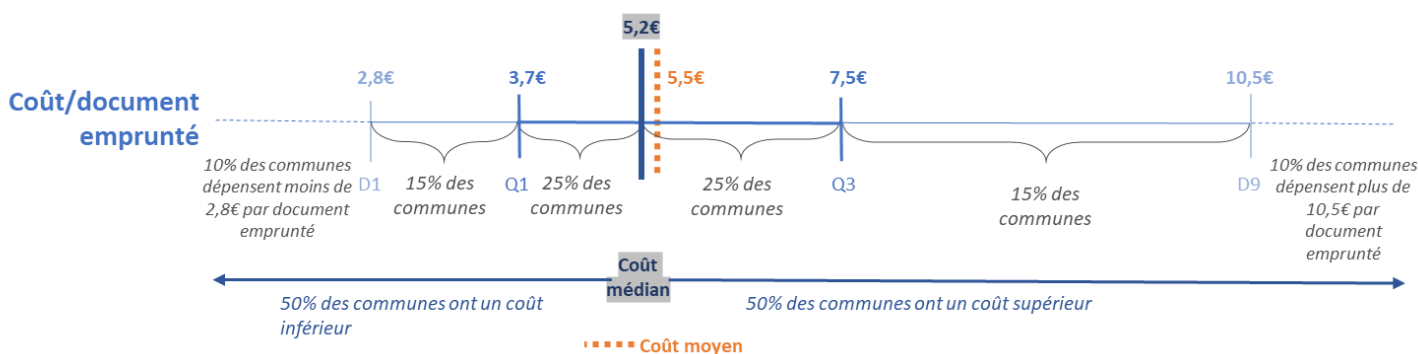
Sources : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2019.

Un coût/document emprunté médian en 2019 de 5,2€

Autre indicateur permettant de lier les coûts à l'activité principale des bibliothèques, le coût par document emprunté a été calculé sur les données 2019. Il s'élève en moyenne à 5,5€ par document emprunté. Le coût médian est de

5,2€ par document emprunté. La moitié des communes ont dépensé entre 3,7€ et 7,5€ par document emprunté. Sont pris en compte ici tous les types de documents empruntés sur supports physiques.

Graphique 13 : Distribution du coût/document emprunté



Source : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2019

Le coût par document emprunté augmente également avec la taille des communes, notamment pour les communes de 5 000 à 75 000 habitants (graphique 14). Parallèlement, le nombre de prêt par passage diminue. L'évolution de cet indicateur reflète donc le poids plus important d'activités autres que le prêt à mesure que la taille de la commune grandit. Le coût de fonctionnement ne dépend pas uniquement des services de prêts mais aussi des autres usages dans les bibliothèques, qui sont de plus en plus variés : expositions, salles de spectacles, ateliers

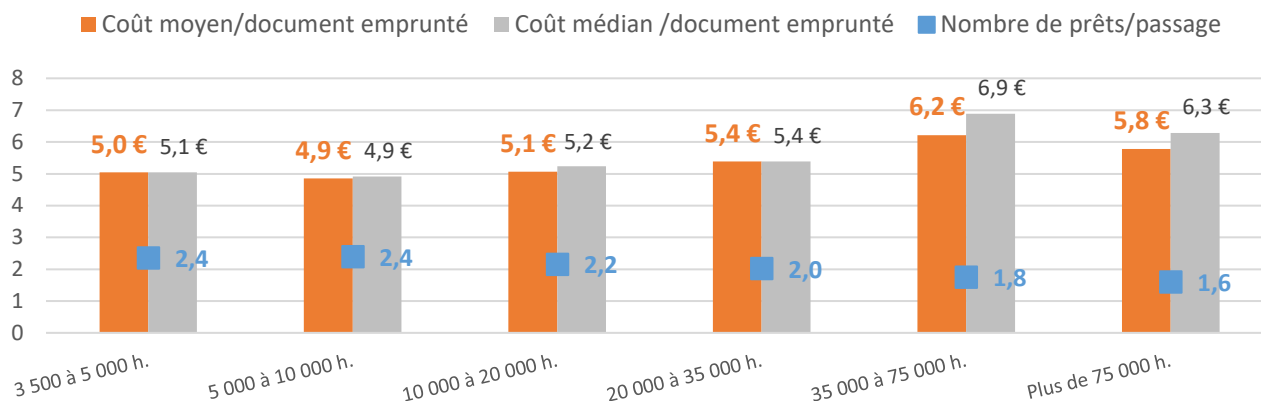
créatifs, accompagnement administratif et informatique, location d'instruments de musique, grainothèque, salles de jeux vidéo, etc. Cette liste est loin d'être exhaustive de toutes les activités innovantes en bibliothèque.

Il faut noter que les bibliothèques ont des règles de prêt qui diffèrent d'un établissement à l'autre, et qui peuvent influencer les comportements des usagers. Par exemple, dans les bibliothèques disposant de fonds suffisamment importants, il peut être mis en place le prêt illimité, qui n'impose aucune règle

en termes de nombre ou de type de documents à emprunter. Cependant, ces règles n'impactent visiblement pas suffisamment le

nombre de prêts par passage puisque celui-ci reste plus faible dans les plus grandes villes.

Graphique 14 : Nombre de prêts/passage et coût/document emprunté en fonction des strates de population



Sources : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2019.

Les prêts comptabilisés ici ne correspondent qu'aux emprunts de documents physiques en bibliothèque (livres imprimés, DVD, jeux, albums, etc.) et exclut tous les documents numériques. D'après les données du Ministère de la Culture sur notre échantillon, la quasi-totalité des communes propose des ressources électroniques : livres numériques,

autoformations, vidéo à la demande, etc., qu'il s'agisse d'abonnements ou d'acquisitions faites ou mises à disposition par la bibliothèque départementale²¹. 78% des communes de moins de 10 000 habitants et jusqu'à 96% des communes de plus de 75 000 habitants proposent des ressources électroniques.

Un coût/passage médian en 2019 de 11,6€

Un dernier indicateur permettant de prendre en compte plus largement la diversité des activités en bibliothèque ainsi que la diversité des usagers, est celui du coût par passage. Cependant, les données de fréquentation permettant de calculer cet indicateur doivent être analysées avec précaution car elles ne sont collectées de manière automatisée (par

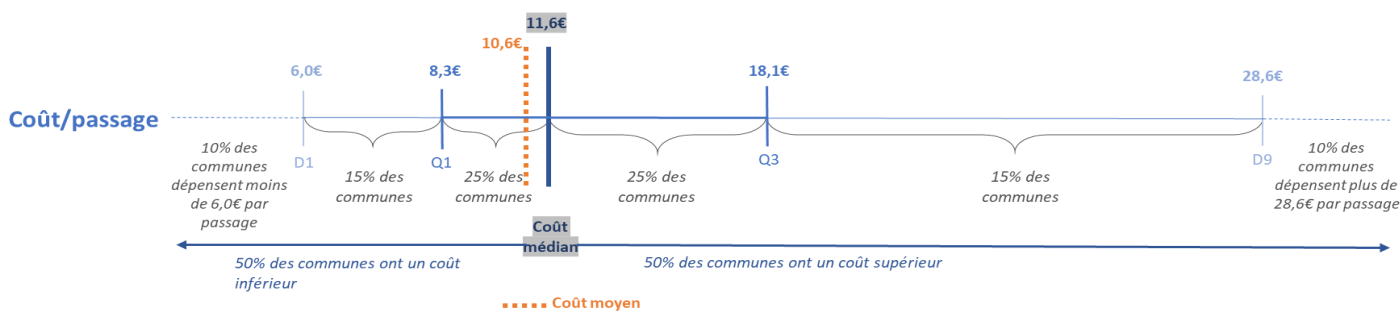
capteur par exemple) qu'à partir d'une certaine taille d'équipement, et reposent pour les autres sur des estimations difficiles à faire.

Le coût moyen par passage en bibliothèque est de 10,6€ en 2019. Le coût médian, lui, s'élève à 11,6€ par passage. 50% des communes ont dépensé entre 8,3€ et 18,1€ par passage.

²¹ Les bibliothèques départementales ont un rôle très important pour l'accès aux ressources numériques : bien souvent pour les plus petites communes, celles-ci ne disposent pas en propre

d'une bibliothèque numérique mais peuvent donner accès aux inscrits de leurs bibliothèques aux ressources numériques des bibliothèques départementales.

Graphique 15 : Distribution du coût/passage



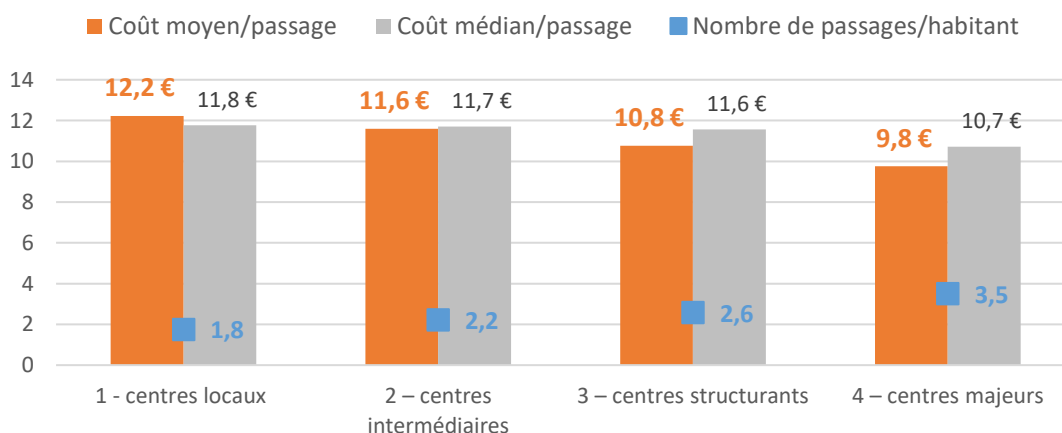
Source : Données DGFiP, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2019

Parallèlement au coût par habitant, cet indicateur montre un effet de centralité sur la fréquentation des équipements et donc leur coût de fonctionnement. En effet, plus la commune est centrale, au sens de l'indicateur de l'ANCT, plus le nombre de passages par habitant va augmenter, et donc plus le coût par passage diminue. Les communes qualifiées de centres locaux ont donc un coût moyen par passage de 12,2€ tandis que les centres majeurs, soit le niveau de centralité le plus important, ont un coût moyen par passage de 9,8€.

Cet indicateur, bien que moins fiable que les autres, s'approche le plus d'un indicateur reflétant la diversité des actions et le

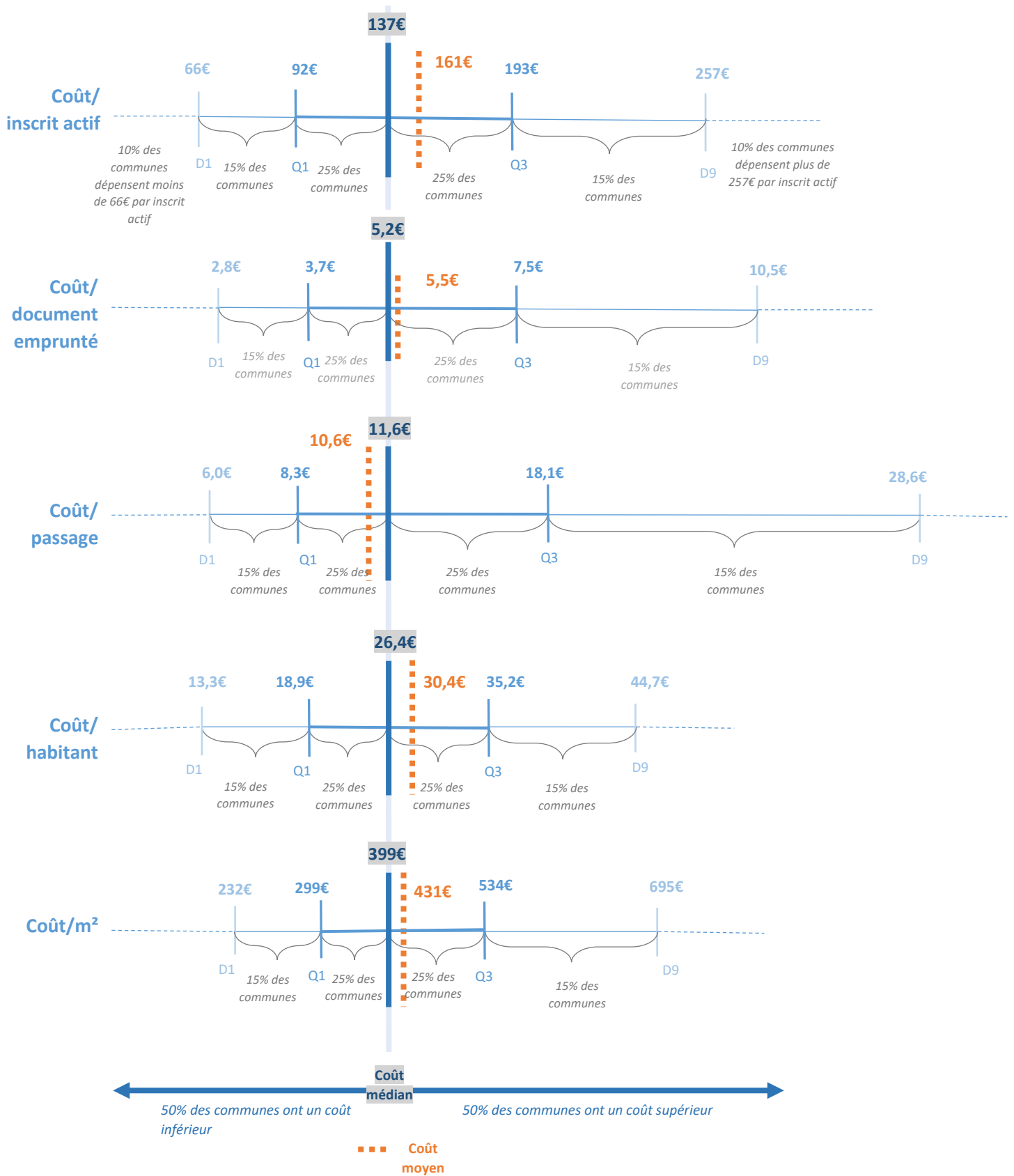
dynamisme des bibliothèques. Cependant, il reste encore partiel puisqu'il ne prend pas en compte les activités numériques ou à distance des usagers qui, avec la numérisation accélérée par la crise sanitaire, peuvent réaliser de plus en plus d'activités à distance : livres numériques, plateformes de streaming, formations à distance, etc. Il ne prend pas non plus en compte les activités ou événements « hors les murs » organisés par les bibliothèques, ou bien encore, les services de portage à domicile de documents empruntés qui sont de plus en plus fréquemment proposés par les bibliothèques, notamment pour permettre l'accès à la lecture des publics plus fragiles.

Graphique 16 : Nombre de passages/habitant et coût/passage en fonction des niveaux de centralités des communes



Sources : Données DGFiP, données ANCT INRAE-CESAER, données Ministère de la Culture, traitement OFGL, échantillon de 1 032 communes, 2019.

Synthèse des indicateurs



Focus sur un échantillon d'intercommunalités en zone rurale

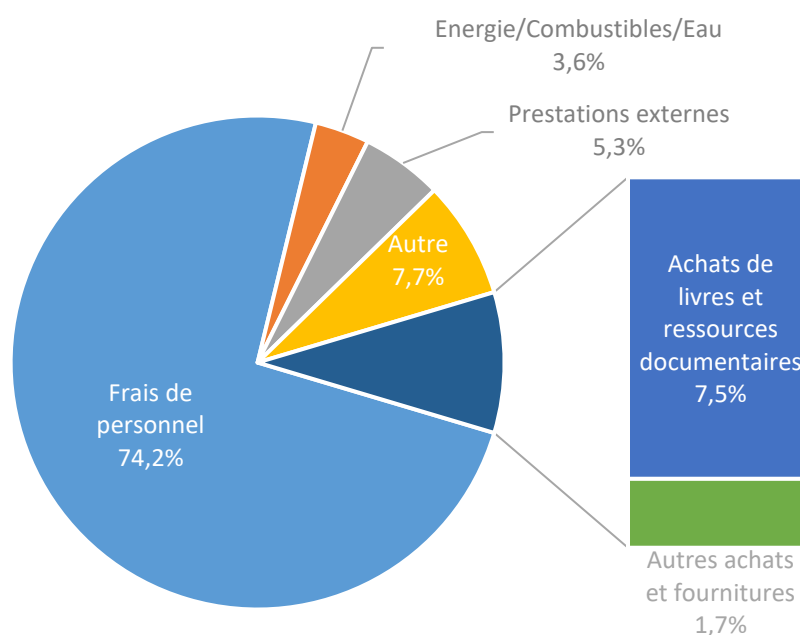
L'intercommunalité intervient de plus en plus dans la gestion des bibliothèques depuis ces dix dernières années, notamment entre 2012 et 2017 où le nombre d'intercommunalités affichant des dépenses en bibliothèques croit de 27%, puis de 11% entre 2017 et 2022. Environ 17% des bibliothèques des collectivités territoriales en France seraient intercommunales selon la base de données 2022 du Ministère de la Culture. Mais les transferts de compétences, ainsi que les transferts financiers qui les accompagnent peuvent être très divers et ne concerner qu'une partie des équipements sur leur territoire par exemple, rendant difficile l'élaboration d'un coût de fonctionnement spécifiquement intercommunal.

L'analyse suivante se concentre donc sur un échantillon d'intercommunalités qui ont la totalité de la compétence : elles ont des dépenses de fonctionnement bibliothèques et, dans le même temps, les communes sur leurs territoires n'affichent aucune dépense en la matière d'après les comptes de gestion en présentation fonctionnelle. Le deuxième critère de sélection est que toutes les bibliothèques de leur territoire soient identifiées comme bibliothèques intercommunales sur le recensement 2022 du Ministère de la Culture.

Ces filtres aboutissent à la sélection de **48 intercommunalités**, qui ont la particularité de regrouper de manière très majoritaire des petites communes : en effet **la population moyenne de ces intercommunalités effleure les 20 000 habitants**, et 75% des communes qui composent ces intercommunalités ont

moins de 775 habitants. Les réseaux de bibliothèques de ces intercommunalités regroupent au total 410 établissements de lecture publique, avec une moyenne de 9 bibliothèques par intercommunalité. Ces bibliothèques mesurent en moyenne 173m² en surface utile ce qui correspond à des petites structures.

Graphique 17 : Structure du coût de fonctionnement des bibliothèques de 48 intercommunalités



Sources : Données DGFIP, traitement OFGL, échantillon de 48 intercommunalités, 2022.

Les intercommunalités de cet échantillon ont dépensé plus de 22 millions d'euros en 2022 pour le fonctionnement de leurs bibliothèques. **74% de ces dépenses ont été consacrées aux frais de personnel**, 9,2% aux fournitures et achats, dont 7,5% à l'achat de ressources documentaires. Le poste « Autres » s'élève à 7,7% et regroupe des sous-postes très divers mais peu importants comme les frais de télécommunications, les relations publiques, la rémunération d'intermédiaires et d'honoraires, etc.

Ces intercommunalités ont dépensé en moyenne **329€ par m²** de surface utile en coût de fonctionnement en 2022. Le coût médian par m² s'élève à 316€. 25% d'entre elles ont dépensé moins de 225€/m² et 25% plus de 405€.

Par habitant résidant sur le territoire de l'intercommunalité, **le coût moyen en dépenses de fonctionnement des bibliothèques s'élève à 23,3€ pour l'année 2022**, et le coût médian à 21,7€. 50% des intercommunalités ont dépensé entre 12,8€/habitant et 28,1€/habitant, ce qui traduit des disparités importantes.

Les indicateurs moyens présentés ici pour cet échantillon d'intercommunalité sont sensiblement plus faibles que les observations moyennes pour les communes : 329€/m² contre 431€/m² pour les communes et 23,3€/habitant contre 30,4€/habitant pour les communes. Toutefois cela s'explique d'abord par la typologie des intercommunalités de notre échantillon et la spécificité de leurs structures. En effet, **ces indicateurs de coût ne valent pas pour tous les niveaux d'intercommunalité** et ne permettent pas de dire que les coûts de fonctionnement des bibliothèques seraient plus faibles en intercommunalité. La raison de ces différences tient d'abord à la taille des structures et à celle des communes de ces intercommunalités.

Les coûts moyens de cet échantillon d'intercommunalité se rapprochent ainsi des coûts moyens observés pour les bibliothèques des communes de 3 500 à 5 000 habitants où le coût par m² est en moyenne de 338€, et le coût moyen par habitant de 27,4€. De plus, il faut être prudent avec ce dernier indicateur car le coût/habitant dans les communes tend à minimiser la population desservie par l'équipement tandis que c'est l'inverse en calculant un coût par habitant dans une intercommunalité. Concernant la structure de coût, elle se rapproche également de celle des communes de 3 500 à 5 000 habitants où les frais de personnel atteignent 76% des dépenses, contre 74% pour cet échantillon d'intercommunalités.

Cette analyse ne permet donc pas de réelles comparaisons entre les deux niveaux de collectivités mais elles confirment des **coûts par surface et par habitant qui tendent à être plus faibles lorsque les équipements de lecture public sont de plus petites structures**. Enfin, étudier les dépenses en bibliothèques par intercommunalité revient, comme pour les communes, à lisser les dépenses entre des établissements différents au sein de l'intercommunalité. Les effets de centralité de certains équipements par rapport à d'autres dans l'intercommunalité ne peuvent pas être étudiés, or ils ont des incidences sur les coûts.

Méthodologie

Constitution de l'échantillon

L'analyse d'un coût de fonctionnement pour les bibliothèques se fait grâce à l'utilisation des comptes de gestion fournis par la DGFIP, en présentation fonctionnelle. Les dépenses « Bibliothèques, médiathèques » correspondent à la fonction 321 en nomenclature M14 et à la fonction 313 en nomenclature M57. Afin d'étudier un coût global, une sélection de communes a d'abord été faite en excluant les cas où le groupement de rattachement présentait aussi des dépenses pour les fonctions « Bibliothèques, médiathèques ». Ainsi les cas de gestion mixte des bibliothèques sur le territoire ne sont pas pris en compte.

L'utilisation des balances comptables en présentation fonctionnelle doit se faire avec prudence. Pour éviter les incohérences et réduire les différences d'appréciation dans la ventilation fonctionnelle entre les communes, plusieurs filtres ont été appliqués afin de constituer un échantillon de communes aux données présentant une plus grande harmonie dans la pratique comptable :

- Présence de dépenses pour la rémunération du personnel (comptes 641 et 621) représentant une part entre 20 et 90% des dépenses totales de la fonction « Bibliothèque »
- Absence de dépenses dans le compte 6521 – Déficit des budgets annexes à caractères administratifs
- Présence de dépenses dans les comptes 60225 ou 6065 correspondants aux achats de livres et ressources documentaires
- Total des charges des bibliothèques supérieur à 5 euros par habitant.

Des filtres ont ensuite été appliqués en fonction des données extra-financières pour s'assurer que celles-ci étaient bien disponibles pour ces communes :

- Présence de données de surfaces en 2022 et en 2019, sans problème de cohérence entre les deux années
- Présence de données de fréquentations en 2019
- Des fréquentations supérieures à 100 passages par an par bibliothèque de la commune et un coût par passage inférieur à 1 000 euros

Ces derniers filtres permettent d'éviter des traitements atypiques dans les balances fonctionnelles, mais aussi les cas de fermetures d'équipement sur une longue période de l'année 2019. Enfin d'autres filtres ont pu être appliqués pour éliminer des valeurs aberrantes dans les résultats.

Estimation du volume global des dépenses de fonctionnement des bibliothèques du bloc communal

L'analyse des balances fonctionnelles comporte deux écueils : les limites liées aux choix opérés localement lors de l'inscription comptable dans les différentes fonctions (certaines dépenses peuvent être rattachées à des fonctions différentes), et l'absence de représentation des communes de moins de 3500 habitants. Dans le cas des bibliothèques, environ 11 000 établissements sont présents sur ces communes. Compte tenu de ces deux difficultés, produire le montant global des dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des bibliothèques communales et intercommunales nécessite de procéder à une estimation en fixant des hypothèses. Cette estimation donne donc un ordre de grandeur utile mais qui reste approximatif.

La méthode utilisée par l'OFGL repose sur les coûts par m² et les surfaces des bibliothèques.

L'étude des coûts sur un échantillon de communes a permis d'obtenir le coût moyen par m² en fonction des strates de population, excepté pour la strate des moins de 3 500 habitants. Concernant les surfaces, la base de données du Ministère de la Culture donne toutes les surfaces pour chaque bibliothèque gérée par le bloc communal et présente dans chaque strate de population. Trois hypothèses ont été prises :

- Un coût moyen par m² pour la strate des communes de moins de 3 500 habitants correspondant à 98% du coût moyen par m² de la strate de population de 3 500 à 5 000 habitants. Cette hypothèse a été prise après différentes simulations et régressions.
- L'application des surfaces moyennes de la strate de population pour les quelques bibliothèques présentant des surfaces manquantes dans la base de données.
- Les coûts par m² sont fonction de la taille des équipements et donc de la commune accueillant la bibliothèque mais pas du niveau de collectivités compétent (commune ou intercommunalité).

Le travail sur échantillons et les hypothèses retenues permettent d'obtenir un référentiel de coût par m² pour toutes les strates de population et des surfaces totales associées. Le produit des deux permet d'évaluer la dépense totale de fonctionnement des bibliothèques communales et intercommunales sur une année.

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'État.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[Les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS - n°13, octobre 2020](#)

[Le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

[Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 - n°15, décembre 2021](#)

[L'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances du bloc communal en 2020 - n°16, janvier 2022](#)

[Les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021 - n°17, juin 2022](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2021 - n°18, novembre 2022](#)

[Les déterminants des disparités d'investissement communal sur le dernier mandat - n°19, décembre 2022](#)

[La contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux - n°20, mars 2023](#)

[Les investissements scolaires des collectivités locales – n°21, octobre 2023](#)

[Les finances des communes et intercommunalités en 2022 – n°22, novembre 2023](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».



Observatoire des Finances
et de la Gestion publique Locales
contact@ofgl.fr




Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr

 Retrouvez-nous aussi sur LinkedIn®