

Lecture publique et intercommunalité

État des lieux

L'état des lieux de l'intercommunalité en matière de lecture publique s'inscrit dans un paysage en pleine mutation dépassant parfois les définitions « juridiques » classiques de répartition des compétences : la distinction entre « une France des villes et une France des campagnes », selon l'expression de Jean Pihan lors des journées d'étude de l'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBBDP) de novembre 2000¹, tend à s'estomper, tandis que l'organisation des collectivités territoriales est en cours de restructuration.

Laurence Boitard

Direction du livre et de la lecture
laurence.boitard@culture.gouv.fr

Les dispositions de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, ne peuvent que renforcer cette évolution. À ceci s'ajoute la constitution des pays inscrite dans la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet. Les schémas collectifs - celui des services collectifs culturels et surtout celui de l'information et de la communication - auront une incidence sur la configuration des réseaux.

Ces enjeux, éminemment importants, conduisent les professionnels des bibliothèques municipales et départementales à s'interroger sur leurs missions respectives et sur la manière dont elles s'articulent entre elles², tout en tenant compte des pro-

positions contenues dans le rapport Mauroy³, comme le souligna Anne-Marie Bertrand dans sa synthèse des journées de l'ADBBDP.

Culture et intercommunalité

L'impact de l'intercommunalité sur l'organisation de la lecture publique nécessite au préalable quelques considérations d'ordre plus général sur le lien entre culture et intercommunalité. Différentes lois⁴ ont favorisé, d'une part l'hétérogénéité des structures, d'autre part l'imbrication de ces structures entre elles - notamment les syndicats. En 1999, on dénombrait 303 districts, 1 350 communautés de communes, 5 commu-

1. Cf. le compte rendu « Bibliothèques départementales et développement local », paru dans le *BBF*, 2001, n° 2, p. 95-98.

2. Outre les journées de l'ADBBDP, citons l'intercommunalité comme thème de réflexion du congrès de l'Association des bibliothécaires français en mai 2000. Cf. le compte rendu de la journée « Bibliothèques et intercommunalité », paru dans le *BBF*, 2000, n° 5, p. 121-124.

3. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale*, Paris, La Documentation française, 2000.

4. Il s'agit des ordonnances du 5 janvier 1959 relatives à la création des syndicats à vocation multiple et des districts, ainsi que de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, et de la loi n° 92-125 d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (communautés de communes).

Laurence Boitard a dirigé les bibliothèques municipales de Lisieux et Beauvais, avant d'être conseillère pour le livre et la lecture à la Direction régionale des affaires culturelles de Picardie. Elle est actuellement responsable de l'action régionale à la Direction du livre et de la lecture. Elle a participé à un ouvrage sur l'illettrisme et écrit des articles sur le développement de la lecture en milieu rural.

nautés de villes, 12 communautés urbaines, 9 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et 18051 syndicats⁵.

Au printemps 2000, une enquête, menée par l'Assemblée des communautés de France (ADCF), en collaboration avec le ministère de la Culture et de la Communication, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), l'Observatoire des politiques culturelles et la Fédération nationale des collectivités pour la culture (FNCC), a été lancée auprès de 1 004 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – soit l'intégralité des EPCI déclarant avoir une compétence en matière culturelle –, auprès de regroupements de communes d'au moins 20 000 habitants et de structures créées depuis janvier 1999. Une interrogation plus large a par ailleurs permis de déterminer que certains EPCI, sans en avoir adopté la compétence du point de vue juridique, intervenaient dans le domaine culturel.

L'envoi systématique du questionnaire aux structures qui regroupent plus de 20 000 habitants minimise la part de l'intercommunalité rurale, dont nous verrons ensuite qu'elle joue un rôle déterminant dans le secteur du livre et de la lecture. Les EPCI de moins de 20 000 habitants représentent en effet 82,8 % de l'ensemble – 62,5 % de moins de 10 000 habitants et 20,3 % entre 10 000 et 19 999 habitants.

5. 14 614 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), 2 221 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et 1 216 syndicats mixtes. Cf. Marie-Christine Bernard-Gélabert, *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 1999.

Compétence culturelle et collectivités territoriales

L'amélioration de l'accès du public aux pratiques culturelles constitue de loin le premier objectif (71,5 % de l'ensemble et 75,8 % des EPCI de moins de 10 000 habitants), avant l'intégration de la culture dans une stratégie globale de développement local. La complémentarité et la mise en réseau du parc d'équipements n'interviennent que pour 22,2 % et, de façon générale, toutes les préoccupations tendant à la rationalisation des actions apparaissent comme des objectifs secondaires. Le besoin en équipements apparaît déterminant, notamment en milieu rural, et les bibliothèques-médiathèques (18,1 %) suivent les écoles de musique (32,6 %). L'intérêt communautaire s'inscrit dans la recherche d'une stratégie plus vaste : la revitalisation des territoires en milieu rural et la construction d'une identité du territoire intercommunal pour les groupements urbains.

Du point de vue des actions, c'est la mise en valeur du patrimoine en lien avec le tourisme qui semble être le premier souci. Globalement, l'enquête définit l'intervention des EPCI comme étant plus supplétive que substitutive. Les freins à l'intervention culturelle sont d'abord d'ordre financier, puis humain par les créations de postes qu'elle semble nécessiter. L'attachement de communes à leur compétence culturelle, quand l'argument n'est pas celui de l'opposition entre centre et périphérie, paraît important.

Les directions régionales des affaires culturelles ont constaté à plusieurs reprises au cours de ces huit dernières années que la question de la lecture publique a fréquemment constitué la première étape de l'adoption de la compétence culturelle par une structure intercommunale, notamment en milieu rural.

La lecture publique dans l'intercommunalité

Les chiffres dont nous disposons à l'heure actuelle concernent 1999 : ils ont l'intérêt d'offrir une photographie du lien entre lecture publique et intercommunalité au moment de l'adoption des lois dites Voynet et Chevènement.

Les sources sont de deux ordres et se complètent. Il s'agit d'une part des réponses aux formulaires statistiques de la Direction du livre et de la lecture (DLL), et, d'autre part du questionnaire élaboré et rempli par les conseillers pour le livre et la lecture dans le cadre de la préparation du séminaire annuel en région de la DLL, du Centre national du livre et des conseillers pour le livre et la lecture, qui s'est tenu en mai 2000 avec l'ADBDP, sur le thème de la lecture en milieu rural.

En 1999, 170 bibliothèques, dans leur réponse aux formulaires statistiques de la DLL, se déclarent intercommunales et desservent environ 6 % des personnes concernées, soit près de deux millions d'habitants. Hormis les villes nouvelles et les structures intercommunales d'Alençon, La Rochelle, Sélestat, Saint-Omer et Troyes, ces bibliothèques se situent en milieu rural et desservent des populations, à trois exceptions près, inférieures à 10 000 habitants. La moyenne d'habitants par regroupement de communes est inférieure à 1 000 habitants. Il faut par ailleurs relativiser ces déclarations d'intercommunalité : quelle est en effet la part du « factuel » et celle de l'institutionnalisation ?

L'enquête menée par les conseillers pour le livre et la lecture a d'emblée exclu l'intercommunalité de fait pour privilégier les lieux où existe au moins une convention de partenariat entre deux ou plusieurs communes.

Sur 77 départements, on dénombre 191 structures intercommunales déclarant une compétence culturelle en matière de lecture publique, et réparties de la façon suivante : 118 com-

munautés de communes, 14 SIVOM, 15 districts, 12 communautés d'agglomération, 7 parcs naturels, 5 SIVU, 20 « autres » dont 7 pays. Trois bibliothèques recouvrent plusieurs départements et deux intéressent deux groupes de régions (Bretagne/Pays de la Loire d'une part ; Auvergne/Rhône-Alpes d'autre part).

D'après l'étude de l'ADCF, l'implication des EPCI dans les bibliothèques-médiathèques se répartit à parts égales entre la reprise d'équipements et la réalisation de ceux-ci. L'enquête des conseillers pour le livre précise ces chiffres : les structures intercommunales ont financé 78 projets de construction, 70 informatisations et 14 équipements mobiliers (en l'an 2000, ce dernier chiffre a vraisemblablement avoisiné les premiers).

Sur l'ensemble de l'échantillon, les regroupements de communes participent pour 77 d'entre eux à la gestion des équipements et financent 76 postes qualifiés. Conduites par des emplois-jeunes et des contrats-emplois-consolidés (CEC), 28 actions dites « autres » concernent des animations, le développement de la lecture et des missions de formation et d'assistance. Le mode de gestion des bibliothèques se répartit entre 64,5 % en régie directe et 35,5 % par l'intermédiaire d'une association.

Le rôle de préfiguration de l'intercommunalité, joué par le programme des relais-livres en campagne, paraît indéniable - rappelons que l'intercommunalité constitue l'un des critères de recevabilité de ces relais. L'analyse de 32 relais sur les 44 existants montre l'hétérogénéité juridique et des proportions de répartition identiques aux statistiques générales : une majorité de communautés de communes et de syndicats intercommunaux. Ce rôle de préfiguration a joué comme moteur du choix de la compétence culturelle par les regroupements existants et, parfois, de la création de certains pays en cours de constitution (Auberive-Essoyes, en Champagne-Ardenne).

L'intercommunalité dans le cadre des nouvelles lois

Il est évident que les structures intercommunales en cours de constitution établissent leurs diagnostics et leurs projets en fonction d'une histoire, non seulement du point de vue de chacune des communes concernées, mais aussi des tentatives de coopération antérieure, avec leurs réussites et leurs échecs. Certaines reconduisent en d'autres termes leurs expériences à la même échelle de territoire, d'autres voient celui-ci s'élargir, comme par exemple Figeac qui englobait 10 communes et 13 061 habitants en 1998 pour s'accroître de 17 communes et 5 000 habitants en 1999 : cela ne peut que conduire à une nouvelle réflexion en termes de personnels, de taille d'équipements et d'articulation entre ceux-ci.

Les pays

Le site Internet d'« Entreprises, territoires et développement » répertorie les pays au fur et à mesure de leur création. De façon générale, les projets sont encore peu développés, et, pour la plupart d'entre eux, en cours de rédaction. Ces pays en sont majoritairement au stade du diagnostic et de la réunion de groupes de travail thématiques chargés d'élaborer des projets. L'objectif de développement culturel apparaît fréquemment sans que les domaines soient précisés, ce qui explique la faible représentation explicite du livre et de la lecture.

La culture est souvent liée au développement touristique et inscrite dans la préservation du patrimoine. Dans un pays de la région Rhône-Alpes, le diagnostic dresse un bilan positif de l'état du réseau de bibliothèques et le cabinet de consultants conseille aux élus de développer des secteurs tels que le théâtre ou la musique.

Certains des objectifs, tels que la mise en réseau des équipements culturels, concernent vraisemblablement les bibliothèques sans que ce soit expressément mentionné à ce stade.

Quatre pays, parmi ceux inscrits sur le site, énoncent clairement dans leur projet un objectif de développement de la lecture : deux en Picardie (Thiérache et Pays-d'Ancre), un en Bretagne (Redon et Vilaine), tandis que le pays du Val-de-Lorraine souhaite favoriser l'accueil d'écrivains.

Dès 1999, un certain nombre de départements, soit dans le cadre de plans départementaux de développement de la lecture, soit dans celui des aides du conseil général aux bibliothèques, prenaient en compte l'intercommunalité dans leurs dispositifs : on peut citer à ce titre les exemples de l'Indre, de la Mayenne, ou celui du Nord.

Récemment, le département de Meurthe-et-Moselle a signé avec l'État une convention qui prévoit la création de bibliothèques intercommunales dites de pays. D'autres projets sont en cours comme dans les Côtes-d'Armor. Les soutiens vont de l'inves-

Liste (non exhaustive) de sites Internet à consulter *

<http://www.intercommunalites.com> : site de l'Assemblée des communautés de France.
<http://www.lagazettedescommunes.com> : site de *La Gazette des communes*.
<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr> : site de la Direction générale des collectivités locales.
<http://www.etd.asso.fr> : site de l'association « Entreprises, territoires et développement ».
<http://www.agglo.org> : site regroupant des agglomérations.
<http://www.pays.asso.fr> : site de l'Association pour la fondation des pays.
<http://www.adbdp.asso.fr> : l'association des directeurs de BDP a mis en ligne, entre autres, la très intéressante contribution d'Emmanuel Négrier et Alain Faure pour les journées d'étude 2000.

* De plus en plus de regroupements intercommunaux développent leur propre site.

LECTURE PUBLIQUE ET INTERCOMMUNALITÉ

tissement au fonctionnement, avec parfois l'encouragement à la création de postes intercommunaux ; la mise en réseau informatique prend logiquement une large place dans ces dispositifs. Le cas du département de la Dordogne, par une approche alliant les questions des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), des équipements et de la complémentarité des projets, paraît particulièrement emblématique. L'originalité, entre autres, est le rôle de tête de réseau joué par la BDP en matière patrimoniale (le projet regroupe, outre la BDP, les archives départementales et la bibliothèque municipale de Périgueux).

Le terme « pays » ne recouvre pas uniquement, rappelons-le, une problématique rurale : le pays peut englober une communauté d'agglomération. Là se pose déjà la question de l'articulation entre bibliothèques municipales et départementales, telle qu'elle peut être envisagée dans le cadre des regroupements urbains.

Les agglomérations

Le site Internet de l'Assemblée des communautés de France fait état de l'existence de 90 communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2001 dont 40 nouvelles, l'ensemble du territoire métropolitain et d'outre-mer étant concerné. Il est difficile à ce stade de connaître en détail les compétences optionnelles dont elles se sont dotées, *a fortiori* dans le domaine du livre et de la lecture. Le décret relatif aux projets d'agglomération, publié le 21 décembre 2000, devrait voir s'enclencher de façon affirmée le processus contractuel entre les EPCL, l'État, la région et le département, sachant que la fin de la période transitoire durant laquelle les collectivités qui recouvrent une aire urbaine non organisée pourront prétendre à un contrat en s'engageant à constituer une communauté à Taxe Profes-

sionnelle Unique (TPU) est fixée au 31 décembre 2003.

Plusieurs cas de figure semblent se dessiner :

- la mise à disposition par l'agglomération de l'ensemble des services culturels antérieurement gérés par la ville, comme à Amiens, et l'élaboration d'un plan de développement de la lecture à l'échelle de l'agglomération ;

- la mise à disposition partielle : il semble que Rennes s'achemine vers une configuration qui donne un statut intercommunal à la future bibliothèque municipale à vocation régionale, tandis que les bibliothèques de quartier resteraient municipales sans doute au même titre que les bibliothèques des villes environnantes ;

- le maintien de la compétence culturelle dans l'aire géographique de la ville, comme à Nantes, décliné en plusieurs éventualités : aucune action d'intérêt communautaire dans le domaine culturel, des projets intercommunaux adoptés et financés par chaque ville et inscrits dans les actions d'intérêt communautaire (voir par exemple la carte documentaire de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz et la répartition des thématiques « Patrimoine », « Art contemporain » et « Image » entre les trois villes), des projets d'intérêt communautaire financés par la communauté d'agglomération, comme il en serait question à Pau.

Les deux dernières propositions privilégient une communauté de projets par comparaison avec une communauté d'équipements ou une communauté d'équipements et de projets.

L'organisation du territoire en structures intercommunales est désormais inéluctable : il est vraisemblable qu'au-delà de l'intercommunalité « supplétive » définie à l'heure actuelle, nous allons voir se déterminer une intercommunalité « substitu-

tive », comme le remarqua Emmanuel Négrier, lors de son intervention devant l'ADBBDP.

Le partage des charges de centralité, la meilleure répartition des institutions sur un même territoire et l'émergence d'une coopération de projets et de services élaborés à l'échelle d'un territoire cohérent constituent autant d'avantages procurés par l'intercommunalité.

Pour les bibliothèques, en outre, on peut souligner l'intérêt de l'articulation de réseaux locaux (organisés autour d'un point central) avec ceux de la Bibliothèque nationale de France, l'élaboration de cartes documentaires territoriales et une plus grande proximité de services rendus aux publics, « hiérarchisés » selon les missions complémentaires que chaque structure se donnera ou se verra attribuer par la décision des conseils communautaires.

Le rôle des professionnels des bibliothèques apparaît majeur : comme moteurs de projets (par exemple, les professionnels de la région d'Elbeuf ont amené la décision de la mise en réseau informatique), et comme forces de structuration du territoire (l'exemple de la Dordogne déjà cité) et, surtout, par leurs capacités de réflexion commune et leur habitude de la coopération.

Les prochaines années seront donc déterminantes et un certain nombre de questions restent en suspens. La circulaire sur le concours particulier des bibliothèques, pour la deuxième part, est en cours de réactualisation afin de tenir compte de l'intercommunalité dans les modalités de financement. Par ailleurs, la Direction du livre et de la lecture a réuni un groupe de travail constitué de conseillers pour le livre et la lecture et de directeurs d'établissements afin d'observer l'évolution de l'organisation de la lecture publique dans le cadre de l'intercommunalité.

Février 2001