

Intercommunalité et bibliothèques

L'exemple des villes nouvelles

Les principes de l'intercommunalité ont été expérimentés avec la création des villes nouvelles dans les années soixante-dix. La notion d'intercommunalité a pris de plus en plus d'ampleur ces dernières années avec plusieurs nécessités : réduire le nombre de structures communales avec l'arrivée de l'Europe, permettre une mutualisation et un développement économique en regroupant des collectivités, favoriser une gestion commune dans différents domaines, que ce soit pour l'aménagement du territoire, la lutte contre les inégalités, etc.

Philippe Debrion

Directeur du patrimoine
et de la lecture publique
de Saint-Quentin-en-Yvelines
philippe.debrion@wanadoo.fr

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹ a mis en place un ensemble de dispositifs pour permettre la création d'établissements publics à caractère intercommunal (EPCI), dont les fonctions changent avec la taille des communes et l'importance des populations. Le dispositif qui régit la mise en place de ces établissements publics s'organise autour de quatre grandes orientations qui définissent les principes d'un développement pour des territoires « pertinents » :

- un nouveau statut de l'intercommunalité à fiscalité propre autour de trois formes (au lieu de cinq auparavant) : la communauté de communes, la communauté d'agglomération, la communauté urbaine ;
- l'approfondissement de la solidarité financière ;
- des règles de fonctionnement unifiées dans un souci de transparence ;

- le renforcement du rôle d'arbitre et de stratège du représentant de l'État.

Le dispositif mis en place assure une certaine souplesse aux EPCI qui sont actuellement créés progressivement sur le territoire. Dans les cinq compétences optionnelles, dans lesquelles les communautés d'agglomérations et les communautés de communes doivent s'engager, il est certain que le choix de la cinquième (construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire) peut avoir des incidences importantes dans la gestion des communes faisant partie de la structure intercommunale. Il n'est pas neutre de transférer à la communauté de communes ou à la communauté d'agglomération la plus grande partie de la politique culturelle.

Cette souplesse peut conduire à différents cas de figure dans les modes de gestion des équipements culturels. Ces principes peuvent bien entendu influencer sur l'organisation et la gestion des bibliothèques. Or différents cas de figure se retrouvent dans la gestion des bibliothèques au sein

* Cet article complète celui déjà paru : Philippe Debrion, « Bibliothèques et villes nouvelles », *L'Observatoire : Observatoire des politiques culturelles*, été 2000, n° 19, p. 29-30.

1. Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (loi Chevènement).

INTERCOMMUNALITÉ ET BIBLIOTHÈQUES

Philippe Debrion est directeur du Patrimoine et de la lecture publique de Saint-Quentin-en-Yvelines. Il a publié de nombreux articles dans les différentes revues professionnelles et a collaboré à l'ouvrage *Connaître les publics, savoir pour agir* (Presses de l'Enssib).

des différentes villes nouvelles de la région parisienne². Ces villes sont, historiquement, les structures intercommunales les plus élaborées puisqu'elles sont réglementées par une succession de textes et de lois, dont la dernière en date fixe les règles actuelles d'organisation et de fonctionnement³.

La gestion des bibliothèques

En observant les caractéristiques de la gestion des bibliothèques dans les villes nouvelles, on peut ainsi discerner trois grands principes qui sont la résultante de politiques culturelles particulières :

- une gestion centralisée avec une hiérarchie commune ;
- une gestion décentralisée avec une structure centrale (ou gestion mixte) ;
- une gestion totalement décentralisée.

Dans le premier cas de figure nous trouvons deux villes nouvelles, avec toutefois des spécificités : Marne-la-Vallée et Évry. La notion de réseau est particulièrement développée dans le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN) de Marne-la-Vallée, les équipements dépendent d'une structure centrale (les services communs), mais avec une gestion qui inclut différentes spécificités. C'est le cas notamment de la gestion de certains types de collections qui peuvent être réparties dans différents établissements pour éviter des effets de redondance. Ainsi, certaines bibliothèques ont des

fonds particuliers plus ou moins développés pour accroître une certaine spécialisation dans certains domaines.

Les bibliothèques d'Évry quant à elles ne sont peut-être pas suffisamment importantes pour permettre ce type de fonctionnement ; leur organisation s'apparente plus à celle d'une centrale et de ses annexes. Cette « dépendance » classique des annexes

Les villes nouvelles
sont, historiquement,
les structures
intercommunales
les plus élaborées
puisqu'elles sont
réglementées
par une succession
de textes et de lois

est cependant tempérée par une gestion transversale des principales fonctions qui prend en compte les spécificités des annexes dans leur quartier.

Mais Évry est un cas de figure intéressant à suivre, puisque c'est la première ville nouvelle à disparaître en tant que telle. En effet, depuis le 1^{er} janvier dernier, le syndicat d'agglomération nouvelle s'est transformé en communauté d'agglomération, et cette communauté a repris à son compte la gestion des équipements culturels, dont les bibliothèques. Avec des perspectives d'élargissement de la communauté (pourraient s'y associer Corbeil-Essonnes et/ou Ris-Orangis), l'intercommunalité pourrait bien prendre alors un nouveau sens, conduisant à une rédefinition des espaces d'intervention et à une réflexion sur la notion de complémentarité en ce qui concerne la lecture publique.

Le second cas de figure correspond à la gestion des bibliothèques de Saint-Quentin-en-Yvelines avant 1998. Avant cette date, deux types de gestion se côtoient : municipale et intercommunale. Certaines communes avaient décidé pour diverses raisons, de gérer directement leurs bibliothèques, alors que le syndicat d'agglomération nouvelle, organisme de gestion de la ville nouvelle, avait à charge des équipements ayant vocation à desservir l'ensemble de la ville. Toutefois, le système informatique était devenu progressivement commun à presque toutes les bibliothèques. À partir de 1996, les bibliothèques ont intégré progressivement le SAN, pour devenir intercommunales.

À cette gestion mixte il faut ajouter le cas, un peu particulier, de la ville de Cergy-Pontoise : cette fois les bibliothèques sont communales, et la seule bibliothèque intercommunale concerne un établissement dont la vocation est d'être un centre de ressources documentaires. La lecture publique relève des établissements communaux, alors que la bibliothèque intercommunale est destinée à servir de lieu d'étude. Il s'agit alors d'une distinction qui s'effectue en plus par la spécificité des services rendus.

Dernier cas de figure : la ville nouvelle de Sénart, où les bibliothèques sont toutes en gestion communale. Le SAN a toutefois un service culturel, mais il agit comme incitateur pour le développement des bibliothèques. Toutefois, un projet de médiathèque centrale, gérée par le SAN, est toujours à l'étude, pour permettre la mise en place d'un service important de lecture publique, destinée à l'ensemble de la ville.

Un travail en réseau

Ces principes ont donc occasionné des organisations particulières qui échappent dans une certaine mesure à celles mises en place dans les communes qui disposent de plusieurs

2. Hors région parisienne, seule la ville nouvelle de Fos-Istres-Miramas dispose d'un réseau de bibliothèques.

3. Loi 83-636 du 13 juillet 1983, portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

bibliothèques sur leur territoire. Habituellement, les bibliothèques d'une grande ville sont organisées en un établissement central (proche du centre ville), équipement important de référence, et de bibliothèques annexes qui couvrent les besoins des populations éloignées de cette centrale. Le lien qui unit ces différents établissements est vertical, les annexes sont sous la responsabilité

Des établissements
se sont rendus
complémentaires
les uns des autres
en instituant un mode
de mutualisation
et de partage
particulièrement élaboré

de la centrale. Dans les villes nouvelles, dans certains cas, le manque de « centralité » n'a pas forcément permis d'appliquer ce schéma. Les établissements se sont soit trouvés sur un même niveau, puisque gérés par les communes, soit organisés en réseau pour assurer les services d'un établissement central. Il s'agit alors d'une relation horizontale ou en anneau.

Cette notion de gestion en réseau est donc devenue importante pour les bibliothèques dans certaines villes nouvelles. Très vite, des établissements se sont rendus complémentaires les uns des autres en instituant un mode de mutualisation et de partage particulièrement élaboré (Marne-la-Vallée). La notion de réseau a également été l'émanation de l'informatisation des bibliothèques. Dans plusieurs cas, l'informatisation est un système central partagé par les différents établissements, quel que

soit leur mode de gestion. Ce système a permis aux professionnels de travailler ensemble, de porter un projet commun, qui a conduit à des relations instaurées sur le respect et sur une négociation constante pour résoudre les divers problèmes ou pour harmoniser des modes de fonctionnement.

Une politique globale et des actions particulières

Toutefois, les bibliothèques ont la nécessité de définir deux approches particulières et complémentaires : d'une part une action correspondant aux projets de la ville nouvelle, et d'autre part une action communale que l'on qualifie plus particulièrement de « spécifique » vis-à-vis de l'environnement immédiat de la bibliothèque. À une politique culturelle globale viennent donc se superposer des actions particulières en fonction des caractéristiques qui influent sur les établissements. Cela oblige donc à la fois à établir un projet global avec des axes de travail particuliers, puis à concevoir des projets d'établissements pour chaque bibliothèque. C'est sur ce principe que se structure l'organisation interne, qui prend évidemment en compte ces deux principes : une structure hiérarchique dans laquelle se retrouvent tous les établissements, dont certains sont regroupés en pôles, et une structure transversale qui correspond à des axes de travail commun : personnel, service public, collections, communication interne, informatique...

Quelques principes vont donc servir de socle pour construire la structure de l'ensemble :

- un projet commun de développement de la lecture publique définit les principes généraux qui conduisent l'action du réseau ;
- le fonctionnement du réseau s'appuie principalement sur un principe de mutualisation ;
- chaque établissement a une certaine indépendance, dans la mesure

où celle-ci est définie dans le projet d'établissement ;

- l'organigramme peut être construit sur ce double principe (réseau et équipement).

Mais, si les modèles mis en place dans les villes nouvelles peuvent en partie servir à l'organisation de l'intercommunalité dans les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, ils peuvent aussi avoir leurs limites. Les villes nouvelles ont en effet une histoire, même si celle-ci est brève au regard d'autres villes. Cette histoire a permis à des professionnels de travailler ensemble, que ce soit dès l'origine ou progressivement sur la base d'un projet commun (action culturelle, informatisation). C'est beaucoup plus difficile dans une mise en place rapide d'une structure intercommunale où rien ne prédestine des professionnels à devoir travailler ensemble.

Accompagner le changement

Plusieurs obstacles peuvent troubler la mise en place d'une telle structure. Citons-en deux qui sont emblématiques : le premier concerne un manque de vision du réseau par les différents établissements. Paradoxalement, à Saint-Quentin-en-Yvelines, ce sont les bibliothèques les plus récemment intégrées au réseau qui ont une volonté de travailler en commun, de mutualiser certains services ou certaines fonctions. En fait, la « tentation communale » se ressent surtout chez les personnes récemment recrutées qui ont des difficultés à percevoir leur univers de travail autrement que comme dans une commune traditionnelle. Cela peut conduire à des velléités d'autonomisation ou à freiner certaines actions qui concernent tous les établissements (uniformisation du nombre de documents prêtés aux adhérents par établissement).

Le second résulte d'une volonté de conserver des spécificités dans les

INTERCOMMUNALITÉ ET BIBLIOTHÈQUES

modes de gestion et d'organisation. Si cela est tout à fait compréhensible du fait même de la situation particulière de chaque établissement dans son contexte, il faut toutefois que ces spécificités se construisent sur les principes de projets et non sur une résistance au changement ou par une nostalgie d'un mode de gestion révolu. Dans ce domaine, c'est la référence à un projet global puis à l'élaboration d'un projet d'établissement prenant en compte les spécificités environnementales qui peut induire un fonctionnement en réseau prenant en compte cette diversité. Cela peut conduire à intégrer certaines incompatibilités dans l'organisation ou dans les modes de gestion : il n'est pas simple d'avoir à se référer à des orientations générales (qu'elles soient le fait de la collectivité ou du réseau), et de devoir travailler dans des conditions qui peuvent être en contradiction avec la volonté générale. C'est le cas notamment dans l'intégration de pratiques différentes dans la gestion des ressources et plus particulière-

ment du personnel (récupération, mobilité, horaires, congés...).

L'accompagnement au changement est une donnée fondamentale déterminante dans la mise en place de ce type de projet. Il est à souhaiter

À une politique culturelle globale viennent donc se superposer des actions particulières en fonction des caractéristiques qui influent sur les établissements

que les différents responsables aient une certaine conscience de cette nécessité. Car, dans ce domaine, la progressivité revêt un aspect très particulier, la lenteur n'est pas forcément un handicap, surtout quand il

faut rassembler en une seule structure différents établissements que rien, parfois, ne prédisposait à ce type de démarche.

L'intercommunalité ne détermine pas, en soi, un modèle d'organisation. Elle ne donne que des principes multiples, dans lesquels il faut inscrire un projet. C'est alors en fonction de la politique poursuivie et des projets, que se déterminera l'organisation. Mais il est certain que les possibilités de mutualisation qu'offre l'intercommunalité doivent conduire à une gestion commune des établissements malgré les obstacles et les difficultés induits. L'approche intercommunale implique une modification radicale de la perception de la gestion des services, l'acceptation des changements qui en découlent.

Il est certain également que l'évolution des bibliothèques et les services qu'elles devront proposer à l'avenir nécessiteront plus de moyens. L'intercommunalité est une des conditions pour cette évolution et cet avenir.

Février 2001