

Bertrand Calenge

Bibliothèque centrale de prêt de Saône-et-Loire

Olivier Doubroff

Ancien élève de l'École nationale supérieure de bibliothécaires

DU DÉPÔT À LA BIBLIOTHÈQUE INTERCOMMUNALE

LES BIBLIOTHÈQUES centrales de prêt ont été des acteurs privilégiés dans la vague qui a poussé la lecture publique ces dernières années. Certes, le grand public connaît mieux les médiathèques — parfois monumentales — qui lui ont été ouvertes, mais le bouleversement a été encore plus profond dès qu'on parle de lecture publique en milieu rural.

Que les BCP aient été les seuls services extérieurs de la Direction du livre, au moment où le ministère de la Culture décidait de lancer un grand effort en faveur des bibliothèques, leur a sans aucun doute permis de respirer plus largement, et donc d'élargir leur horizon, de réfléchir à leur mission, d'engager de réels projets. Pour la première fois depuis longtemps, les BCP ont pu revendiquer une ambition pour la lecture en milieu rural, et affirmer d'emblée leur refus d'un service « au rabais » : oui, les Français des petites communes ont les mêmes droits que les autres..., donc ne sont pas plus bêtes que les autres (tant il est bien connu qu'on préjuge du niveau culturel de quelqu'un à l'aune des moyens que ce même « on » lui octroie...). Cette ambition ne peut qu'obliger

à comparer la lecture publique rurale avec les propositions de normes dégagées pour les bibliothèques urbaines (1) : par exemple, pour 150 000 habitants, doivent être dégagés 10 685 m² de plancher, 72 agents et l'acquisition annuelle de 37 100 livres, 8 160 disques et 721 abonnements. Inutile de dire que le chemin est long pour les BCP !

De tels projets de développement, un instant esquissés financièrement en 1982 (2), se sont trouvés confrontés à une réalité incontournable : la décentralisation, devenue effective au 1^{er} janvier 1986. La décentralisation signifie deux choses : la charge de ces BCP est transférée aux départements ; la présence des BCP n'ôte rien aux compétences communales en matière de lecture, et la loi précise par ailleurs qu'aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre.

Un réseau de lecture publique

En définitive, la problématique est la suivante : comment offrir un service de qualité, visant l'ensemble d'un territoire départemental, tout en respectant l'auto-

nomie des collectivités territoriales qui couvrent l'ensemble de ce territoire ? L'alternative pourrait être posée ainsi :

— ou bien le conseil général tend à assurer à lui seul ce service, avec toute la qualité exigible. La BCP joue alors un rôle de substitution vis-à-vis des compétences communales, et la forme logique de desserte est à terme une généralisation du prêt direct au bibliobus. Deux problèmes apparaissent très vite : la charge financière exigerait un décuplement des moyens des BCP ; la création par une commune d'une bibliothèque municipale la met en dehors de cette logique départementale de substitution, et lui ferme les aides possibles de la BCP ;

— ou bien le conseil général décide d'utiliser sa BCP comme un organisme de compensation et d'équilibrage pour permettre aux petites communes — seules compétentes pour la lecture publique sur leur territoire — de proposer à leurs habitants une bibliothèque de la qualité des bibliothèques urbaines.

C'est la deuxième solution qui a été choisie en Saône-et-Loire, de façon à organiser un réseau de lecture publique qui fonctionne

efficacement par une sorte de symbiose entre la BCP et les bibliothèques qu'elle dessert. Cette symbiose s'appuie sur une conception commune de la bibliothèque publique (fixée dans les termes d'une convention entre le conseil général et chaque commune-partenaire). Elle permet aussi de dégager, *ensemble et complémentaiement*, les moyens inaccessibles à chaque partenaire seul : par exemple, le service de fourniture de tous titres à la demande serait impossible pour la BCP, si les bibliothèques desservies n'acquerraient pas elles-mêmes la plupart des titres courants ou les titres les plus demandés.

substitution pure et simple aux compétences communales : promouvoir la coopération intercommunale afin qu'ensemble plusieurs communes puissent réaliser ce que chacune ne saurait faire isolément. La démarche existe déjà en milieu rural : regroupements pédagogiques intercommunaux, stations d'épuration, traitement des ordures ménagères, approvisionnement en eau, etc.

La différence notable avec une bibliothèque publique est que ces autres services intercommunaux relèvent d'une obligation légale ou technique incontournable : à défaut de normes réglementaires

dans des bibliothèques municipales en fait indépendantes les unes des autres. Pour la Saône-et-Loire, il ne s'agit pas de se partager un bibliothécaire, mais de se regrouper pour créer un outil collectif.

Une politique de bibliothèques intercommunales posait au conseil général un problème complémentaire : où favoriser l'implantation d'une bibliothèque intercommunale ? Quels pouvaient être les critères d'un maillage du territoire départemental qui satisfassent à la fois l'ensemble des municipalités et la globalité des usagers ? Une première recherche, menée en 1985 sous l'égide de la BCP et dans le cadre d'un DESS¹ par Frédéric Schmidt (3), a nettement fait apparaître que la venue à la bibliothèque s'inscrivait pour les usagers dans un « binôme de fréquentation » associant à la bibliothèque un ou plusieurs autres équipements présents dans la commune. Aux incitations éventuelles pour une coopération intercommunale devait donc se joindre une étude de fond sur les principes directeurs de la politique départementale en ce domaine. Une convention de développement culturel, signée entre l'Etat et le conseil général de Saône-et-Loire en novembre 1987 (4), intégra naturellement cette recherche essentielle aux côtés d'actions de soutien matériel à l'intercommunalité.

Dégager ensemble et complémentaiement les moyens inaccessibles à chaque partenaire seul

Cependant, cette conception de la « BCP complémentaiement » trouve rapidement ses limites dans la taille des communes desservies : en effet, sur 565 communes de moins de 10 000 habitants, la Saône-et-Loire compte 489 communes... de moins de 1 000 habitants. Peut-on réellement envisager des relations de partenariat équilibré, vers une bibliothèque publique efficace, dans le cadre strictement communal de Montceau-Ragny, 47 habitants ?

Travailler ensemble

Face à cette réalité, la tentation est grande de perdre son âme, en acceptant avec résignation le maintien inéluctable d'une lecture publique au rabais, à moins de décider de ne travailler que sur les seules communes suffisamment importantes pour espérer une efficacité. Cette seconde option ne peut qu'être abandonnée : exclure les plus petites communes du soutien d'un service départemental est un non-sens pour un conseil général. Pour ce dernier joue aussi l'obligation territoriale, au moins comme force crédible de proposition. Une seule solution est possible, si l'on refuse la

sur les bibliothèques publiques, le pari joué par la BCP est de faire considérer la bibliothèque comme un service dont la technicité et l'importance imposent une coopération intercommunale pour sa gestion et son développement. On concevra sans peine que cette idée suppose une force de conviction extrême, tant les préjugés ordinaires sur la lecture, les dépôts et le bénévolat favorisent au contraire l'image d'une « activité de patronage ».

Pourtant, l'accueil offert à cette proposition de « travailler ensemble » fut favorable d'emblée dans quelques communes, soit parce que les communes étaient déjà étroitement associées pour d'autres activités culturelles (foyer rural collectif par exemple), soit parce que l'image de la bibliothèque municipale existante était déjà suffisamment affirmée pour que les petites communes environnantes comprennent le coût potentiel d'une telle activité. On voit clairement que la perspective intercommunale développée en Saône-et-Loire est à l'opposé des conceptions de « bibliothécaires intercommunaux », qui sont plutôt des bibliothécaires itinérants payés 4 heures ici, 12 heures là,

Géographie et marketing

La bibliothèque centrale de prêt trouva en Olivier Doubroff, élève à l'ENSB, le chercheur nécessaire pour cette étude, menée dans le cadre d'un DESS. Etant donné l'originalité de la démarche intercommunale en Saône-et-Loire, les points d'appui de cette recherche se sont inscrits dans un cadre

1. Diplôme d'études supérieures spécialisées.

extérieur aux bibliothèques *stricto sensu*, pour privilégier une approche combinant la géographie et le « marketing ».

La desserte revisitée

L'amélioration de la desserte n'est rien moins qu'un problème géographique. Il s'agit de reconnaître le fait que la population est mobile, que toutes les communes n'ont pas le même pouvoir d'attraction selon qu'elles disposent ou non de certains commerces et de certains services administratifs.

Un géographe allemand, W. Christaller (5), a montré depuis longtemps que toutes les villes, que tous les bourgs n'avaient pas une aire de marché identique. Cette zone d'attraction dépend du niveau des biens et des services offerts ; une grande ville disposant de commerces rares (par exemple vendeur de micro-ordinateurs) attirera des clients qui « accepteront » de faire un trajet d'autant plus long que l'achat est exceptionnel et de forte valeur (biens anomaux). A l'inverse, le petit village doté d'un commerce de biens banals (par exemple un café) ne verra venir que des usagers de proximité. Entre ces deux niveaux d'équipement, tous les degrés existent bien entendu.

La bibliothèque contribue certes à ce niveau d'équipement, mais, service culturel dont la demande est élastique, elle est en fait tribu-

Toutes les communes n'ont pas le même pouvoir d'attraction

taire de l'attractivité des équipements qui l'environnent. Ainsi, pour qu'une bibliothèque dispose d'un lectorat important, il faut non seulement qu'elle offre un service de qualité, mais aussi qu'elle bénéficie de la présence dans la commune d'un flux de personnes attirées par des commerces et d'autres services ; plus ces derniers seront attractifs, plus la bibliothèque accroîtra son lectorat potentiel.

— Des applications nombreuses à l'étranger

Cette théorie a déjà été utilisée notamment aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. John Taylor et Ian Johnson (6) insistent sur la prééminence de ces facteurs d'environnement pour expliquer le succès plus ou moins grand des bibliothèques. William Robinson (7) met cependant en garde contre la tentation de localiser les bibliothèques près de n'importe quel commerce ou service sans procéder préalablement à une étude des pratiques des usagers. E. Palmer (8) précise que cette corrélation entre les achats et la

fréquentation des bibliothèques est d'autant plus forte que la distance aux équipements augmente. C'est précisément le cas en milieu rural.

— *Une enquête en Saône-et-Loire*
Les résultats de l'enquête que nous avons menée en Saône-et-Loire² ont confirmé ces hypothèses. Les « lecteurs extérieurs » sont sur-représentés dans les communes les plus peuplées, celles-là mêmes qui sont les mieux équipées et qui offrent un bon service de bibliothèque. Peu de lecteurs extérieurs se sont rendus uniquement à la bibliothèque lors de leur déplacement (16 %). Un tiers se trouvait dans la commune de cet équipement en raison de son travail ou de ses études. Le reste (soit plus de la moitié) a fréquenté d'autres services (commerces, administrations) à cette occasion.

— Les spécificités des milieux peu urbanisés

En milieu rural et dans les petites villes, le sous-équipement renforce ces phénomènes : les rares

2. En mars 1988, la BCP de Saône-et-Loire a diffusé des questionnaires aux responsables de ses relais, qui ont ventilé ce formulaire auprès des lecteurs non résidant de la commune d'implantation de la bibliothèque. 526 « lecteurs extérieurs » ont pu ainsi être analysés (soit un taux de réponse de 14 %).

Tableau 1
Distance-temps entre le lieu de résidence de l'enquête
et la commune de la bibliothèque extérieure
(bibliothèques de communes de moins de 10 000 habitants)

Temps de trajet en minutes	- de 19 ans	19-59 ans	60 et +	Total	Comparaison avec
					les lecteurs extérieurs au Creusot (30 000 hab.)
Jusqu'à 5	32,5	35	18	32	10
6 à 10	42,5	44	44	43	41
11 à 15	17,5	14,5	26	17,5	34,5
16 et +	7,5	6,5	22	7,5	14,5
Total	100 %				
sur les répondants	(193)	(201)	(50)	(445)	(49)

centres administratifs et commerciaux jouissent d'un monopole sur des aires de marché étendues, faute de concurrence alentour.

L'offre bibliothèque y est également rare et inégale. A l'instar du réseau commercial, le réseau des bibliothèques-relais de la BCP doit évoluer. La mobilité accrue de la population, l'interpénétration des milieux urbain et rural, les changements de la population « rurale » elle-même (l'afflux de citadins, etc.) sont autant de facteurs d'évolution à prendre en compte pour la réorganisation de la desserte. Offrir un service de qualité qui réponde aux exigences et aux comportements de cette population, tel est l'enjeu de cette réforme. Concentrer les efforts sur les bibliothèques situées dans les communes attractives, telle est notre proposition.

Le souci d'efficacité, impératif politico-économique

Repenser la desserte des petites communes pour optimiser le service rendu, c'est satisfaire aux exigences de la géographie, c'est aussi mettre la BCP à l'heure du marketing. Celle-ci doit se forger une nouvelle identité, et pour cela se « repositionner » et redéfinir sa « cible ».

— *La BCP, une nouvelle identité*
Devenue service départemental, la BCP doit en effet revoir ses relations avec ses partenaires, les

communes, les autres services départementaux, les conseillers généraux et les structures régionales. En Saône-et-Loire, « *complémentaire d'une collectivité communale, la BCP a d'abord vocation à rendre efficaces des services publics...* ». Sa cible, son interlocuteur privilégié et, dans une certaine mesure, sa clientèle ne sont donc pas les usagers de ces bibliothèques municipales,

un outil marketing (une étude de « distribution ») à savoir un moyen de développer, de créer un besoin.

On nous opposera peut-être le respect de l'intérêt général. Qu'on se rassure : les bibliothèques intercommunales ne sont pas la nouvelle panacée. Il existe des populations peu mobiles qu'il faut continuer à desservir (les personnes âgées, par exemple), mais

Le projet des bibliothèques intercommunales doit d'abord recevoir l'accord des élus locaux

mais les élus de ces communes. En conséquence, le projet des bibliothèques intercommunales doit d'abord recevoir l'accord des élus locaux qui auront la responsabilité d'en assurer la réalisation et le développement.

— « Vendre » les bibliothèques intercommunales

Cette « stratégie » de vente du projet est délicate à mener : comme pour la majorité des services culturels, l'offre précède la demande. L'enquête qui a été menée à l'initiative de la BCP a permis de mieux cerner les pratiques des usagers et de rendre « visible » cette demande. C'est

rien n'empêche la bibliothèque intercommunale, avec l'aide de la BCP, de proposer des dépôts spécifiques (par exemple un foyer de personne âgées). Enfin, l'intercommunalité, c'est aussi dépasser les querelles de clocher et redonner son sens à l'intérêt général, en se préoccupant des usagers en priorité.

— Les enjeux du projet

Au bout du compte, la réussite de ce projet conditionne l'avenir de la lecture publique dans les zones peu urbanisées et la pérennité de la BCP en tant que service départemental. Celle-ci est en effet en concurrence avec les autres ser-

Tableau 2
Fréquence de la venue à la bibliothèque
(pour les "lecteurs extérieurs")

	- de 19 ans	19-59 ans	60 et +	Total	Comparaison avec les lecteurs extérieurs au Creusot (30 000 hab.)
Hebdomadaire	31,5	18	11	23,5	32
Bimensuelle	51,5	54,5	66,5	54,5	48
Mensuelle	10	17	15	13,5	18
Plus rarement	7	10,5	7,5	8,5	2
Total sur les répondants	100 % (214)	100 % (201)	100 % (54)	100 % (470)	100 % (50)

Les rythmes de fréquentation de la bibliothèque s'accordent avec ceux des équipements visités (pharmacie, banque, etc).

vices culturels du département. La réussite de sa mission passe par sa capacité à concevoir et à promouvoir des projets. Les approches marketing et géographiques sont porteuses d'un même enjeu : actualiser les missions de la BCP, ainsi que les modalités de son action afin d'accroître son efficacité et d'assurer sa pérennité.

La géographie idéale

Les évolutions géographiques et les contraintes politiques sont les principales variables à prendre en compte pour déterminer la localisation « idéale » des bibliothèques intercommunales. Sans la première, le choix ne serait pas pertinent ; sans la seconde, il ne serait pas efficace. En revanche, l'examen du réseau des bibliothèques ne peut intervenir qu'après, puisqu'il influera essentiellement sur les modalités de passage à l'intercommunalité : création *ex-nihilo* ou transformation d'un équipement existant.

La réalité géographique

L'enquête réalisée en Saône-et-Loire a permis de cerner les pratiques de fréquentation des bibliothèques par les « lecteurs extérieurs » : nous avons pu notamment sélectionner les équipements qui ont des effets particulièrement bénéfiques sur le rayonnement d'une bibliothèque.

La pharmacie a été fréquentée par près du quart des « lecteurs extérieurs » conjointement à leur venue à la bibliothèque. Cet équipement est régi par une règle stricte de localisation qui a pour but d'assurer une desserte de l'ensemble du territoire et pour effet (en milieu rural) de limiter les chevauchements des aires de marché. La pharmacie rurale jouit donc d'une clientèle « captive » dont les bibliothèques peuvent bénéficier.

L'agence bancaire (comme *le supermarché*) sont des équipements chichement répartis dans les petites communes : il ont besoin en effet d'une aire de marché suffisamment vaste pour être rentables. Les communes qui possèdent ces équipements ont donc

un fort pouvoir d'attraction qui a des incidences sur les autres services. Près d'un enquêté sur quatre a fréquenté ces établissements, lors de sa venue à la bibliothèque.

Le collège draine une autre catégorie d'usagers : les scolaires. Ces derniers sont en effet très sur-représentés parmi les lecteurs extérieurs. Il faut remarquer que la présence d'un collège implique toujours la présence d'une pharmacie ou d'une agence bancaire. Pour être complet, il faut citer aussi *la perception*. Certes, il est rare qu'un lecteur aille à la bibliothèque après être passé chez le percepteur ! Cet équipement correspond presque systématiquement à la situation de *chef-lieu de canton*, pôle administratif et commercial majeur du milieu rural. C'est davantage un témoin de l'attractivité de la commune qu'un acteur de celle-ci.

Le repérage de tels équipements permet d'identifier des sites géographiquement favorables aux bibliothèques intercommunales. On dresse ainsi en effet la carte des communes à rayonnement intercommunal.

Tableau 3
"Les occasions qui "font" le lecteur extérieur"

En général, quand vous venez à la bibliothèque, y a-t-il un ou plusieurs services de la commune que vous fréquentez en même temps ?	Total		Comparaison avec les lecteurs extérieurs au Creusot (30 000 hab.) Les 19 ans et + (41)
	- de 19 ans (216)	19 ans et + (259)	
Epicerie, boucherie, boulangerie	7 %	27 %	34 %
Supermarché	7 %	27 %	34 %
Médecin, pharmacien	6 %	24 %	7 %
Poste	6 %	24 %	14 %
Banque	2 %	23,5 %	29 %
Poste à essence, garage	3 %	19 %	7 %
Ecole maternelle, primaire	15 %	12 %	6 %
Marché, foire	3 %	11 %	12 %
Collège*	15 %	4 %	-
Ecole de musique	14 %	4 %	5 %
Perception	-	3 %	5 %
Eglise	3 %	3 %	-
Foyer rural	-	1 %	-
Tabac	1 %	1 %	-

* Tous les enquêtés du Creusot de moins de 19 ans fréquentent le collège.

Repérer des communes politiquement favorables est indispensable

La réalité politique

Pour que naissent ces bibliothèques intercommunales, il faut non seulement des sites géographiquement appropriés, mais aussi l'adhésion des élus. Repérer des communes politiquement favorables est donc indispensable.

Tout d'abord, il n'est pas possible de promouvoir ces projets en oubliant le poids des chefs-lieux. Heureusement, ceux-ci sont souvent, comme nous l'avons rappelé, des sites attractifs. Dans les régions très sous-équipées, ce sont presque toujours les centres les moins mal lotis.

En dehors de ce cas politiquement incontournable, il est bon de considérer aussi la carte de l'intercommunalité politique. On sait combien il est difficile de promouvoir des solutions intercommunales. Les élus locaux français craignent que ces entreprises limitent leur autonomie et leur pouvoir. Aussi, la lecture publique, qui ne figure pas dans les priorités des élus, n'a guère de chance d'imposer seule le recours à une action intercommunale. En revanche, si des élus collaborent déjà à un plan d'aménagement rural, à une charte intercommunale ou gèrent des équipements dans le cadre d'un syndicat de communes, la bibliothèque intercommunale peut être une action de plus de cette coopération.

Le repérage des zones est délicat : il est difficile de faire la part des actions intercommunales réussies de celles qui n'ont été menées que pour obtenir des subventions. Il faudrait pouvoir sonder les motivations à l'origine de cette coopération (action autour d'un projet de développement économique ou opération de survie d'un pays en déclin...). On évitera ainsi bien des désillusions, on affinera la stratégie de promotion du projet.

Forte de ces deux atouts — la connaissance des aires de solidarité économique et politique —, la BCP peut agir et proposer son « produit » à des clients « ciblés » qui ont tout lieu d'être intéressés. Reste bien sûr à préparer un argumentaire technique cohérent, à élaborer une politique d'incitation attrayante et à apporter une aide efficace aux élus.

Un puzzle politique

Sans aborder d'emblée les solutions juridiques, qui seront présentées plus loin, il convient de replacer l'enjeu intercommunal dans une tactique générale de la BCP : comment cette dernière peut-elle peser sur les contraintes politiques évoquées plus haut ?

Le premier acte consiste évidemment à convaincre le conseil général, organisme de tutelle directe sur la BCP, qu'il est nécessaire d'investir de nouveaux moyens, ou tout au moins de moduler les moyens actuels, dans la perspective d'une incitation à l'intercommunalité. L'affaire est plus complexe qu'il n'y paraît, car les propositions du conseil général ne peuvent avoir force de loi :

- l'absence légale de tutelle de la collectivité départementale sur les communes impose une négociation avec les municipalités concernées ;

- la nature élective du conseil général en rend les membres très sensibles aux besoins, remarques et réclamations des communes desservies, ce d'autant plus que l'immense majorité des conseillers généraux a également un mandat municipal.

En somme, la BCP doit d'abord convaincre les conseillers généraux de la validité de sa stratégie, pour dégager les moyens d'une politique incitative. Mais, pour les convaincre, elle doit en avoir prouvé l'efficacité sur le terrain..., ce qui n'est pas possible tant

qu'une telle politique n'a pas été appliquée (ou qu'on ne peut se reporter à une expérience extérieure, ce qui malheureusement était le cas pour la Saône-et-Loire). Des « aides déguisées » apportées aux bibliothèques intercommunales de 1984 à 1987 ont permis de lever ce handicap. Mais plus délicat à obtenir est l'accord sur la « géographie idéale » décrite plus haut, qui signifie à la fois une pression incitative sur les communes « possibles », et aussi une réorientation ferme des autres communes — éventuellement candidates à un service de la BCP — vers une solution de coopération intercommunale. On peut synthétiser grossièrement les atouts développés auprès du conseil général en cinq points :

1. La convention de développement culturel signée avec l'Etat a apporté, outre une participation financière non négligeable, des atouts « intellectuels » de validation technique pour la démarche proposée.

2. La présence de critères simples (pharmacie, banque, ou chef-lieu de canton, pour l'échelon minimal) offre l'avantage de limiter les contestations et interprétations, souvent préjudiciables à une action cohérente, surtout dans le domaine culturel.

3. L'implantation raisonnée de bibliothèques publiques, et la certitude qu'il y en a au moins une par canton, valorisent le rôle personnel de conseiller général sur son territoire d'élection.

4. La sélectivité des aides offre de plus grandes économies budgétaires à l'échelle du département, et permet une meilleure maîtrise des coûts sur le moyen terme, tout en insistant par ailleurs sur l'implication propre des communes elles-mêmes dans le développement de leur lecture publique (« Aide-toi, la BCP t'aidera »).

5. Enfin, et ce n'est pas le moindre atout, l'incitation à la coopération intercommunale ménage des aides directes à de toutes petites communes, même et surtout lorsqu'elles sont associées à une bibliothèque intercommunale, comme on le verra plus loin.

Travail de conviction

Encore faut-il par ailleurs que les communes elles-mêmes acceptent cette démarche, surtout lorsqu'elles sont petites et redoutent — souvent — l'emprise d'une commune voisine plus grosse (qu'elles accusent souvent de bénéficier déjà d'un flux de services important). Deux éléments essentiels concourent préalablement à ce travail de conviction : la présence d'une coopération intercommunale dans d'autres domaines (syndicat, contrat de pays, charte intercommunale), et l'image d'une bibliothèque publique avec des locaux bien installés, un personnel qualifié, des acquisitions abondantes.

Pour la BCP, l'important est d'étayer cet *a priori* favorable à une coopération par la démonstration que ces petites communes ne seront pas les laissés-pour-compte de la lecture publique : chaque commune a ses responsables, son budget, et la présence du livre pourra être assurée concrètement sur le territoire de chaque commune (école, mairie, foyer rural, club des aînés, etc., bref ce que nous appelons « relais de lecture »). Toute l'articulation intercommunale tient en une gestion centralisée dans un équipement bien conçu (achats collectifs, programmation commune d'animations, catalogue unique, renouvellement de dépôts d'ouvrages auprès de la bibliothèque intercommunale, qui est le seul interlocuteur de la BCP), laissant à chaque partenaire le soin de s'adapter à son public. L'équipement en mobilier de ces « relais de lecture » des communes associées est subventionné par le conseil général, pourvu qu'un accord intercommunal soit précisément écrit, et que la petite commune participe elle aussi aux efforts financiers d'acquisition de documents.

Les petites communes redoutent souvent l'emprise d'une commune voisine plus grosse

Quant aux communes sièges d'une bibliothèque, tout est mis en œuvre pour les inciter à la développer dans un cadre intercommunal : augmentation des dépôts de la BCP, subvention bonifiée à l'achat de mobilier (60 % au lieu de 40 %), abondement des fonds en crédits d'achat de livres et abonnements à des périodiques (crédits du Centre national des lettres), proposition de modèles de conventions intercommunales et de délibérations, sans compter bien sûr la mise en place de journées de formation spécifiquement orientées vers la gestion collective d'une structure intercommunale.

Par ailleurs, l'ensemble des communes n'est pas insensible à quelques autres arguments de poids :

- accroissement d'une équipe d'animateurs bénévoles, souvent débordés ;
- politique d'animation étendue, à coûts réduits (2 animations pour le prix d'une et demie, par exemple) ;
- subventions extérieures enfin possibles (en réunissant leurs budgets d'acquisition, deux communes atteignent le seuil minimal nécessaire pour des subventions régionales) ;
- garantie que le développement des services de la bibliothèque ne leur échappe pas, au contraire. L'expérience prouve que cette conviction tenace est indispensable pour un fonctionnement efficace : si l'ensemble des partenaires (élus locaux comme responsables de la bibliothèque) ne s'implique pas dans ce processus intercommunal, et ne fait que

subir passivement les *desiderata* de la BCP, un semi-échec est prévisible : la recherche d'Olivier Doubroff a justement montré que la réussite était d'autant plus éclatante que les acteurs locaux se l'attribuaient à eux seuls, sans presque citer le rôle déterminant de la BCP.

Les formules juridiques : des solutions à la carte

En plus de l'argumentaire politique et des incitations de la BCP, il convient d'offrir aux élus une gamme étendue de solutions juridiques. L'association, la convention et le syndicat sont autant de voies possibles pour créer une bibliothèque intercommunale : les deux premières sont déjà en application en Saône-et-Loire à la différence de la dernière qui pourtant présente bien des avantages.

Une voie traditionnelle : l'association

L'association loi 1901 est un cadre privilégié de l'action socioculturelle des collectivités locales. Simple à créer, facile à contrôler, cette formule séduit les élus qui ne se sentent pas trop engagés par le soutien à une association. Mais peut-on justement accepter qu'un service public soit ainsi géré ? La BCP de Saône-et-Loire a, quant à elle, choisi de ne soutenir que les associations où s'impliquent les élus. Elle propose donc un statut type qui stipule que :

- les maires et les conseillers municipaux des communes concernées sont membres de droit et composent seuls le conseil d'administration ;
- le président de l'association est le maire de la commune où est localisé l'équipement principal ; les vice-présidents sont les maires des autres communes associées au projet ;

Il convient d'offrir aux élus une gamme étendue de solutions juridiques

— les bénévoles qui assurent le fonctionnement de la bibliothèque sont membres actifs et peuvent ainsi apporter un avis technique.

Malgré ces dispositions, ces associations restent limitées dans leur objet : elles permettent de regrouper des subventions des communes pour effectuer des achats de livres. Les dépenses de fonctionnement restent le plus souvent à la charge de la commune siège de l'équipement. Enfin, ce statut ne permet pas de bénéficier des aides de l'État. Ce soutien financier n'est, il est vrai, significatif et incitatif que si le projet est important.

Une voie transitoire : la convention

Lorsque qu'une commune dispose d'une bibliothèque municipale et qu'elle veut participer à la mise en place d'une bibliothèque intercommunale, elle peut passer une convention avec les autres communes intéressées. La BCP propose un formulaire qui définit les droits et les devoirs de chacune des parties. Ce contrat précise la nature de la coopération technique et financière ; il fait l'objet d'une délibération conjointe des conseillers municipaux.

En général, quatre dispositions sont prises : la commune siège assure l'accueil de l'ensemble des habitants des communes associées et s'engage à décentraliser ses animations vers elles. Les communes associées s'engagent à participer concrètement au fonctionnement de la bibliothèque centrale (aide à l'équipement des ouvrages, par exemple), à effectuer leurs acquisitions de manière concertée et à soutenir les efforts financiers faits pour développer le service. Pour régler dans le détail l'ensemble de ces relations, des élus et les bénévoles de chaque commune se réunissent dans le cadre d'un comité de gestion.

La convention représente un pas significatif vers une gestion intercommunale d'un service de lecture publique. Elle permet de tester techniquement et politiquement la validité et la viabilité d'une telle coopération. Elle per-

met en outre à la commune d'implantation de la bibliothèque municipale d'obtenir les aides de l'État. Mais cette formule ne met pas les communes participantes sur un même pied d'égalité : c'est une coopération inégale et donc fragile.

La voie de l'innovation : le syndicat

Deux cas de figure peuvent se présenter lors de la création d'une bibliothèque intercommunale sous la forme d'un syndicat.

1. Les communes intéressées sont déjà membres d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Dans ce cas, on pourrait concevoir que les communes étendent les attributions du SIVOM à la gestion de la bibliothèque. Cette procédure est cependant bien complexe (cf. la circu-

L'adhésion à un syndicat n'est pas irréversible

laire du 29 février 1988 relative à la coopération intercommunale), sauf dans le cas où il s'agit d'un syndicat à la carte (cf. la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, titre IV).

2. Les communes créent de toute pièce un syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) qui aura la charge de la bibliothèque. A notre connaissance cette solution n'a pas encore vu le jour. Pourtant, elle offre des avantages qui sont malheureusement souvent ignorés et ne présente pas autant d'inconvénients que le disent les élus.

Des aides nombreuses

Personnalité de droit public, le SIVU peut bénéficier de diverses aides, par exemple, le « concours particulier » qui s'applique non seulement aux communes, mais aussi à leurs groupements. On peut seulement regretter que l'État qui œuvre conjointement

pour le développement de la lecture publique et de l'intercommunalité n'ait pas majoré ce concours en faveur des bibliothèques intercommunales.

Les regroupements de communes peuvent aussi obtenir une majoration de la fraction principale de la première part de la DGE (Dotation globale d'équipement) au terme de la loi n° 85-1352 du 20 décembre 1985. Rappelons que cette aide peut être cumulée avec des subventions spécifiques et d'autres dotations globales ; elle peut donc s'ajouter au « concours particulier ».

Les autres collectivités territoriales n'ont pas encore pleinement soutenu la mise en place de ces projets alors que les régions et les départements agissent en faveur de la lecture publique par le biais notamment d'agences de coopération (niveau régional) ou de plans départementaux. Or les bibliothèques intercommunales constituent le maillon de base du réseau de la lecture publique. La région pourrait notamment soutenir les communes qui créent des postes de bibliothécaires qualifiés. Les départements pourraient verser des subventions issues de la 2^e part de la DGE destinée à l'aménagement rural.

Une solution simple

Les élus communaux n'ont pas encore été très sensibles à ces incitations financières propres aux syndicats de communes. En dehors des problèmes purement politiques, les maires craignent les lourdeurs administratives, la complexité de la gestion et l'irréversibilité de l'adhésion à un syndicat. L'examen minutieux des textes infirme ces dires ; pour preuve, nous présentons les quatre exemples suivants : tout d'abord, l'adhésion à un syndicat n'est pas irréversible. Les communes peuvent tout à fait créer un SIVU pour une durée déterminée et prolonger celle-ci l'échéance venue. Il suffit pour cela de procéder à la modification de l'article qui précise la durée du syndicat. Une première expérience de cinq ans peut être ainsi menée, ce qui donnera le temps de recueillir les premiers fruits du travail accompli. Ce bilan sera précieux aux responsables techniques pour

convaincre les élus les plus réticents.

D'autre part, la gestion des biens du syndicat n'est pas aussi compliquée qu'on le croit. La loi prévoit différentes solutions qui couvrent un large éventail de situations. Si une commune possède un équipement, elle peut, par simple arrêté municipal, le « mettre à disposition » du syndicat qui se substitue alors aux droits et obligations du propriétaire (à l'exclusion de l'aliénation bien entendu). Cet équipement peut aussi être « affecté » au SIVU et, dans ce cas également, le syndicat supportera les dépenses de fonctionnement. Si les communes décident de construire un local ou d'en acheter un, ce bien fera alors partie du domaine public du syndicat.

— *la taille de la population.* La commune siège de l'équipement est souvent aussi la plus peuplée ; aussi, bénéficiant le plus directement de l'équipement, il est logique qu'elle en supporte la charge la plus élevée ;

— *le potentiel fiscal.* Conformément à nos critères de localisation, la commune siège est celle qui jouit du niveau d'équipement le plus élevé. Or ces services qui font la « richesse » de la commune vivent grâce à l'afflux des populations voisines pour une bonne part. Que ces communes périphériques bénéficient à moindre coût de la bibliothèque intercommunale apparaît donc logique.

La bibliothèque intercommunale SIVU, c'est une solution qui ne manque pas d'intérêt : des sub-

3 000 habitants (bibliothèque à concevoir comme un « réseau local »), c'est-à-dire un niveau de public et de moyens à partir duquel on peut envisager une « vraie » bibliothèque publique, tant dans la capacité d'acquisitions que dans la compétence des personnels.

Déjà, on peut parler de réseau cohérent, de symbiose entre la BCP et les bibliothèques qu'elle dessert : en 1988, on comptait pour les 110 bibliothèques touchées (166 344 habitants) un budget propre d'acquisition de près de 1,16 MF qui, ajouté aux 974 000 F de la BCP, fait atteindre globalement un montant annuel d'acquisition de 12,82 F par habitant : le niveau de bien des bibliothèques urbaines est déjà largement atteint. Le succès auprès du public va également croissant : 17,8 % de la population desservie fréquente la bibliothèque, le demi-million de prêts annuels (plus de 3 par habitants) est dépassé.

Sans verser dans un triomphalisme hors de propos, on peut considérer qu'au moins l'idée d'une coopération intercommunale pour la lecture publique est acquise, ce qui n'était pas si évident au départ, et que cette coopération est viable sans être obligatoirement soutenue par le seul effort de la BCP. Certes, comparaison n'est pas raison, et il serait tout à fait concevable que, dans tel ou tel département ou secteur en voie de désertification, l'effort complémentaire du conseil général soit plus intense pour rééquilibrer l'offre sur le territoire (voire jusqu'à la mise à disposition d'un ou deux emplois), mais le principe de base d'une gestion et d'une compétence locales ne semble guère contestable sur le fond. Et, dans ce cadre, la BCP aide à faire émerger dans son réseau de véritables partenaires, et non plus de simples usagers — même experts — de ses services : on devine à moyen terme la redéfinition qu'une BCP peut avoir à s'imposer, tant comme prestataire de services que comme « coopérative » de son réseau, et voix active du conseil général dans une politique départementale de la lecture publique.

On peut considérer qu'au moins l'idée d'une coopération intercommunale pour la lecture publique est acquise

En outre, la gestion du personnel est tout aussi souple que celle des biens. Un syndicat n'exige pas nécessairement un personnel propre (soumis aux mêmes statuts que les employés communaux) ou des agents contractuels. La bibliothèque intercommunale peut être gérée par des bénévoles, par des employés communaux mis à disposition ou par des vacataires. Le suivi budgétaire du SIVU peut ainsi être assuré par quelques vacations d'un secrétaire de mairie.

Enfin, un SIVU n'entraîne pas obligatoirement des charges financières lourdes : il n'en a pas moins un budget de fonctionnement, voire d'investissement. Pour financer ces dépenses, le syndicat peut disposer d'une fiscalité propre ou recevoir des recettes composées des contributions des communes. Dans cette dernière hypothèse, il faut définir des clés de répartition. Deux critères semblent pertinents :

ventions incitatives, une gestion qui peut être simple et d'un coût modique. Reste à convaincre les élus de se lancer dans cette voie de l'innovation.

La BCP en renouvellement

Même s'il est incontestable que les bibliothèques intercommunales de Saône-et-Loire doivent encore en 1989 franchir le cap de la syndicalisation, indispensable pour pérenniser la coopération entreprise, le succès de l'intercommunalité est réel : sur 110 bibliothèques desservies par la BCP, 30 sont intercommunales à la fin de l'été 1989 (80 communes concernées). De plus, cette situation nouvelle offre pour la BCP une nouvelle échelle dans ses réflexions à moyen terme : une « géographie idéale » de l'ordre de 100 à 120 bibliothèques pour l'ensemble du territoire départemental, cela représente en moyenne une bibliothèque pour

Trois interrogations

Ce voyage au pays de l'intercommunalité, pour prometteur qu'il soit, ramène aussi dans ses bagages trois interrogations fondamentales pour l'avenir :

1. Au plan strictement local, le développement des bibliothèques dans un cadre intercommunal augmente la complexité de leur gestion : les moyens accrus, le public plus nombreux, les animations multipliées, tout cela rend impératif la présence d'un agent qualifié et rémunéré. De plus, le réseau local ainsi créé pérennise la présence d'animateurs bénévoles, qui assistent l'agent rémunéré à la bibliothèque « centrale », mais aussi font vivre le réseau local intercommunal dans ses multiples « relais de lecture ». La formation des responsables, au-delà d'une hypothétique professionnalisation, devient la pierre de touche du succès d'un réseau local aussi complexe, et dépasse largement les seuls éléments techniques de gestion pour devenir l'apprentissage d'un travail collectif et géographiquement « éclaté ». 1990 verra sans doute en Saône-et-Loire la mise en place d'un nouveau plan de formation et d'indemnisation des responsables.

2. La proposition d'une « géographie idéale », basée en grande partie sur les déplacements de la population, amène inévitablement à poser la question des niveaux d'offre documentaire accessibles

dans les bibliothèques : à côté de la bibliothèque intercommunale « de base », la BCP de Saône-et-Loire a été amenée à réfléchir sur la valorisation documentaire à apporter dans certaines de ces bibliothèques, qui drainent un public plus éloigné pour des demandes documentaires plus élaborées : le type de demande privilégié est la documentation socio-économique et un ensemble d'outils de référence (étant entendu que les grandes bibliothèques ne pouvaient être concurrencées dans le domaine patrimonial). Ces bibliothèques, qui reçoivent une aide spécifique (abonnements, encyclopédies avec mise à jour, imprimantes pour minitel, etc.), sont appelées « centres de ressources ». Un critère précis a été défini par le conseil général pour leur repérage : elles sont situées dans les communes qui disposent d'un collège public (aire d'attraction : environ 10 000 habitants), mais, bien entendu, la bibliothèque publique n'est pas située dans le collège. Le collège agit là comme signe d'une attractivité dans d'autres domaines (commerces notamment), ainsi qu'on l'a vu précédemment.

3. Enfin, il convient de confronter l'effort de la Saône-et-Loire avec les incitations existantes. Sur ce point, il est navrant de constater la faiblesse de l'incitation au niveau national. Le concours particulier « bibliothèques municipales » de la Dotation globale de décentralisation, s'il a admis *in extremis* les

syndicats et districts au même titre que les communes seules, ne leur a réservé aucun traitement particulier ni dans les normes minimales exigibles ni dans les taux de subventionnement prévus : chacun sait pourtant que dix communes de mille habitants sont loin d'avoir les mêmes ressources qu'une commune de dix mille habitants.

On a assisté au montage suivant (ce n'était pas en Saône-et-Loire !) : la commune siège d'un SIVOM a présenté seule son dossier de bibliothèque, l'a vu subventionner par la DGD, puis a fait inclure la bibliothèque dans le SIVOM : un tel *imbroglio* aboutit à créer un bâtiment central en fait trop petit (même si une bibliothèque intercommunale ne peut guère se passer d'équipements « éclatés »), alors qu'une subvention augmentée pour tenir compte du caractère intercommunal de l'opération aurait permis de créer le bâtiment adéquat. Chacun s'accorde à dire que les communes françaises, bien que compétentes en droit, n'ont pas les moyens de ce droit parce que trop nombreuses et trop petites (sur les 70 000 communes que compte l'Europe, plus de la moitié sont françaises !). À défaut de refondre la carte administrative du pays, il est vivement souhaitable que toutes les mesures soient prises pour encourager et faciliter une coopération efficace entre les communes, et surtout entre les plus petites d'entre elles.

septembre 1989

BIBLIOGRAPHIE

1. _____
Bibliothèques municipales : construction, équipement, DLL, 1984, 61 p.

2. _____
Yvert, Louis, « A propos des normes du groupe de travail sur les BCP », *Bull. Bibl. France*, 1985, n° 3-4, p. 202-227.

3. _____
Schmidt, Frédéric, *Une bibliothèque dans un pays rural : lecture et lecteurs*

à Saint-Gengoux-le-National, BCP 71, 1985.

4. _____
« Développement de l'intercommunalité en matière de lecture publique dans le département de Saône-et-Loire : convention culturelle entre l'Etat et le conseil général », *Transversales*, 1988, 3, p. 13-16.

5. _____
Christaller, W., *Die zentrale Orte in Süddeutschland*, Léna, 133.

6. _____
Taylor, John et Johnson, Ian M., « Public libraries and their use » *Library information series*, 1973, 4, p. 1-81.

7. _____
Robinson, William C., « The utility of retail site selection for the public library », *University of Illinois graduate school of library science occasional papers*, 1976, n° 122, p. 2-51.

8. _____
Palmer, E. Susan, « The Effect of distance on public library use : a literature survey », *Library research*, 1981, n° 3, p. 315-354.

On consultera également avec intérêt :

Martin, Samuel et Novarina, Gilles, *La Décentralisation : décentralisation et intercommunalité*, Syros, 1988.

Le Syndicat de communes, SIVOM, SIVU, syndicat à la carte, Direction générale des collectivités locales (ministère de l'Intérieur), 1988.

Bibliothèques intercommunales, Bibliothèque centrale de prêt de Saône-et-Loire, 100 F.

et les textes juridiques :

** Chartes intercommunales/PAR :*

— Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences des communes, départements, régions et de l'Etat.

— Décret d'application n° 84-503 du 26 juin 1984.

** Syndicat de communes*

— Code des communes, Paris, Direc-

tion des journaux officiels, 1987. Articles L 163-18, L 251-1 à L 251-7, R 163-1 à R 163-6

— Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 relative à la coopération intercommunale. Mise en œuvre des dispositions relatives à la coopération intercommunale prévue par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

** Pays d'accueil*

— Décret n° 83-32 du 21 janvier 1983 relatif aux contrats de plans.

— Loi du 24 décembre 1983 définissant les moyens d'exécution du IX^e plan de développement économique, social et culturel.

** Contrat de pays*

— Circulaire du 11 juillet 1975

— Circulaire du 12 juillet 1976

— Circulaire n° 5389 du 13 juin 1984 du secrétariat d'Etat chargé du Tourisme relative aux contrats de plan particuliers « tourisme ».

** Concours particulier*

— Loi n° 86-29 du 9 janvier 1986 portant dispositions diverses relatives aux collectivités locales.

— Décret n° 86-424 du 12 mars 1986 relatif au concours particulier de la Dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales.

— Décret n° 88-628 du 06 mai 1988 modifiant le décret n° 86-424 du 12 mars 1986 relatif au concours particulier de la Dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales.