



# **LES BIBLIOTHÈQUES** EN PLEINE RÉFORME TERRITORIALE

---

DOMINIQUE LAHARY

---

Le 17 juin 1789, un mois à peine après la réunion des États généraux à Versailles, les députés du tiers état se proclament Assemblée nationale. Et c'est avant la fin de cette même

Les bibliothèques publiques françaises ont été longtemps structurées autour de la commune et du département, les deux échelons territoriaux créés en décembre 1789.

La réforme territoriale, avec la généralisation de l'intercommunalité, permet sous des formes diversifiées de rapprocher les trois territoires (celui des hommes, celui de l'organisation politique, celui de l'efficacité). C'est un véritable changement culturel qui s'amorce.

année, respectivement les 14 et 22 décembre 1789, qu'ils votent la création des communes puis des départements, mettant ainsi fin, par une nouvelle organisation territoriale, aux inextricables enchevêtrements de l'Ancien Régime. Avec les communes, l'Assemblée n'a rien inventé puisque pour l'essentiel celles-ci ont été formées sur la base des paroisses. Les départements sont en revanche une créa-

tion *ex nihilo*, calibrée à la mesure d'une journée de cheval. La liste en fut arrêtée par les députés le 16 février 1790.



**C**e paysage à la fois atavique (la commune) et révolutionnaire (le département) va longtemps structurer l'organisation territoriale des bibliothèques. Lui correspond très exactement le couple BM/BCP puis BM/BDP, référence majeure dans le vocabulaire des bibliothécaires depuis 1945.

Si le département est demeuré pour l'essentiel un échelon déconcentré de l'action de l'État avant de parvenir à une pleine majorité politique avec les lois de décentralisation des années 1980, d'où entre autres le passage de la BCP à la BDP, la commune fut d'emblée conçue comme la cellule de base de la vie collective. Le territoire des gens correspondait au territoire politique.

Mais il y a déjà longtemps qu'on ne vit plus comme en 1789. La commune politique est pour chacun le lieu où il dort. Son bassin de vie est le plus souvent plus large. Les deux territoires, politiques et humains, se sont disjointes.

### COOPÉRATION ENTRE BIBLIOTHÈQUES OU ENTRE COLLECTIVITÉS?

Pourtant, c'est en s'appuyant sur un autre type de territoire, celui qui permet l'efficacité du service, qu'une contribution théorique majeure va voir le jour.

Dans les années 1960<sup>1</sup>, un groupe de bibliothécaires, comprenant notamment deux directeurs de bibliothèques municipales, Michel Bouvy (Cambrai) et Albert Ronsin (Saint-Dié-des-Vosges), ainsi que Guy Baudin, responsable du réseau des bibliothèques parisiennes, élaborera un modèle à la fois territorial et hiérarchique. Il s'agit, pour «*desservir une population de 100 000 habitants*», d'organiser un véritable réseau comprenant : «*une bibliothèque publique*

*centrale possédant un fonds d'étude sérieux, salle d'étude, salle d'animation, service pour jeunes, catalogage [...]; des bibliothèques publiques annexes dans les quartiers, grands ensembles urbains [...], dans les villes à partir de 3 000 habitants, dans les lycées, collèges, établissements hospitaliers, prisons, etc.; deux bibliobus ou plus [...] desservant groupes scolaires primaires et villages toutes les deux semaines*<sup>2</sup>».

Le territoire national devait être divisé en «secteurs» de population comparables, «constitués par une ville-centre et les zones rurale environnantes<sup>3</sup>». À un échelon supérieur, était préconisé l'établissement d'une «bibliothèque régionale de prêt», avec services culturels, documentation régionale, prêt interbibliothèques, ayant vocation à recevoir toute la production imprimée française.

Il ne s'agit de rien de moins que de couvrir l'ensemble du pays d'un réseau cohérent de lecture publique, ne laissant aucune zone à l'écart, comme l'explique Albert Ronsin<sup>4</sup> : «*Le projet de bibliothèque de secteur repose sur l'idée générale suivante : il ne doit pas y avoir une lecture publique urbaine et une lecture publique rurale. Tous les citoyens quel que soit leur âge, leur situation familiale ou sociale, leur lieu de travail, de repos, de loisir, leur niveau de culture générale, doivent avoir un accès aux livres et autres moyens de formation et de distraction dans les mêmes conditions, avec les mêmes facilités.*»

Mais les partisans de la bibliothèque de secteur ne voyaient pas, en France, d'autre cadre que l'État pour mettre en œuvre ce modèle, avec la «nationalisation» du personnel des catégories A et B. Pourquoi ce parti pris politique? Parce que les «sectoristes», faisant un constat de carence de la lecture publique française, en créditent les élus... et les électeurs : «*La demande de culture sous toutes ses formes ne représente nulle part l'exigence de la majorité des habitants [...]. D'où le danger de la décentralisation dans le domaine culturel*<sup>5</sup>.»

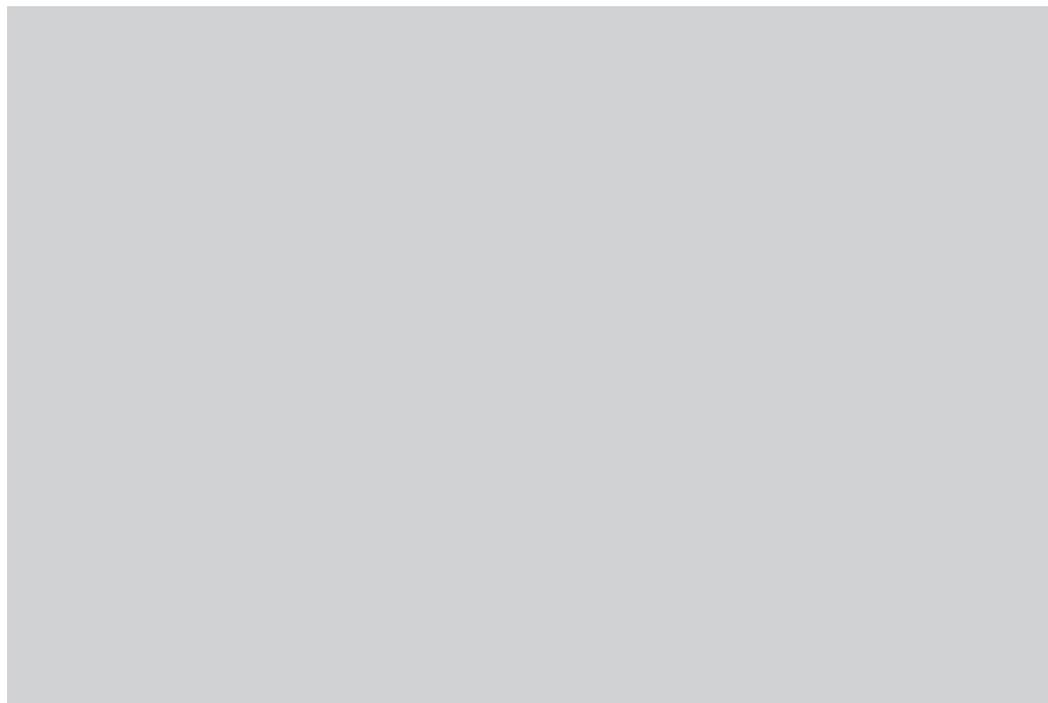
<sup>1</sup> Ce paragraphe et les trois suivants sont tirés de mon article «La bibliothèque de secteur (1967-1988) : quand s'imaginait un réseau national de lecture publique» paru dans *Bibliothèque(s)*, n° 28, juin 2006.

<sup>2</sup> «Assises nationales des bibliothèques», in : *Bulletin d'informations* [de l'Association des bibliothécaires français], n° 61, 4<sup>e</sup> trimestre 1968.

<sup>3</sup> Henri Comte, «La médiathèque de secteur : utopie ou solution de demain?», *Médiathèques publiques*, n° 49, janvier-mars 1979.

<sup>4</sup> Albert Ronsin, «Propositions pour une nouvelle structure des médiathèques publiques en France», *Médiathèques publiques*, n° 49, janvier-mars 1979.

<sup>5</sup> Michel Bouvy, «Réflexions en forme de journal», *Médiathèques publiques*, n° 61, janvier-mars 1982.



Adoptée par l'ABF en 1965 puis rejetée par celle-ci dix ans plus tard, cette vision fut définitivement ruinée par les lois de décentralisation des années 1980. Reste que ce groupe de visionnaires bibliothéconomiques, plus que politiques, avait rêvé et décrit le fonctionnement en réseau qui se répand aujourd'hui, quoique de façon dispersée et inégale.

Pendant les années 1980 et 1990, fera florès dans le milieu professionnel, la notion de « coopération entre bibliothèques<sup>6</sup> ». Le ministère de la Culture, à l'instigation du brillant directeur du livre Jean Gattégno, favorisa d'ailleurs la création d'agences de coopération entre bibliothèques, réunies au sein d'une Fédération française de coopération entre bibliothèques (FFCB). Celle-ci est aujourd'hui devenue la Fédération interrégionale pour le livre et la lecture (FILL) et réuni des structures régionales interprofessionnelles.

La coopération entre bibliothèques, qui demeurerait une affaire d'entre soi, entre bibliothécaires, a pour l'essentiel fait long feu, malgré la belle formule proposée par Michel Melot en 1991 : « *Aucune bibliothèque n'est autosuffisante. Dès lors que la bibliothèque est conçue et gérée comme un ensemble éternellement incomplet, la coopération entre bibliothèques n'est plus un*

*service supplémentaire, ni un palliatif à une situation défectueuse mais un mode d'existence normal de toute bibliothèque, qui doit être intégré à sa conception et prévu dans ses règles de fonctionnement<sup>7</sup>.* »

Cette phrase ne pourra prendre tout son sens que dans un cadre politique nouveau.

### L'INTERCOMMUNALITÉ, NOUVEL HORIZON

Des années 1970 à nos jours, nous allons passer progressivement de la notion fragile de coopération entre bibliothèques à celle de coopération entre collectivités territoriales, dans laquelle les bibliothèques prennent leur place. Trois étapes essentielles peuvent être identifiées.

– Ce fut d'abord, dans les années 1970, la mise en place des villes nouvelles. Or dans le domaine des bibliothèques, ces nouveaux ensembles vont, en ordre dispersé, inventer les différentes formules qui seront plus tard celles des autres ensembles intercommunaux, du réseau totalement intégré de Ouest-Provence à l'éclatement sans coopération de Sénart, en passant par le réseau de

<sup>6</sup> Sur la notion de coopération entre bibliothèques, on peut se reporter à la notice que lui consacre le dictionnaire de l'Enssib : <http://www.enssib.fr/le-dictionnaire/cooperation-entre-bibliotheques>

<sup>7</sup> Michel Melot, « La coopération entre les bibliothèques françaises », extrait du Rapport 1991 du Conseil supérieur des bibliothèques, 1992, <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1086-la-cooperation-entre-les-bibliotheques-francaises.pdf>



bibliothèques pour la plupart municipales de Cergy-Pontoise.

- Puis la loi Chevènement de 1999<sup>8</sup>, qui donna son véritable essor à l'intercommunalité sur le principe « périmètre unique, compétences multiples », dépassant la logique des syndicats de communes à compétence unique et périmètre propre. Le cas des bibliothèques s'y est révélé particulièrement adapté aux côtés, dans le domaine culturel, de l'enseignement musical.
- Enfin, les lois successives de réforme territoriale adoptées entre 2010 et 2015 durant les quinquennats de Nicolas Sarkozy et François Hollande<sup>9</sup> ont permis d'achever la carte intercommunale tout en réduisant à plusieurs reprises le nombre d'EPCI (établissements publics de coopération intercommunale). Ce qui va tout à la fois faciliter et compliquer la prise en charge intercommunale des bibliothèques, tout en intégrant notamment la nouveauté métropolitaine et les fusions de communes.

Par contre-coup, les BDP vont être amenées à se repositionner en passant d'une posture verticale organisant la dépendance de leurs bénéficiaires à un rôle d'accompagnement de la structuration horizontale des réseaux.

La montée progressive de la coopération intercommunale est à la fois inexorable et souhaitable. Inexorable car cela correspond à la reconfiguration territoriale de la France qui, au-delà des péripéties politiques, suit une tendance claire. La France des 36 000 communes et 100 départements a vécu. Souhaitable car, dans un contexte de resserrement de l'argent public, c'est le seul moyen d'optimiser la gestion tout en améliorant les services.

### IL N'Y A PAS DE MODÈLE ET C'EST TANT MIEUX

Toute l'expérience accumulée, de la mise en place des villes nouvelles aux lois de réforme territoriale, le confirme : aucun modèle de coopération intercommunale en matière de bibliothèques ne s'impose.

Il importe d'abord de souligner que la « compétence lecture publique » ou « compétence bibliothèque » souvent évoquée... n'existe pas. Elle est en tout cas absente en tant que telle de la loi.

Dans le Code général des collectivités territoriales, qui n'a cessé d'être modifié par les lois successives que nous venons d'évoquer, n'existe qu'une compétence ainsi exprimée pour les communautés de communes : « *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels d'intérêt communautaire* ».

Comme le législateur n'économise pas sa peine, il a conçu d'infimes variantes pour exprimer exactement la même chose à propos des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, ajoutant ici « aménagement » ou « animation », remplaçant là « fonctionnement » par « gestion ».

On objectera que cette compétence, pour les communautés de communes et d'agglomération, n'est qu'optionnelle (on peut la choisir avec deux autres dans une liste de sept ou neuf) tandis qu'elle est obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles. Mais cela revient strictement au même puisqu'on peut choisir le type d'équipement culturel concerné, et qu'on peut désigner précisément lesquels en définissant l'intérêt communautaire.

Ce dernier, qui est défini par le conseil communautaire sans qu'aucun texte de référence ne contraigne son expression, peut aboutir à transférer à l'EPCI aussi bien toutes les bibliothèques qu'aucune ou bien encore une partie. Cette sélection peut correspondre à des critères objectifs, explicitement énoncés ou non, ou bien relever d'un choix arbitraire ou d'opportunité.

Quant à la coopération intercommunale en matière de bibliothèques, elle peut prendre bien d'autres formes, qui peuvent être énoncées dans les statuts de l'EPC au titre des compétences facultatives, dont la conception est

<sup>8</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».

<sup>9</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales, dite « loi RTC ».  
– Loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, dite « loi Péligon-Sueur ».  
– Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».  
– Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.  
– Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative aux communes nouvelles.  
– Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

libre, ou bien tout simplement être mise en œuvre sans formalisation particulière si ce n'est d'éventuelles conventions avec les communes.

## CINQ APPROCHES ET DE MULTIPLES COMBINAISONS

On peut distinguer, mais cela n'a rien de limitatif, cinq façons de faire de la coopération intercommunale en matière de bibliothèque :

1. **L'intercommunalité des équipements.** Inscrite dans le Code général des collectivités territoriales, elle peut concerner les bâtiments, les personnels et/ou les collections. Mais aussi, pourquoi pas, les véhicules, voire l'équipement informatique. Avec une libre définition de l'intérêt communautaire, nous l'avons vu.
2. **L'intercommunalité de gestion.** On peut gérer en coopération, avec des clés de répartition qui sont imaginées au cas par cas, le système informatique de gestion de bibliothèque, le portail et autres outils et services web (c'est ce qu'on désigne souvent par l'expression « mise en réseau »). Mais la gestion commune ou coordonnée peut aussi concerner les documents physiques (choix concertés ou mutualisés, gestion des acquisitions, traitement intellectuel et matériel), les ressources en ligne et les outils numériques.
3. **L'intercommunalité des ressources humaines.** Deux formules autorisant des variantes diverses existent. D'une part, la gestion intégrée (possible seulement avec du personnel intercommunal), avec une direction, des équipes réparties, éventuellement des services communs comme l'action culturelle, le traitement des documents ou le numérique. D'autre part, la gestion répartie entre équipes relevant de collectivités ou de services distincts, avec une éventuelle mission de coordination non hiérarchique, formule qui, répandue d'abord en milieu rural, se développe aujourd'hui en zone urbaine. Dans tous les cas, est recommandée la création de groupes transversaux réunissant des agents travaillant dans des équipements différents.
4. **L'intercommunalité des services au public.** Tout serait vain si cela ne se traduisait pas

par une extension des services au public. La coopération permet d'offrir plus : un catalogue unique, une carte unique, la possibilité de rendre partout et de faire venir de partout. Mais aussi des services en ligne, des horaires d'ouverture coordonnés, des actions culturelles produites pour l'ensemble ou coordonnées. Toutes extensions invariablement plébiscitées par le public.

5. **L'intercommunalité de projet.** Typiquement, on commence par un état des lieux des équipements et des services, on établit des scénarios, on définit une véritable politique communautaire de lecture publique, un projet pour les populations. Avec deux mots clés entre lesquels choisir, ou à combiner : coopérer (faire ensemble, s'associer) et mutualiser (concentrer ce qui peut l'être). Le projet associe un souci d'amélioration du service au public et un impératif d'optimisation de leur gestion.

Dans ce menu copieux, on peut piocher ce qu'on veut. Et procéder dans n'importe quel ordre. Le projet, par exemple, qui devrait logiquement inaugurer la démarche, intervient souvent en cours de route, après que des dispositions souvent guidées par des impératifs



financiers ou techniques ont été prises. Cela peut permettre de donner une nouvelle impulsion à un processus engagé initialement sans réelle vision.

C'est ainsi qu'il existe à travers le pays des réseaux informatiques sans transfert d'équipement, des transferts sans mise en réseau, des catalogues partiellement communs, des coopérations limitées à l'action culturelle, etc. À tout moment, on peut franchir une étape : le fonctionnement d'un réseau n'est pas figé une fois pour toutes.

Il est notable que ces différentes formules peuvent être absolument les mêmes en milieu rural comme urbain. Tout juste peut-on identifier une tendance, d'ailleurs non généralisée, à déclarer d'intérêt communautaire la seule bibliothèque la plus importante de la ville ou du bourg-centre, quand la morphologie de l'ensemble intercommunal révèle un phénomène de centralité.

Ajoutons à cela que la situation dans un ensemble intercommunal est souvent composite. On peut trouver par exemple un ensemble de bibliothèques intercommunales, lesquelles sont en réseaux avec d'autres qui sont municipales, tandis que d'autres souvent plus petites, au besoin dénommées « points lecture », se retrouvent en dehors de ce réseau sans que cela empêche des coopérations constantes ou ponctuelles, par exemple en matière d'action culturelle.

Ces situations composites, voire hétérogènes, se sont multipliées avec les nombreuses recompositions qui, dans une partie de l'Île-de-France au 1<sup>er</sup> janvier 2016 puis dans le reste du pays un an plus tard, ont fait passer la France de 2134 à 1263 communautés de communes, urbaines ou d'agglomérations et de métropoles. Elles appellent de la part des décideurs un parti pris de pragmatisme et de progressivité : rien n'oblige à tout unifier quand la situation n'est pas mûre.

Chaque ensemble intercommunal peut ainsi construire son propre chemin en fonction de son contexte, de l'état des volontés politiques et professionnelles, des opportunités qui se présentent. C'est une chance : n'ayant pas à suivre

un modèle imposé, les décideurs sont libres de leur choix... dans les limites des contraintes budgétaires.

Mais il faut tenir compte d'un élément essentiel : le facteur temps. Si un transfert, par exemple, s'opère du jour au lendemain, une réelle mise en place de la coopération ne peut se faire que dans la durée, pour la bonne raison que les êtres humains sont lents. Il faut laisser du temps au temps : le temps que les équipes se connaissent, le temps d'apprendre à travailler ensemble, le temps de raisonner « réseau », le temps d'inventer ensemble une meilleure manière de servir le public. Ce dernier, par contre, va plus vite pour s'approprier les espaces et les services qui lui conviennent... ou se détourner de ce qui le déçoit.

## UN VÉRITABLE CHANGEMENT CULTUREL

**Sur le plan des services** et de leurs implications bibliothéconomiques, c'est une mutation radicale. On déploie des services et des collections à une échelle se rapprochant des bassins de vie. L'assignation à résidence des documents a de moins en moins de sens (au point que commence à poindre en France la notion de collection flottante<sup>10</sup>). Les habitudes de travail sont perturbées. Les équipes étaient généralement attachées à « leur » collection et à « leurs » lecteurs. On leur demande de dépasser leurs habitudes locales pour passer à une organisation où on ne fait plus tout partout et où on mutualise par centralisation ou répartition.

S'ajoute à cela la complexité de la gestion multisites, qu'on connaît depuis longtemps dans certains réseaux municipaux, mais qui va tendre à se généraliser. Avec une innovation fréquente : la mise en réseau des bibliothèques municipales conduit à substituer la notion de coordination à celle de direction. On a d'abord vu fleurir les coordinateurs de réseaux de bibliothèques en zone rurale, avant qu'ils n'apparaissent en zone urbaine.

**Sur le plan du service public**, l'égalité d'accès, qui était le rêve des promoteurs de la biblio-

<sup>10</sup> Voir Dominique Lahary, *Introduction aux fonds flottants*, diaporama présenté à la matinée d'étude organisée à Osny le 16 juin 2016 par le département du Val-d'Oise et l'association Cible 95, <https://fr.slideshare.net/DominiqueLahary/introduction-aux-fonds-flottants>

## LA DIFFICILE COLLECTE D'INFORMATIONS



Cet article est écrit à partir des informations que l'auteur recueille, notamment par sa participation à de nombreuses journées d'étude sur la réforme territoriale et l'intercommunalité à travers la France, mais aussi grâce à l'activité du groupe de travail Réforme territoriale de l'ABF, qui publie en ligne une boîte à outils : <http://www.reformeterritoriale.abf.asso.fr/boite-a-outils-sur-la-lecture-publique-intercommunale/>

Voir aussi le feuilleton qu'il publie sur son blog professionnel depuis 2008 : <https://lahary.wordpress.com/category/feuilleton/>

La collecte d'information sur la lecture publique intercommunale n'est pas aisée en raison de la grande diversité. Le seul critère de la nature intercommunale des bibliothèques ne peut suffire à en rendre compte. Puissent les outils de collecte d'information et de statistiques s'adapter progressivement à ce nouveau contexte territorial.

thèque de secteur, sans être atteinte, peut être approchée, tant sur le plan de la fourniture documentaire physique que des ressources numériques, sans oublier l'usage des lieux. La condition de réussite réside dans une bonne combinaison entre des services en ligne et un maillage territorial reposant sur la complémentarité entre équipements de proximité et équipements attractifs.

**Sur le plan politique**, cela suppose l'émergence de véritables politiques communautaires. Or les EPCI restent des nains politiques tant que les équipes se présentent devant les électeurs

commune par commune, perpétuant ce que le sociologue Jean Viard nomme la « démocratie du sommeil<sup>11</sup> ».

Quant au millefeuille français, qui sort de cette série de lois de réformes territoriales intact dans son épaisseur mais simplifié en largeur (par réduction du nombre de communes, d'EPCI et de régions), il peut, dans le domaine qui nous occupe, demeurer pertinent pour autant qu'on s'appuie sur le principe de subsidiarité : aux départements et aux régions de déployer activités et services qui sont plus efficaces à cette échelle. Ou plus exactement, aux différents acteurs de coopérer à l'échelle départementale et à l'échelle régionale quand ces périmètres sont adaptés. L'acquis des départements et des régions est à cet égard riche et diversifié. Il s'agit de l'adapter à la recomposition des territoires.

### CONCLUSION

Ainsi nous avons vu, en une cinquantaine d'années, les trois territoires (celui des hommes, celui de l'organisation politique, celui de l'efficacité) se rapprocher spectaculairement sans pourtant jamais coïncider : il n'y a pas de périmètre idéal.

Mais cette recomposition produit un paysage d'une grande diversité : ce n'est pas et ce ne sera nulle part pareil. Et plus que jamais le développement dépend des volontés politiques qui peuvent être enrichies par le dynamisme professionnel.

Le grand rêve technocratique, présenté comme une condition de l'égalité, a fait long feu. Mais l'idée selon laquelle les bibliothèques ne sont efficaces qu'en réseau peut enfin connaître un triomphe progressif, sous des formes diversifiées.

Plus que jamais, la place des bibliothèques dans la vie des populations et à leur service est au risque des politiques publiques.

**B:F**

<sup>11</sup> Voir notamment Jean Viard, « Nous sommes en train de créer une démocratie du sommeil », entretien, *Le progrès.fr*, 10 juillet 2012, en ligne : <http://www.leprogres.fr/actualite/2012/07/10/nous-sommes-en-train-de-cree-une-democratie-du-sommeil>