



Mémoire d'études / août 2018

## Diplôme national de master

Domaine - sciences humaines et sociales

Mention - sciences de l'information et des bibliothèques

Parcours - politique des bibliothèques et de la documentation

# Lecture publique et intercommunalité : quatre exemples normands

**Roxane Houlgatte**

Sous la direction de Françoise Legendre  
Inspectrice générale des bibliothèques



## **Remerciements**

*En préambule à ce mémoire, il me paraît opportun de commencer par des remerciements, à ceux qui m'ont accompagné durant mes études, et à ceux qui ont eu l'amabilité de répondre à mes questions pour les besoins de ce mémoire.*

*J'adresse mes remerciements à Madame Françoise Legendre pour m'avoir accompagné tout au long de ce mémoire.*

*Je remercie également l'équipe pédagogique du master Politique des bibliothèques et de la documentation de l'Enssib ainsi que Marie-France Peyrelong.*

*Je tiens à remercier Nadine Pierre, directrice de la médiathèque d'Argentan Intercom, Thibaut Hequet, directeur de la médiathèque de Granville, Yannig Hascoët coordinateur du réseau des médiathèques de Granville terre et mer, Quitterie Brodie, responsable du département des publics à la bibliothèque Alexis-de-Tocqueville de Caen et Clémence Laot, directrice de la médiathèque d'Yvetot pour avoir pris le temps de me rencontrer.*

### **Résumé :**

*Les différentes politiques de décentralisation menée par l'Etat ont conduit à un renforcement des communes. Pour faciliter les prises de compétences des communes, un nouvel échelon dans l'organisation territoriale est né : l'intercommunalité. Ce mémoire s'intéresse à la relation entre l'intercommunalité, la mise en réseau des bibliothèques qui en découle et son impact sur la lecture publique.*

### **Descripteurs :**

*Intercommunalité, Réseau, Lecture publique, Décentralisation, Territorialisation*

### **Abstract :**

*The different decentralization politics lead by the State made township stronger. To ease the skill acquisition by the township, a new echelon in the territorial organisation was born : « Township Cooperation ». This thesis present the relation between township cooperation, library networking and it's impact on public reading.*

### **Keywords:**

*Township cooperation, Networking, Public reading, decentralization*

### **Droits d'auteurs**



Cette création est mise à disposition selon le Contrat : « Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 4,0 France » disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.fr> ou par courrier postal à Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

# Sommaire

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>UNE TERRITORIALISATION CULTURELLE.....</b>	<b>11</b>
<b>Une recomposition des territoires .....</b>	<b>11</b>
<i>Histoire de la décentralisation en France.....</i>	<i>11</i>
<i>Un millefeuille territorial.....</i>	<i>14</i>
<b>La politique culturelle à l'heure de la territorialisation : d'un état tutélaire à un état partenaire .....</b>	<b>15</b>
<i>La politique culturelle.....</i>	<i>15</i>
<i>D'un État tutélaire à un État partenaire .....</i>	<i>16</i>
<b>Les 4 fonctions du ministère de la Culture.....</b>	<b>19</b>
<b>LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE LA LECTURE PUBLIQUE A L'ECHELLE INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>21</b>
<b>L'intercommunalité :.....</b>	<b>21</b>
<i>Histoire de l'intercommunalité.....</i>	<i>21</i>
<i>Variété et disparité de l'intercommunalité.....</i>	<i>22</i>
<i>La compétence de lecture publique.....</i>	<i>24</i>
<b>Les concepts liés à l'intercommunalité.....</b>	<b>27</b>
<i>La coopération .....</i>	<i>27</i>
<i>La mutualisation.....</i>	<i>29</i>
<i>La solidarité .....</i>	<i>32</i>
<b>LA LECTURE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE EN NORMANDIE : ETUDE DE CAS DE 4 INTERCOMMUNALITES.....</b>	<b>37</b>
<b>Etude de terrain.....</b>	<b>37</b>
<i>Le territoire étudié : La Normandie.....</i>	<i>37</i>
<i>Méthodologie.....</i>	<i>38</i>
<b>4 EPCI Normandes avec une compétence « lecture publique ».....</b>	<b>39</b>
<i>L'intercommunalité des équipements.....</i>	<i>42</i>
<i>L'intercommunalité de gestion .....</i>	<i>45</i>
<i>L'intercommunalité des ressources humaines .....</i>	<i>47</i>
<i>L'intercommunalité de services.....</i>	<i>49</i>
<b>Impacts de l'intercommunalité culturelle .....</b>	<b>52</b>
<i>Impact sur la politique locale et les populations .....</i>	<i>52</i>
<i>Impact sur les professionnels de la culture et des bibliothèques .....</i>	<i>57</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>63</b>
<b>SOURCES.....</b>	<b>65</b>

**BIBLIOGRAPHIE..... 67**  
**TABLE DES ILLUSTRATIONS..... 71**  
**TABLE DES MATIÈRES..... 73**

## *Sigles et abréviations*

BAdT : Bibliothèque Alexis de Tocqueville  
BDP : Bibliothèque départementale  
BM : Bibliothèque municipale  
BMVR : Bibliothèque multimédia à vocation régionale  
CA : Communauté d'agglomération  
CC : Communauté de communes  
CFE : Cotisation foncière des entreprises  
CGCT : Code général des collectivités territoriales  
CU : Communauté urbaine  
DGE : Dotation globale d'équipement  
DRAC : Direction régionale des Affaires culturelles  
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale  
FCTVA : Fonds de compensation pour la TVA  
FIC : Fonds d'intervention culturelle  
FPU : Fiscalité professionnelle unique  
IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux  
MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles  
NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République  
RCT : Réforme des collectivités territoriales  
SIGB : Système intégré de gestion de bibliothèque  
TAFNB : Taxe foncière sur les propriétés bâties  
TasCom : Taxe sur les surfaces commerciales  
TPU : Taxe professionnelle unique



# INTRODUCTION

---

La Révolution a marqué un tournant dans l'organisation territoriale de la France. Créées sur la base des anciennes paroisses, les communes témoignent de la volonté d'instaurer un pouvoir local avec une politique de déconcentration et de décentralisation. On compte en 2018 un peu moins de 36 000 communes.

La mise en place de la territorialisation française a conduit à l'émergence d'un « millefeuille territorial » désignant l'enchevêtrement des compétences apparu avec la décentralisation et le découpage territorial de la France ainsi que son nombre important de structures administratives (communes, départements, régions pour ne citer qu'elles).

Plusieurs tentatives de simplifications de l'organisation territoriale ont été menées afin de répondre à cet émiettement et à ce millefeuille territorial, ainsi qu'aux évolutions sociodémographiques du pays. Mais ce processus de simplification n'est pas encore achevé. En témoigne le récent appel du député LREM Sylvain Maillard pour un « regroupement des communes et des services » afin de contrer la vague de démissions des maires.

Si la loi du 16 juillet 1971, dite « loi Marcellin », portant sur la fusion et le regroupement des communes fut un échec, notamment à cause du faible nombre de communes fusionnées, la politique de décentralisation menée par l'État vers les communes conduit à des alternatives telles que la mise en place de la coopération intercommunale.

Dès lors, la question de la place de la culture, et tout particulièrement de la lecture publique, dans cette nouvelle couche de l'organisation territoriale se pose.

Ce mémoire aborde les questions liées à la transformation de l'organisation territoriale de la France et de son impact dans le domaine de la culture et de la lecture publique. Il s'agit d'une tentative d'explicitier la place de la lecture publique au sein des intercommunalités. Ainsi, dans quelle mesure l'intercommunalité et la mise en réseau territoriale impactent-elles les politiques publiques en matière de lecture publique ?

Dans une première partie, nous apporterons des précisions sur la territorialisation culturelle de la France.

Il conviendra ensuite de développer sur l'intercommunalité et la place de la lecture publique à l'échelle intercommunale. Ce sera l'occasion d'aborder la prise de compétence en lecture publique ainsi que les concepts liés à l'intercommunalité, à savoir la coopération, la mutualisation et la solidarité.

Nous aborderons enfin le cas de quatre intercommunalités normandes ayant fait le choix de prendre une compétence lecture publique : Granville terre et mer, Argentan Intercom, la Région d'Yvetot et Caen la mer. Créées et transformées par les lois sur la territorialisation, ces intercommunalités ont toutes adopté une compétence de lecture publique propre à leur territoire.



# UNE TERRITORIALISATION CULTURELLE

---

## UNE RECOMPOSITION DES TERRITOIRES

### Histoire de la décentralisation en France

Suite à la Révolution française, le modèle français politico-administratif est passé d'un État unitaire très centralisé à une administration déconcentrée et décentralisée.<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution stipule que « son organisation est décentralisée. »

#### *L'après-révolution : centralisme et décentralisation*

La décentralisation est un processus par lequel les activités d'une organisation, en particulier celles concernant la planification et la prise de décision, sont distribuées ou déléguées loin d'un lieu ou d'un groupe central faisant autorité.

Au niveau d'un État,

c'est un processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui<sup>2</sup>.

Après la Révolution française, sous le régime politique de la Convention nationale, les Montagnards avec le club des Jacobins mettent en place une « centralisation » des pouvoirs en mars 1794 afin de répondre à l'instabilité grandissante du pays. Afin de faciliter les prises de décision, la Convention nomme un Comité de Salut Public en avril 1793. Le Comité du Salut Public soumet ses lois à la Convention et nomme les représentants en mission dans les départements, les armées et des fonctionnaires dans les communes. Aussi, il ne s'agit pas d'une réelle décentralisation, car l'administration locale applique la politique de l'État. Ces mesures de centralisation permettent aux Montagnards de s'assurer que la politique décidée à Paris est appliquée partout en France, une France « indivisible ».

Aussi, si la Révolution (1789-1799) qui en mettant fin à l'Ancien Régime, à son absolutisme et à son système féodal, se voulait décentralisatrice, elle aboutit finalement à une recentralisation des pouvoirs. Alexis de Tocqueville (1805-1859) explique que si un certain nombre de lois et d'habitudes politiques issues de l'ancien régime ont disparu suite à la Révolution,

[elles] se remontrent quelques années après, comme certains fleuves s'enfoncent dans la terre pour reparaître un peu plus loin, faisant voir les mêmes eaux à de nouveaux rivages.<sup>3</sup>

La décentralisation est un sujet important dans les œuvres de Alexis de Tocqueville, car il est en lien avec le contexte politique dans lequel il évolue. Fervent

---

<sup>1</sup> VERPEAUX, Michel, RIMBAULT, Christine, WASERMAN, Franck. *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 10<sup>e</sup> éd. Paris : La documentation française, 2017. p. 47-49. Découverte de la vie publique.

<sup>2</sup> *Ibid*, p.48

<sup>3</sup> TOCQUEVILLE, Alexis. *Œuvres complètes d'Alexis de Tocqueville publiées par Madame de Tocqueville*. Vol. 4. 7<sup>e</sup> éd. Paris : Michel Lévy, 1866, p. VI.

défenseur de la décentralisation, notamment pour son apport sur la liberté, il publiera l'essai *L'Ancien Régime et la Révolution* où il expose l'origine de la Révolution et son aboutissement à un État centralisé.

L'arrivée de Napoléon au pouvoir en 1799 accentuera la centralisation en prévalant le pouvoir central sur le pouvoir local notamment en instituant les préfets par la loi du 28 pluviôse de l'an VII (soit le 17 février 1800). Jean-Antoine Chaptal, futur ministre de l'Intérieur qui a élaboré cette loi, décrit le rôle du préfet.

Le préfet ne discute point les actes qu'on lui transmet, il les applique, il en assure et surveille l'application.<sup>4</sup>

Ainsi, le pouvoir de l'État prévaut sur le pouvoir local. Durant le XIXe siècle, il n'y aura pas de remise en cause de la centralisation. Les différents régimes politiques se succédant conserveront une politique administrative centralisée.

En 1863, Maurice Block publia un article « Décentralisation » dans le *Dictionnaire général de la politique* avec la collaboration d'hommes d'État, de publicistes et d'écrivains du pays dans lequel il expose les récentes initiatives de la France sur la décentralisation des fonctions gouvernementales. Si la création des communes remonte au 14 décembre 1789<sup>5</sup>, c'est la loi municipale du 5 avril 1884 qui joue un rôle central dans l'affirmation des communes face au pouvoir central, notamment en créant un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Cependant, à l'instar des départements, elles resteront sous tutelle préfectorale.

Si cette loi et ses 168 articles fondent le régime communal républicain, elle fait mention de la coopération intercommunale uniquement aux articles 116, 117 et 118 portant sur les Ouvrages ou institutions intéressants plusieurs communes. Mais comme le souligne Jacques Buisson :

Tout au plus autorise-t-elle la réunion de conférences intercommunales, offrant aux communes la possibilité de réaliser entre elles des ententes passagères sur des sujets d'utilité communale compris dans leurs attributions.<sup>6</sup>

La coopération intercommunale connaît ses balbutiements.

### *XXe siècle*

L'arrêté ministériel du 5 avril 1919 d'Étienne Clémentel, alors ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes, conduit à la création de 17 « groupements d'intérêts régionaux » autour de l'ossature des Chambres du Commerce. Ces groupements sont les ancêtres des régions françaises actuelles.

Le Régime de Vichy (1940-1944) instaure un État centralisé et autoritaire, notamment en supprimant l'élection et en se chargeant de nommer toutes les autorités décentralisées afin de les contrôler. Ainsi, avec la loi du 19 avril 1941, le

---

<sup>4</sup> BURDEAU, François. *Histoire de l'administration française du 18e au 20e siècle*. Paris : Montchrestien, 1994, p. 86.

<sup>5</sup> Les 44 000 paroisses ou communauté de villageois devinrent 38 000 communes suivant la proposition de Mirabeau (Thouret, Sieyes et Condorcet VS Mirabeau)

<sup>6</sup> BUISSON, Jacques. La réforme de l'intercommunalité, une histoire ancienne. In GUERANGER, David. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 13-20. Problèmes politiques et sociaux.

chef de l'État français Philippe Pétain et son gouvernement institue 17 préfets régionaux en leur conférant des pouvoirs spéciaux de police et des pouvoirs spéciaux en matière économique. À la Libération, le Général de Gaulle conservera les préfets régionaux en les renommant Commissaires de la République. Ceux-ci sont dorénavant institués par le gouvernement provisoire en janvier 1944.

Le Projet de Constitution du 19 avril 1946 et la Constitution française du 27 octobre 1946 sont une véritable consécration constitutionnelle des collectivités territoriales (commune et départements, les territoires d'outre-mer). Dorénavant,

Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel<sup>7</sup>.

Dans les années 1970, on assiste à une prise de responsabilité croissante de la part des collectivités territoriales.

### *1982 à nos jours*

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 conduit à une réforme impliquant à la fois la décentralisation et la déconcentration, notamment avec les lois votées en 1982 et 1983 par le gouvernement Mauroy qui entraîne une segmentation de la décentralisation en trois catégories : institutionnelle, territoriale et fonctionnelle.

La deuxième phase de décentralisation territoriale est engagée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin en 2002 et 2004. Cela se traduit par la modification de la Constitution française le 28 mars 2003 qui introduit le principe d'autonomie financière pour les collectivités territoriales et voit l'introduction du mot décentralisation dans l'article 721 de la Constitution française.<sup>8</sup>

Depuis 2013, une nouvelle phase de décentralisation a débuté sous la présidence de François Hollande avec une troisième vague de réforme portant sur le redécoupage des régions et la clarification des compétences des intercommunalités et des collectivités qui donne lieu à la loi relative à la délimitation des régions<sup>9</sup> et la loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe)<sup>10</sup>. Promulguée en août 2015, la loi NOTRe prévoit une nouvelle réforme des intercommunalités.

---

<sup>7</sup> Article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946

<sup>8</sup> Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. In : Direction de l'information légale et administrative. *Vie publique* [en ligne]. 02 novembre 2004 [consulté le 31/07/2018]. Disponible sur le Web : < <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-vote/loi-constitutionnelle-du-28-mars-2003-relative-organisation-decentralisee-republique.html> >

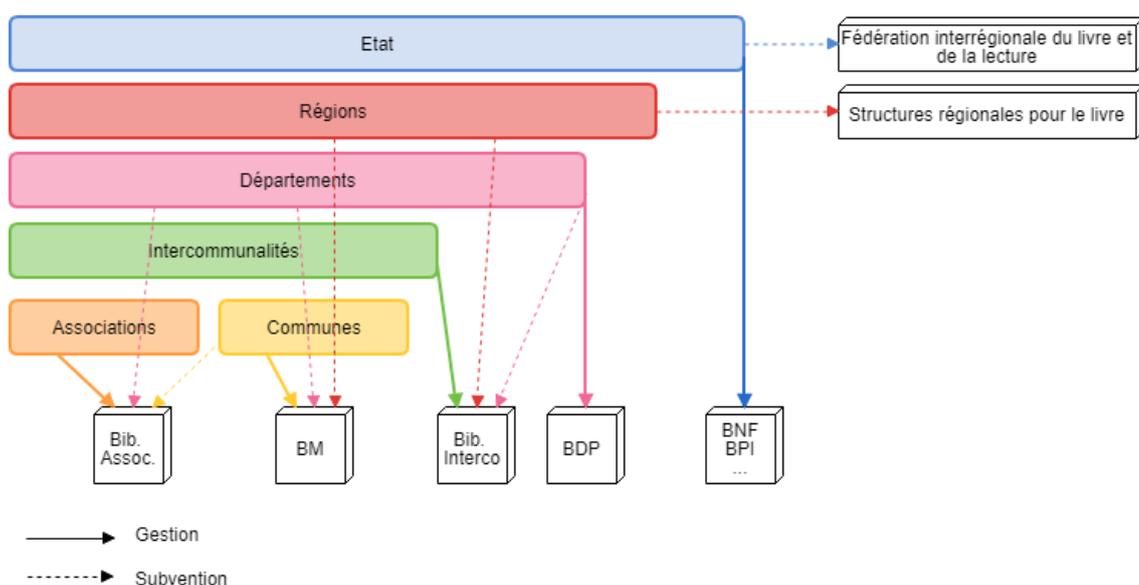
<sup>9</sup> Loi N° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

<sup>10</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

## Un millefeuille territorial

Le « Millefeuille territorial » est une expression désignant l'enchevêtrement des compétences apparu avec la décentralisation et le découpage territorial de la France avec son nombre important de structures administratives. En 2018, la France compte 18 régions, 101 départements, 8871 EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et 35 357 communes. Cette organisation territoriale se retrouve au niveau de l'organisation des bibliothèques publiques en France.

Figure 1 — Millefeuille territorial et bibliothèque, de Dominique Lahary



Avec le développement de la décentralisation et le transfert des compétences de l'État vers les communes, l'État encourage la formation de structures intercommunales afin qu'elles soient à même d'assumer leurs compétences. En effet, les collectivités territoriales n'étaient pas toutes à même d'assumer leurs compétences face à la réalité du terrain.

Aussi, la réforme territoriale menée dans un premier temps avec les lois MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles) de 2014 et la loi NOTRe (Nouvelle Organisation territoriale de la République) de 2015 conduisent à une nouvelle répartition des compétences. Les intercommunalités voient ainsi leur champ de compétences augmenter face aux communes<sup>11</sup>. En effet, elles renforcent les compétences optionnelles et obligatoires reconnues aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

<sup>11</sup> VERPEAUX, Michel, *op. cit.*, p.92-94

# LA POLITIQUE CULTURELLE A L'HEURE DE LA TERRITORIALISATION : D'UN ETAT TUTELAIRE A UN ETAT PARTENAIRE

## La politique culturelle

Xavier Greffe et Sylvie Pflieger donnent une définition anthropologique assez large de la politique culturelle qui consiste en un

Ensemble des actions visant à développer de nouveaux signes, comportements, valeurs et références au sein d'une collectivité.<sup>12</sup>

Laurent Martin vient compléter cette définition en incluant les acteurs de cette politique avec

[L'] intervention des divers avatars de l'État dans le domaine de la production, de la diffusion et de la consommation de biens symboliques matériels et immatériels.<sup>13</sup>

La mise en œuvre d'une politique culturelle sur un territoire revêt différents enjeux<sup>14</sup> : ils sont culturels, économiques, sociaux et territoriaux. Les établissements et actions culturelles permettent aux citoyens de s'intégrer sur le territoire qui, en proposant des services culturels de proximité, renforce son attractivité.

Lionel Arnaud reconnaît que l'État français fut précurseur en matière de développement culturel notamment en « impulsant dès 1936 une politique d'intervention culturelle fondée sur une volonté de démocratisation »<sup>15</sup>, mais que la politique culturelle menée par le Premier ministre des Affaires culturelles André Malraux et par son successeur Jacques Duhamel n'a « plus grand-chose à voir » avec la politique menée aujourd'hui.<sup>16</sup>

Au regard de Philippe Poirier<sup>17</sup>, l'État est progressivement passé d'un état tutélaire à un état partenaire. Pierre Moulinier ajoute que le ministère de la Culture a franchi en

---

<sup>12</sup> GREFFE, Xavier. PFLIEGER, Sylvie. (2009). La politique culturelle en France. Paris : La documentation française. p. 9

<sup>13</sup> MARTIN, Laurent. (2011). « La politique culturelle de la France depuis 1945 ». In POIRRIER, P. (dir.) Pour une histoire des politiques culturelles dans le monde. Paris : La documentation française. p. 241

<sup>14</sup> LEFEBVRE, Alain, SIBERTIN-BLANC, Mariette. *Guide des politiques culturelles des petites villes*. [Paris] : Dexia éditions, 2006. p. 25-61.

<sup>15</sup> ARNAUD, Lionel. Culture (développement culturel) In PASQUIER, Romain (dir.), GUIGNER, Sébastien (dir.), COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : SciencesPo Les Presses, 2011. p. 109-114. SciencesPo. Gouvernances.

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> POIRRIER, Philippe. De l'État tutélaire à l'État partenaire. La coopération entre l'État et les villes. In POIRRIER, Philippe (dir.), RIZZARDO, René (dir.), MITTERRAND, Frédéric (pref.). *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009]*. Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 93-122. Travaux et documents.

deux décennies « la frontière qui sépare l'État "souverain" de l'État "partenaire" »<sup>18</sup> grâce aux financements croisés<sup>19</sup> et au développement d'une politique culturelle contractuelle.

## D'un État tutélaire à un État partenaire

Quand est-il dans le domaine culturel ? « Au nom de quoi l'État peut-il se mêler de la culture ? » demande même Michel Schneider dans son essai *la comédie de la culture*<sup>20</sup>.

L'idée que l'État ait un rôle à jouer dans le parrainage de la production artistique et des arts remonte à l'âge d'or du mécénat, la Renaissance italienne.

### *État tutélaire*

Un État tutélaire est un état adoptant une tutelle administrative pour exercer son pouvoir de décision sur une personne morale de droit public (collectivité publique, établissement public ou établissement privé d'intérêt public).

Au Ministère des Affaires culturelles, lorsque Jacques Duhamel était ministre, cela se traduit par la mise en place en 1971 de Fonds d'intervention culturelle (FIC) sur proposition de la Commission des affaires culturelles du VI<sup>e</sup> plan (1971-1975), en adoptant la vision de la « Nouvelle société » du Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. Supprimé en 1984, ce fonds recourant au financement croisé visait à financer des opérations innovantes et expérimentales qui répondaient aux orientations fixées par un comité interministériel.<sup>21</sup>

Selon Pierre Moulinier, les financements croisés ont été l'un des meilleurs vecteurs du développement de l'action culturelle des dernières décennies.<sup>22</sup>

Concernant Jacques Duhamel, Olivier Thevenin estime que :

Son rôle de précurseur aura été d'avoir saisi que le moteur du développement culturel résidait dans le subtil agencement des relations entre l'État et les collectivités territoriales et a contribué à faire avancer les choses avec les élus locaux.<sup>23</sup>

En établissant une politique culturelle nationale, l'État a ainsi « encouragé les villes déjà motivées à aller de l'avant, a convaincu les plus tièdes, a pu susciter des opportunités »<sup>24</sup>.

---

<sup>18</sup> MOULINIER, Pierre. *Politique culturelle et décentralisation*. Paris ; Budapest ; Torino : l'Harmattan, 2002. p. 217.

<sup>19</sup> Les financements croisés désignent les interventions financières (subventions) cumulées de plusieurs personnes publiques sur une même opération publique (exemple : interventions financières de la région et du département sur un même projet). Définition du portail de la fonction publique.

<sup>20</sup> SCHNEIDER, Michel. *La comédie de la culture*. Paris : Ed. du Seuil, 1993. p. 10.

<sup>21</sup> GIRARD, Augustin. Le Fonds d'Intervention Culturelle [FIC]. In Comité d'histoire du ministère de la culture, GENTIL, Geneviève [dir.], GIRARD, Augustin [dir.]. *Les Affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel 1971-1973*. Paris : la Documentation française, 1995. p. 241-248

<sup>22</sup> MOULINIER, Pierre. *Les politiques publiques de la culture en France*. 6<sup>e</sup> éd. Paris : Presses universitaires de France, 2013. p. 39-40.

<sup>23</sup> THEVENIN, Olivier. Le public à l'épreuve du développement culturel : l'exemple de la ville de Besançon. In Jacques Duhamel. *Une étape décisive dans la vie culturelle. Actes du colloque Jacques Duhamel*. 9 octobre 2008, Dole [organisé par le] Centre Régional du livre de Franche-Comté. p. 115-127.

<sup>24</sup> SAEZ, Guy. La dynamique de la coopération culturelle : de la décentralisation à la territorialisation de l'action publique. In POIRIER, Philippe (dir.), RIZZARDO, René (dir.), MITTERRAND, Frédéric (pref.). *Une ambition partagée ?*

En décembre 1971, Jacques Duhamel évoquait face au Sénat l'idée de conclure de véritables contrats avec les villes pour concourir à leur équipement ou leur animation culturelle, cela selon un programme élaboré avec elles, qui ne sera pas forcément juridiquement prédéterminé, qui sera souple et adapté aux réalités locales.<sup>25</sup>

Cette volonté de rationaliser les relations entre les villes et l'État s'est concrétisée en 1975 avec la mise en place de chartes culturelles. En instaurant les chartes culturelles, le secrétaire d'État à la Culture Michel Guy souhaite une « nouvelle approche de la politique culturelle » en accentuant la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales.<sup>26</sup>

### *État partenaire*

D'après Philippe Poirrier,

le partenariat État-collectivités locales naît dans une période où l'état en tant que tel est fortement remis en cause<sup>27</sup>.

En effet, l'après mai 68 conduit à une remise en cause de l'État. S'agissant du conservateur Pierre Gaudibert, l'État culturel n'est qu'« une entreprise massive d'inculcation bourgeoise »<sup>28</sup> où les municipalités ne sont qu'une extension de l'État. Le poète chrétien et personnaliste Pierre Emmanuel critique le rapport Commission des affaires culturelles du VIe plan et le Parti communiste français rejette la politique des chartes culturelles.

Les élections municipales de 1977 sont un véritable « raz-de-marée »<sup>29</sup> socialiste et communiste. Et

désormais, la culture est un enjeu qui compte sur la scène politique municipale [car ces] nouvelles élites municipales sont souvent issues des associations et des milieux de l'action culturelle<sup>30</sup>.

En ce qui concerne Dominique Lorrain,

Le changement est aussi celui des âges que celui du comportement. Ils veulent s'impliquer dans la conduite des affaires<sup>31</sup>.

---

*La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009].* Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 23-46. Travaux et documents.

<sup>25</sup>DUHAMEL, Jacques, ministre des affaires culturelles. Débats parlementaires. Sénat. Compte rendu intégral des séances - 28<sup>e</sup> séance. Journal Officiel de la République française n° 70 du 4 décembre 1971, p. 2663

<sup>26</sup>POIRRIER, Philippe. *op. cit.* p. 93-122.

<sup>27</sup>POIRRIER, Philippe. *op. cit.*, p. 105.

BERTRAND, Anne-Marie. Le livre et la lecture : un paysage transformé. In POIRRIER, Philippe (dir.), RIZZARDO, René (dir.), MITTERRAND, Frédéric (pref.). *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009].* Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 305-325. Travaux et documents.

<sup>28</sup>GAUDIBERT, Pierre. *Action culturelle, intégration et/ou subversion.* 2<sup>e</sup> éd. Paris : Casterman, 1972. p.8. Mutations Orientations.

<sup>29</sup>*Le Monde* du 22 mars 1977

<sup>30</sup>POIRRIER, Philippe. *op.cit.* p. 93-122.

<sup>31</sup>LORRAIN, Dominique. De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, 1991, n° 4

Avec l'arrivée de la gauche au pouvoir avec l'élection de François Mitterrand en 1981, un nouveau partenariat sous forme de coopération se met en place entre l'Etat et les villes notamment avec les conventions de développement culturel.

Au point de vue de Pierre Moulinier, cette coopération

a joué dans les années 1980 et 1990 un rôle important dans le développement des politiques culturelles locales »<sup>32</sup>, mais cette coopération est « en contradiction avec les principes de décentralisation<sup>33</sup>.

François Mitterrand fait de la culture une de ses priorités et nomme Jack Lang ministre de la Culture de 1981 à 1993. Il participera à l'expansion de la culture en multipliant les actions et en élargissant l'offre culturelle. On passe également à un aspect gestionnaire et administratif de la culture.

Marc Fumaroli, historien et essayiste français, émet une critique contre cette période de « faste » culturel : « l'Etat compromet son propre rôle et égare ses propres ressources, toujours limitées, dès lors qu'il veut tout faire »<sup>34</sup>.

Dans son essai, *La comédie de la culture*, Michel Schneider, qui fut le directeur de la musique et de la danse au Ministère de la Culture de 1988 à 1991, estime que durant cette période l'art et la culture ont été rabaissés et que les inégalités devant la culture ont perduré.

Le mariage de l'État démocratique et de la Culture donnait décidément le spectacle d'une démocratie peu culturelle et d'une culture peu démocratique.<sup>35</sup>

Il émet une virulente critique que les responsables de cette politique, notamment Jack Lang et Pierre Boulez, qui l'ont conduit à déposer sa démission.

Le gauche se bat pour des valeurs, la droite pour des postes. C'est ce que je croyais.<sup>36</sup>

La victoire de la droite en 1993 ne met pas pour autant fin à la politique culturelle menée par la gauche. Ces 25 dernières années s'inscrivent dans l'héritage de la politique de Lang.

Au dire de Pierre Moulinier, l'État, avec le ministère de la Culture, n'est pas « qu'un simple partenaire des collectivités territoriales et l'interlocuteur des organisations culturelles »<sup>37</sup>.

Il joue un rôle bien plus important.

---

<sup>32</sup> MOULINIER, Pierre, 2013, *op. cit.*, p.44

<sup>33</sup> MOULINIER, Pierre, 2002, *op. cit.*, p.217

<sup>34</sup> FUMAROLI, Marc. *L'Etat culturel, une religion moderne*. Paris : Editions de Fallois, 1992. 410p.

<sup>35</sup> SCHNEIDER, Michel. *op. cit.*, p. 9

<sup>36</sup> *Ibid*, p. 24

<sup>37</sup> MOULINIER, Pierre. 2013. *op. cit.*, p. 50

## LES 4 FONCTIONS DU MINISTERE DE LA CULTURE

Pierre Moulinier définit les fonctions du Ministère de la Culture en se fondant sur le travail du politologue américain Theodore J. Lowi<sup>38</sup> qui distingue quatre types de politiques publiques, à savoir les politiques régulatrices, distributrices, redistributrices et constituantes (voir tableau ci-dessous).

Philippe Bezes et Frédéric Pierre se sont intéressés au travail d'analyse des politiques publiques mené par Lowi et estiment que c'est là un

moyen privilégié d'appréhender l'exercice du pouvoir politique et l'art de gouverner (le "politicking") parce que ce sont les politiques publiques (policy) qui influencent les manières de faire de la politique (politics)<sup>39</sup>.

Figure 2 — Les quatre types de politiques publiques appliquées au Ministère de la Culture (Moulinier et Lowi)

	La coercition opère sur	
	Individu	Groupe
<b>Contrainte indirecte</b>	<i>Politiques distributrices</i> avec un rôle de gestionnaire des services culturels <u>Exemple :</u> la Bibliothèque nationale de France	<i>Politiques constituantes</i> avec un rôle d'animateur dans le développement des politiques culturelles <u>Exemple :</u> Rapport Erik Orsenna
<b>Contrainte directe</b>	<i>Politiques régulatrices</i> avec un rôle de police, de contrôle et de sanction <u>Exemple :</u> Le décret n° 76-82 du 27 janvier 1976 sur la bibliothèque publique d'information.	<i>Politiques redistributrices</i> avec un rôle de redistributeur dans les établissements des collectivités territoriales et secteur du privé <u>Exemple :</u> Les conventions de développement culturel

Avec cette analyse des fonctions du Ministère de la Culture, Pierre Moulinier souhaite mettre en lumière ses tâches exercées du point de vue central et régional. Il souligne que

<sup>38</sup> Qui s'était lui-même inspiré du travail de Max Weber sur le monopole des moyens

<sup>39</sup> BEZES, Philippe, PIERRU Frédéric, État, administration et politiques publiques : les déliations dangereuses. La France au miroir des sciences sociales nord-américaines. *Gouvernement et action publique* [en ligne]. 2012 (n° 2), p. 41–87. DOI : 10.3917/gap.122.0041. Disponible sur le Web : < <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2012-2-page-41.htm> >

les quatre fonctions exercées par l'État ne sont pas monopolisées par celui-ci et sont largement partagées avec les collectivités territoriales (communes, intercommunalités, départements et régions).<sup>40</sup>

Nous allons maintenant aborder dans une seconde partie le sujet de la lecture publique à l'échelle intercommunale.

---

<sup>40</sup> MOULINIER, Pierre. 2013. *op. cit.*, p. 66

# LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE LA LECTURE PUBLIQUE A L'ECHELLE INTERCOMMUNALE

---

Le débat sur l'intercommunalité culturelle s'inscrit dans l'histoire de la décentralisation des politiques culturelles.<sup>41</sup>

## L'INTERCOMMUNALITE :

### Histoire de l'intercommunalité

Le découpage institutionnel français a conduit à un « émiettement » communal. Aussi, pour remédier à cette fragmentation institutionnelle<sup>42</sup>, l'État a encouragé « par des incitations financières » le développement des Établissements publics de coopérations intercommunales<sup>43</sup>.

Plusieurs propositions de lois et rapports allant dans le sens de l'intercommunalité n'ont pas abouti (loi du 18 juillet 1837, rapport de la Commission déposé le 12 juillet 1851 et loi du 5 avril 1884). Il faudra attendre la loi du 22 mars 1890, la loi sur les syndicats de communes, qui vient compléter la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

La loi de 1890 développe le germe déposé dans la loi de 1884<sup>44</sup>.

Les premières intercommunalités créées concernaient l'électrification et les réseaux d'eau ainsi que les compétences dépassant le cadre du territoire de la commune. Aussi, le premier syndicat a été créé par décret le 26 mars 1892 entre les communes de Pantin, Bagnolet, Les Lilas et les Prés-Saint-Gervais dans la Seine dans le but de créer un hospice pour « vieillards indigents »<sup>45</sup>.

C'est dans les années 50 que l'intercommunalité connaît un véritable soubresaut en France notamment avec le décret du 20 mai 1955<sup>46</sup>, les ordonnances du 5 janvier 1959<sup>47</sup> et la loi du 31 décembre 1966<sup>48</sup>.

---

<sup>41</sup> MARTIN Cécile, SAEZ, Jean-Pierre. L'intercommunalité, un atout pour la rénovation des politiques culturelles. In NEGRIER, Emmanuel, TEILLET, Philippe, PREAU, Julien. *Intercommunalités : le temps de la culture*. Grenoble : Observatoire des politiques culturelles, 2008. Préface. p.15-23.

<sup>42</sup> DESAGE, Fabien. L'intercommunalité. In PASQUIER, Romain (dir.), GUIGNER, Sébastien (dir.), COLE, Alistair (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : SciencesPo Les Presses, 2011. p. 283-289. SciencesPo. Gouvernances.

<sup>43</sup> DELVAINQUIERE, Jean-Cédric, DIETSCH, Bruno. L'intercommunalité culturelle : un état des lieux. *Culture études* [en ligne]. 2008 [consulté le 31/07/2018], n ° 5, p. 1-11. Disponible sur le Web : < <https://www.cairn.info/revue-culture-etudes-2008-5-page-1.htm> >. DOI 10.3917/cule.085.0001

<sup>44</sup>DREYFUS, Ferdinand. *Les Syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890, communication faite à l'Académie des sciences morales et politiques dans sa séance du 7 mai 1892, par M. Ferdinand Dreyfus*. [en ligne] Paris : Alphonse Picard, 1892 [consulté le 18/07/2018]. p.18. Disponible sur le Web: < <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58491391> >

<sup>45</sup>DREYFUS, Ferdinand. *Les Syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890, communication faite à l'Académie des sciences morales et politiques dans sa séance du 7 mai 1892, par M. Ferdinand Dreyfus*. [en ligne] Paris : Alphonse Picard, 1892 [consulté le 18/07/2018]. p.20. Disponible sur le Web: < <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58491391> >

<sup>46</sup> Décret n 55-606 qui permet aux communes de s'associer avec d'autres personnes morales de droit public

<sup>47</sup> Ordonnances 59-29 et 59-30

<sup>48</sup> Loi n 66-1069 sur la création de « communautés urbaines ».

Le processus de l'intercommunalité c'est accéléré dans les années 2000, à la suite de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement » qui consacre trois niveaux à l'intercommunalité : les communautés de communes (CC), les communautés d'agglomération (CA) et les communautés urbaines (CU) dont le seuil minimal de population est revu à la hausse. Les communautés de villes, de districts et les syndicats d'agglomérations nouvelles sont supprimées et appelées à se fondre dans les trois niveaux d'EPCI.

La réforme territoriale du 16 décembre 2010 a conduit à une simplification de la carte de l'intercommunalité afin de lutter contre l'émiettement communal en rendant obligatoire l'appartenance à un EPCI à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2013.<sup>49</sup>

La loi MAPTAM du 27 janvier 2014 a modifié le paysage de l'intercommunalité, notamment s'agissant des métropoles.

Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 a développé ce mouvement en faveur de l'intercommunalité en relevant les seuils de population ainsi que les compétences<sup>50</sup>. Elle est applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### **Variété et disparité de l'intercommunalité**

L'intercommunalité désigne les différentes formes de coopération existant entre les communes. La plus répandue étant l'Établissement Public de Coopération Intercommunale. Les communes ont la possibilité de se regrouper en Établissement public de coopération intercommunale (à fiscalité propre ou sans fiscalité propre) afin de remédier à l'émiettement territorial et de rationaliser son offre de service public.

On distingue deux types d'EPCI : à fiscalité propre ou sans fiscalité propre.

**Figure 3 — Nombre et type d'EPCI en 2018**

<b>EPCI à fiscalité propre</b>				<b>EPCI sans fiscalité propre</b>	
Métropole	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes	SIVU, Syndicat intercommunal à vocation unique	SIVOM, Syndicat intercommunal à vocation multiple
21	11	222	1009	6 529	989

En 2018, la France compte 1263 EPCI à fiscalité propre alors qu'on en comptait 2611 en 2010. On a donc eu une baisse de 51,63 % du nombre d'EPCI en France, le résultat de la mise en œuvre de nouveaux schémas départementaux de

<sup>49</sup> VERPEAUX, Michel *et al.* 2017. *op. cit.*, p. 112

<sup>50</sup> *Ibid*

coopération intercommunale (SDCI) issus de la loi NOTRe. En moyenne, les établissements communaux desservent 17 communes.<sup>51</sup>

Selon le dire d'Emmanuel Wallon<sup>52</sup>, la coopération culturelle vacille entre « Union libre et concubinage forcé ». Pierre Moulinier scinde ces formules en suivant deux logiques suivant des objectifs différents : une logique associative (ou opérationnelle) ou une logique fédérative (ou de projet).<sup>53</sup> Le financement sera différent en fonction du type de regroupement intercommunal.

### *L'intercommunalité associative (ou opérationnelle)*

Pour une gestion commune de certains services publics locaux ou la réalisation d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter d'économies d'échelles, les communes adoptent une forme d'intercommunalité associative.

L'intercommunalité associative est une EPCI sans fiscalité propre<sup>54</sup> qui est dépourvue de pouvoir en matière fiscale. Ses ressources sont issues soit d'une contribution versée par les communes membres auxquelles viennent s'ajouter les concours financiers de l'Etat (FCTVA, DGE) ainsi que des recettes additionnelles. La contribution financière d'une commune peut être budgétaire (les prélèvements sont effectués directement sur le budget de la commune) ou fiscalisée (les prélèvements sont effectués sur les contribuables locaux).<sup>55</sup>

### *L'intercommunalité fédérative (ou de projet)*

Pour une conduite collective de projets de développement local, les communes adoptent une forme d'intercommunalité fédérative.

L'intercommunalité fédérative est une EPCI à fiscalité propre qui a le droit de prélever un impôt et donc de percevoir des ressources indépendantes des contributions communales. Il s'agit soit d'une fiscalité professionnelle unique (FPU), soit d'une fiscalité additionnelle ainsi que des dotations budgétaires de l'État.

Depuis la réforme des collectivités territoriales de 2010 ainsi que l'application de la loi NOTRe au 1<sup>er</sup> janvier 2016, il existe différentes formes d'EPCI :

- Communautés de communes, créées par la loi du 6 février 1992.
- Communautés d'agglomération, créées par la loi du 12 juillet 1999.
- Communautés urbaines, créées par la loi du 31 décembre 1966.

---

<sup>51</sup> MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Bibliothèques municipales et intercommunales : données d'activité 2014 Synthèse nationale* [consulté le 12/08/2018] Disponible sur le Web : < <http://www.arl-haute-normandie.fr/upload/medias/enqueteannuelle2014.pdf> >

<sup>52</sup> WALLON, Emmanuel. Union libre et concubinage forcé : le choix de la coopération culturelle. In GAULT, Michel (dir.), *Observatoire des politiques culturelles, Ministère de l'éducation nationale et de la culture et al. Action culturelle et coopération intercommunale*. Paris : La Documentation française, 1992. p. 115-122.

<sup>53</sup> MOULINIER, Pierre. 2002. *op.cit.*, p.88

<sup>54</sup> VERPEAUX, Michel *et al.* 2017. *op. cit.*, p. 113

<sup>55</sup> VERPEAUX, Michel *et al.* 2017. *op. cit.*, p. 178-179

- Métropoles, créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014.

## La compétence de lecture publique

Les établissements publics de coopération intercommunale sont administrés par la cinquième partie du Code général des collectivités territoriales. À fiscalité propre ou sans fiscalité propre, elles exercent des compétences qui leur sont transférées par les communes membres. Ces compétences peuvent être obligatoires, facultatives ou optionnelles.

Il n'existe pas de « compétence de lecture publique » ou « bibliothèques ». Le Code général des collectivités territoriales mentionne une compétence intitulée « Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels d'intérêt communautaire ». Mais son périmètre d'application est librement défini par le conseil communautaire.

De plus, les EPCI peuvent exercer une compétence culturelle autre que celle des équipements. En dehors de cette compétence, il est possible de faire également beaucoup de choses qui ont trait à la lecture publique : l'action culturelle, la mise en réseau informatique, etc. Il existe une variété d'appellations de la prise de compétence lecture publique.

De plus, même si une EPCI a pris une compétence culturelle, elle ne l'exerce pas forcément. En 2008, c'était le cas de 18 % des EPCI urbains (communautés urbaines et communautés d'agglomérations). *A contrario* 7 % l'exerçaient sans avoir pris la compétence.

Figure 4 - Récapitulatif des compétences des EPCI à fiscalité propre définie dans le Code général des collectivités territoriales

<b>Communauté de communes</b>	Construction, entretien et fonctionnement d' <i>équipements culturels</i> et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire (Article L5214-16)	<b>Compétence optionnelle</b> L'EPCI doit exercer au minimum trois compétences optionnelles parmi 9 compétences pour les CC et 6 pour les CA.
<b>Communauté d'agglomération</b>	Construction, aménagement, entretien et gestion d' <i>équipements culturels</i> et sportifs d'intérêt communautaire (Article L5216-5)	
<b>Communauté urbaine</b>	Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d' <i>équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels</i> , socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire (Article L5215-20)	<b>Compétence obligatoire :</b> L'intérêt communautaire est librement défini par le conseil communautaire
<b>Métropoles</b>	Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d' <i>équipements culturels</i> , socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain (Article L5217-2)	

### *La prise de compétence de lecture publique*

D'après Anne Willemez, directrice du Pôle Lecture Publique et Développement Culturel de la Communauté de communes de Bièvre Est, le fait de doter une intercommunalité de la compétence culturelle peut être une réelle valeur ajoutée, car elle permet de desservir des objectifs « soit transversaux, en termes d'aménagement du territoire, de développement économique, soit sectoriels, en termes d'accroissement des moyens, de diversification des publics, dans le cadre d'une politique volontariste ».<sup>56</sup>

Selon Anne-Marie Bertrand<sup>57</sup>, les bibliothèques occupent une place importante dans la compétence culturelle. Elle explique ceci par la présence des bibliothèques sur le territoire qui sont là depuis longtemps et qui participent à l'organisation du territoire ainsi que par une circonstance opportune de financement offerte par l'intercommunalité.

<sup>56</sup> WILLEMEZ, Anne. Intercommunalité et bibliothèques. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2016 [consulté le 31/07/2018], n° 7, p. -. Disponible sur le Web : < [http://bbf.enssib.fr/tour-d-horizon/intercommunalite-et-bibliothèques\\_66042](http://bbf.enssib.fr/tour-d-horizon/intercommunalite-et-bibliothèques_66042) >..

<sup>57</sup> BERTRAND, Anne-Marie. 2009. *op. cit.*, p. 305-325.

En s'associant au sein d'une intercommunalité, les communes souhaitent agir dans un bassin de vie plus grand pour répondre à un objectif d'intérêt communautaire.

De l'avis de Nicolas Galaud, « Reconnaître aux bibliothèques municipales un rayonnement extra communal, c'est reconnaître implicitement qu'il existe, en matière de lecture publique, un intérêt communautaire supra-communal qui rend légitime un mode d'organisation intercommunal pour les bibliothèques ». <sup>58</sup>

En 2013, 336 EPCI avaient pris la compétence « Bibliothèque » :

**Figure 5 — Compétences « Bibliothèques » selon le type d'EPCI<sup>59</sup>**

Types d'EPCI à fiscalité propre	EPCI ayant pris la compétence Bibliothèques	% par rapport au nombre des EPCI de ce type
Métropoles	0	
Communautés urbaines	2	13 %
Communautés d'agglomération	59	28 %
Communautés de commune	272	12 %
Syndicat d'agglomération nouvelle	4	75 %

### *Les limites de la prise de compétences*

L'intercommunalité a ses limites dans la prise de compétence de lecture publique, car celle-ci peut en avoir une interprétation très large, surtout dans un environnement urbain<sup>60</sup>. Soit elle n'est pas prise en compte, soit elle l'est partiellement (équipement de la ville centrale), soit elle l'est totalement (prise en compte de tous les équipements de l'agglomération). Différents facteurs interviennent dans la compréhension de la compétence de lecture publique, notamment politique, financier et symbolique.

En 2011, près de 60 % des intercommunalités exercent la compétence équipements culturels et sportifs<sup>61</sup>. Mais à supposer que l'EPCI ait pris la compétence culturelle, elle peut ne pas concerner les bibliothèques.

---

<sup>58</sup> GALAUD, Nicolas. Bibliothèques et territoires. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2001 [consulté le 31/07/2018], n° 3, p. 20-26. Disponible sur le Web : < <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2001-03-0020-002> >.

<sup>59</sup> INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES. *Les Bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement. Rapport à madame la ministre de la Culture et de la Communication*, Paris : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; Ministère de la Culture et de la Communication, 2013. p. 23

<sup>60</sup> BERTRAND, Anne-Marie. 2009. *op. cit.*, p. 305-325.

<sup>61</sup> ROUGUAN, Olivier. *Culture territoriale*. Paris : Gualino, 2011. p. 154. Territoriale.

Concernant la prise de compétence, le chercheur grenoblois Philippe Teillet estime qu'il existe une certaine disjonction entre les compétences dévolues et celles exercées, car :

des intercommunalités sans compétences formelles en matière culturelle interviennent dans ce domaine au titre d'autres attributions (tourisme, attractivité, social, etc.), quand d'autres n'ont pris la compétence sur les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire que pour s'occuper de ces derniers<sup>62</sup>.

Ainsi, même si l'intercommunalité ne prend pas la compétence culturelle, on estime que « 80 % des structures intercommunales interviennent d'une façon ou d'une autre dans le secteur culturel »<sup>63</sup>.

## LES CONCEPTS LIES A L'INTERCOMMUNALITE

### La coopération

La coopération entre les bibliothèques se prépare au niveau de l'intercommunalité. Les intercommunalités ont une variété de modèles qui sont adaptés à leurs territoires. Aussi, il n'existe pas un, mais des modèles de coopération intercommunale.

#### *Les formules de coopération intercommunale*

Dominique Lahary<sup>64</sup> développe différentes façons de faire de la coopération intercommunale en matière de bibliothèque. On retrouve l'intercommunalité de gestion ainsi que l'intercommunalité de projet, mais également l'intercommunalité des équipements, l'intercommunalité des ressources humaines et l'intercommunalité des services. Dans son compte rendu de la journée Mediat Rhône Alpes « Intercommunalité et Bibliothèques » du 10 mars 2016, Anne Willemez<sup>65</sup> définit quant à elle les intercommunalités en fonction de leur modèle financier et les actions qui en découlent.

Les compétences culturelles transférées sont donc différentes d'une intercommunalité à une autre. L'investissement dans la culture intercommunale peut se traduire de différentes manières, avec une « diversité de scénarios possibles ».<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> TEILLET, Philippe. Les Politiques culturelles dans le mouvement intercommunal. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2010 [consulté le 21/07/2018], n° 2, p. 9-12. Disponible sur le Web : <<http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2010-02-0009-002>>.

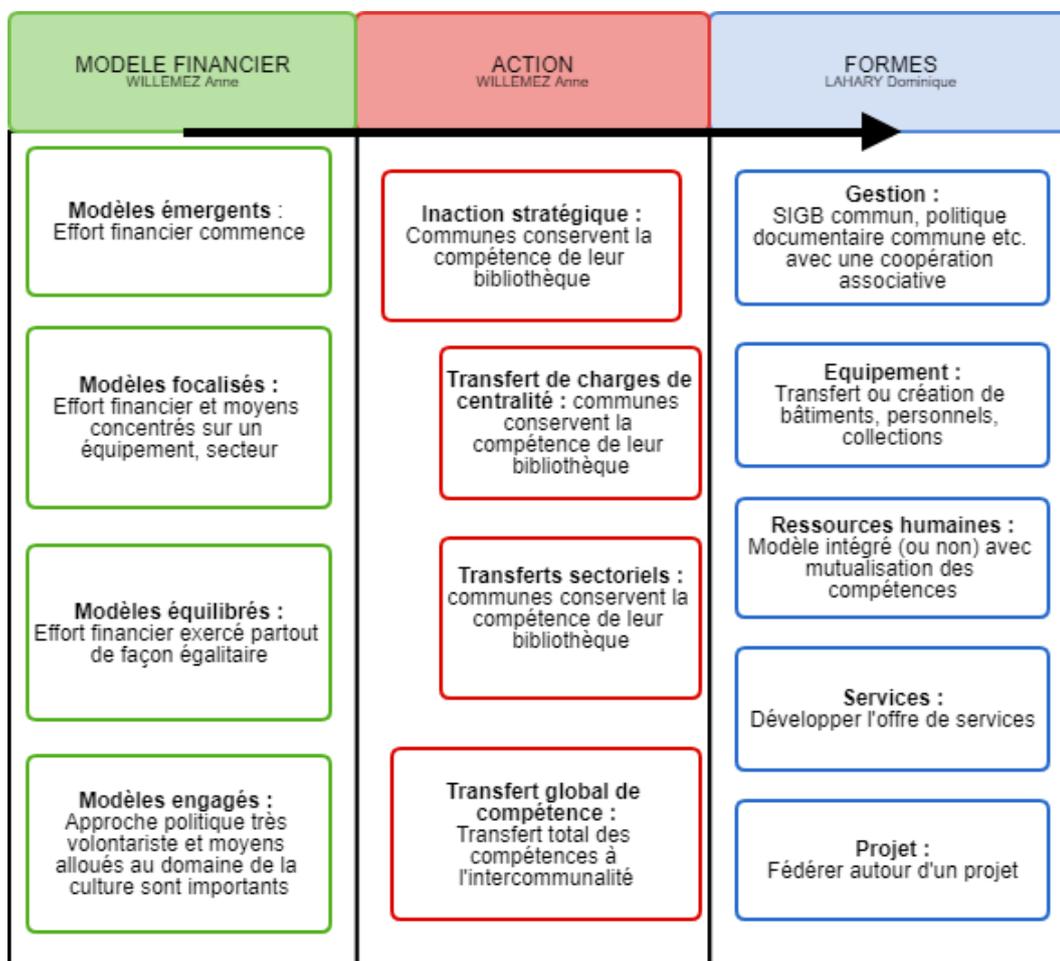
<sup>63</sup> DESCHAMPS, François. Que peut apporter l'intercommunalité culturelle ? *La lettre du cadre.fr Territorial* [en ligne]. 5 janvier 2018 [consulté le 21/07/2018]. Disponible sur le Web : <<http://www.lettreducadre.fr/15735/que-peut-apporter-lintercommunalite-culturelle/>>

<sup>64</sup> LAHARY, Dominique. *Les réseaux de bibliothèques et l'intercommunalité* [en ligne]. Ballan-Miré Lieu : Journée de la lecture publique du département de Touraine, 8 juin 2017 [consulté le 12/06/2018]. 85 p. Disponible sur le Web : <<https://fr.slideshare.net/DominiqueLahary/les-reseaux-de-bibliothèques-et-lintercommunalit>>

<sup>65</sup> WILLEMEZ, Anne. *op. cit.*

<sup>66</sup> MARTIN, Cécile, SAEZ, Jean-Pierre. *op. cit.*, p.15-23

Figure 6 — Les formules de coopération intercommunale, Willemez Anne et Lahary Dominique



Par exemple,

- Une intercommunalité privilégiera un important effort financier sur les grands équipements culturels au détriment d'autres secteurs,
- Une autre préférera agir sur la politique culturelle globale,
- D'autres s'engageront dans des projets correspondants à de nouveaux enjeux.

### *Organisation en réseau des bibliothèques*

L'Association des Bibliothécaires de France dégage trois types de coopération intercommunale pour les bibliothèques, dont deux s'inscrivent dans le cadre d'un EPCI. Il s'agit du :

- **Fonctionnement hiérarchique** (bibliothèques transférées) : dans un fonctionnement hiérarchique, les communes ont transféré la gestion de leurs dispositifs de lecture publique à l'EPCI. L'EPCI étant une personne morale de droit public, le fonctionnement du réseau est juridiquement et statutairement le même que celui d'une collectivité.

- **Fonctionnement horizontal coordonné** (bibliothèques municipales et coordination intercommunale) : dans un fonctionnement horizontal coordonné, l'EPCI participe en prenant en charge un certain nombre de prestations communes. Mais les communes préservent leur indépendance culturelle.

## La mutualisation

La mutualisation est à l'efficacité de l'action publique locale ce que la reine est aux échecs : sans être formellement obligés s'en servir, les acteurs ne peuvent sérieusement espérer atteindre leur but sans elle.<sup>67</sup>

Jérôme Pouchol définit la mutualisation comme

un processus de mise en commun, entre une pluralité d'acteurs et d'organisations, de ressources matérielles ou immatérielles, dans le but de produire une valeur collective ajoutée, dont chacune des parties pourra s'emparer pour ses propres fins.<sup>68</sup>

La mutualisation permet aux communes dans le cadre d'une intercommunalité de « bénéficier d'avantages collectifs plus importants que ceux que chacune des parties atteignait isolément »<sup>69</sup>. Aux yeux de Vincent Aubelle, l'intercommunalité est cependant un « obstacle » à la mutualisation, les communes souhaitant conserver leur indépendance et ne pas s'engager dans une démarche nouvelle de mutualisation.

De plus, la mutualisation s'inscrit dans une démarche politique qui nécessite

une forte volonté politique préalable [...] dans la mesure où le retour sur investissement pour les élus est loin d'être avéré politiquement (tout au moins dans l'immédiat) : mettre en œuvre la mutualisation est une politique beaucoup plus inconfortable que celle qui ne consiste à rien faire.<sup>70</sup>

Des facteurs endogènes ou exogènes peuvent être à l'origine d'une mutualisation<sup>71</sup>. Mais si cette mutualisation intervient dans le cadre d'une intercommunalité, elle peut entraîner de la « défiance » et de la « résistance », car l'intercommunalité apparaît comme une superstructure politique et administrative éloignée du local.

---

<sup>67</sup> LAMBERT, Alain, DETRAIGNE, Yves, MEZARD, Jacques et al. *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales n° 495* [en ligne]. Paris : Sénat, mai 2010 [consulté le 31/07/2018]. 151 p. Disponible sur le Web : < <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-495-notice.html> >

<sup>68</sup> POUCHOL, Jérôme. Mode d'emploi. In POUCHOL, Jérôme (dir.). *Mutualiser les pratiques documentaires : Bibliothèques en réseau* [en ligne]. Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2016 [consulté le 31/07/2018]. La Boîte à outils.

<sup>69</sup> AUBELLE, Vincent. *La mutualisation dans les collectivités locales*. Paris : Berget-Levrault, 2011. p.8 . Pratiques locales.

<sup>70</sup> AUBELLE, Vincent. *op. cit.*, p.88

<sup>71</sup> COULON, Muriel, MARTIN, Isabelle. Conduire le changement en réseau : la trousse du mutualiste. In POUCHOL, Jérôme (dir.). *Mutualiser les pratiques documentaires : Bibliothèques en réseau* [en ligne]. Villeurbanne : Presses de l'enssib, 2016 [consulté le 31/07/2018]. La Boîte à outils.

### *Aspect juridique de la mutualisation*

Il n'existe pas de définition juridique de la mutualisation dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Mais plusieurs récentes réformes ont encouragé le recours à la mutualisation intercommunale. Telle que la loi de Réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 ou la loi NOTRe du 7 août 2015.

Plusieurs outils de mutualisation sont définis par le CGT avec différents niveaux d'intégration.

### *Les outils de la mutualisation*

Muriel Coulon et Issabelle Martin développent trois finalités distinctes d'une mutualisation. La mutualisation peut conduire à la création d'un nouveau service, à l'optimisation de l'existant ou à la création de partenariat stratégique.<sup>72</sup>

La mutualisation recouvre « différentes modalités de mise en commun des ressources entre l'EPCI et ses communes membres »<sup>73</sup> avec différents niveaux d'intégration. « Les mises à disposition de services sont réalisées dans le cadre de compétences transférées à la communauté, tandis que les services communs encadrent des mutualisations de services hors compétences, soit principalement des services fonctionnels (ou transversaux). Les prestations de service en sont la forme la moins intégrée : elles consistent en un service rendu ».

De sa forme la moins intégrée à sa forme la plus intégrée, il y a :

Le groupement de commande<sup>74</sup> qui permet de centraliser et de sécuriser les commandes en confiant la tâche à un membre ayant des compétences juridiques, notamment en marché public. C'est aussi l'opportunité de faire des économies de fonctionnement tout en obtenant des prix plus attractifs sur des commandes intéressant un plus grand nombre de fournisseurs.

Le partage des biens ou mise en commun de moyens<sup>75</sup> ainsi que la création ou gestion d'équipements ou de services<sup>76</sup>

La prestation de service<sup>77</sup> qui fait l'objet d'une convention qui consiste en une relation « client/fournisseur » dans laquelle une collectivité fournit à une autre un service pendant un temps limité, en l'échange d'une contrepartie financière. Dans le cadre d'une prestation de service, on s'appuie sur les services déjà existants dans les collectivités tout en élargissant l'offre aux usagers.

La mise à disposition d'agents qui permet à un fonctionnaire territorial ou un agent contractuel de travailler pour une autre collectivité (commune ou EPCI) tout en demeurant dans son corps ou cadre d'emploi (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précisée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007). Cette mise à disposition ne peut

---

<sup>72</sup> COULON, Muriel, *et al. op cit.*

<sup>73</sup> GROUPE CAISSE DES DEPOTS. *Les mutualisations intercommunales* [en ligne]. [Paris] : Caisse des Dépôts, 02 mars 2018 [consulté le 26 juillet 2018]. Territoires conseils. Disponible sur le Web : <<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171065751&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>>

<sup>74</sup> Art.8 du Code des marchés

<sup>75</sup> Art. L5211-4-3 et L1311-15 du CGT

<sup>76</sup> Art. L.5214-16-1, L5215-27 et L.5216-7-1

<sup>77</sup> L51 11-1

avoir lieu que si l'agent donne son accord. En partageant son personnel et leurs compétences spécifiques, les communes peuvent appliquer leurs compétences sans pour autant augmenter les coûts. Il y a cependant un accroissement temporaire du travail à prendre en compte.

Le partage conventionnel des services intercommunaux/mise à disposition de services<sup>78</sup> qui consiste en un partage du temps de travail des agents entre les services municipaux et communautaires. Elle peut être ascendante ou descendante.

Les services communs<sup>79</sup> qui permettent à un EPCI et une (ou plusieurs) commune membre de créer un service commun pour gérer une activité en dehors des compétences transférées. La création d'un service commun est l'occasion de développer l'offre de service, tout en garantissant sa continuité.

Et le transfert de compétences, dans quel cas les communes transfèrent à l'intercommunalité leurs compétences et les moyens associés.

### *Les enjeux de la mutualisation*

Les enjeux de la mutualisation sont multiples et sont une opportunité à saisir pour les bibliothèques. Avec une mise en commun des ressources, elle offre la possibilité d'enrichir et d'élargir les offres des bibliothèques, de valoriser les compétences des agents et d'améliorer la lisibilité de l'action publique.

D'une part, en enrichissant l'offre documentaire et en facilitant l'accès au document notamment avec la mise en place d'un catalogue collectif et de la circulation des documents entre les établissements. C'est aussi l'occasion de développer et dynamiser l'animation locale (ex. Granville et son animation « Rendez-vous »).

C'est aussi l'occasion d'innover, tant en termes de services qu'en termes de fonds documentaires. À Argentan Intercom, la médiathèque de Trun a déployé de nouveaux services lors de sa mise en réseau avec la médiathèque Argentan, tel que des ateliers de découverte du multimédia.

Lors d'une mise en réseau, les bibliothèques n'ont pas toutes la même culture professionnelle, surtout s'il s'agit de bibliothèques bénévoles. Aussi, il est indispensable de renforcer les compétences d'agents et des bénévoles de ces structures, notamment en offrant des formations. La bibliothèque départementale peut être un appui. Ces formations permettent également aux agents de se rencontrer, d'échanger. Ce peut être l'occasion d'harmoniser les pratiques de travail, notamment sur la politique documentaire ou sur le réseau informatique. La mobilité professionnelle peut être stimulante pour les agents en réseaux, à condition qu'elle soit accompagnée.

En définitive, pour les bibliothèques, la mutualisation revêt plusieurs enjeux. Avec un motif financier, face à la décrue budgétaire et l'augmentation des coûts de la documentation électronique, les bibliothèques ont intérêt à se regrouper ou à fusionner. De plus, les subventions publiques (tout particulièrement la DRAC) ont désormais des critères d'éligibilité qui privilégient les établissements documentaires organisés en réseau.

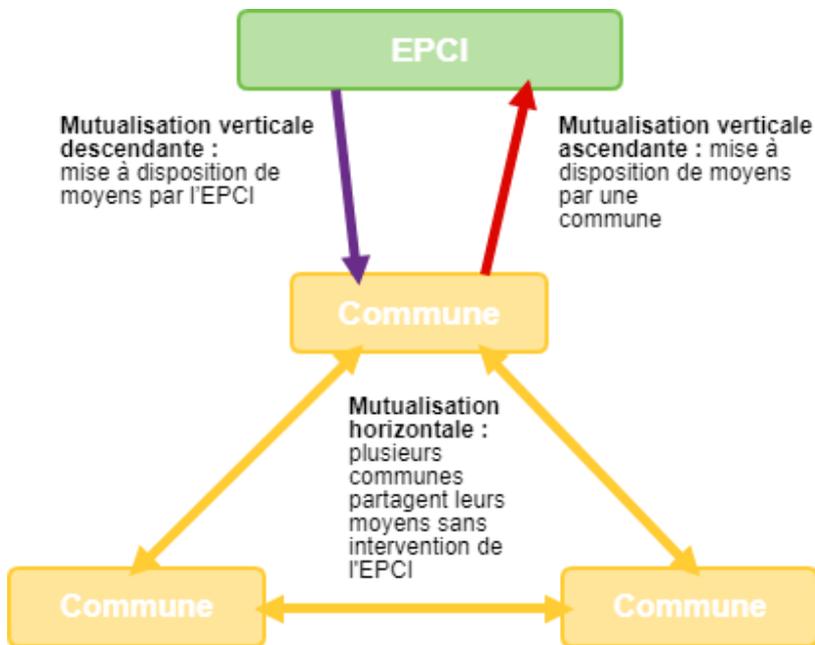
---

<sup>78</sup> L52 11-4-1 et L52 15-30

<sup>79</sup> Art. L5211-4-2

## Les diverses approches de la mutualisation

Figure 7 — Les formes de la mutualisation intercommunale



Dans le cadre d'une intercommunalité, la mutualisation des services ne doit pas être considérée comme une finalité, mais comme un moyen visant à répondre aux objectifs fixés par l'intercommunalité en optimisant ses ressources.

La mise en œuvre d'une démarche de mutualisation de service s'inscrit dans le cadre d'une politique du changement. Pour la réussir, il est indispensable de fixer ses objectifs en amont (un meilleur service public) et de communiquer avec les agents concernés avec d'explicitier au mieux l'impact de cette mutualisation à l'échelle de l'intercommunalité, des communes, mais aussi à leur échelle. Si on leur présente les avantages liés à cette mutualisation, il faut aussi présenter les contraintes afin que le changement se passe au mieux face aux inquiétudes et risques inhérents au projet de mutualisation intercommunale.<sup>80</sup>

### La solidarité

L'intercommunalité est un instrument idéal de solidarité : projet commun, égalité de service, péréquation négociée et acceptée<sup>81</sup>.

Dans *La division du travail social*, le sociologue français Emile Durkheim conçoit un modèle de base de la société avec des structures sociales différenciées par différentes formes de solidarité, divisée en deux types :

<sup>80</sup> AUBELLE, Vincent. *op. cit.*, p. 83-86 (Pratiques locales)

<sup>81</sup> CHOMENTOWSKI, Victor. Une solidarité financière en construction. In GUERANGER, David. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 120-121. Problèmes politiques et sociaux.

- **Solidarité mécanique (ou de similitude) :** Cette forme de solidarité est la plus ancienne dont la cohésion sociale de la société est basée sur l'homogénéité des individus. Ce type de solidarité est généralement présent dans des sociétés traditionnelles ou des groupes sociaux réduits avec une forte conscience collective maintenue par des traditions, des coutumes et des sanctions.
- **Solidarité organique (ou de consensus) :** Dans cette nouvelle forme de solidarité, Durkheim remplace la cohésion mécanique par une grande interdépendance due à la forte spécialisation des individus et l'accroissement de la différenciation sociale. Ce type de solidarité, généralement présent dans les sociétés développées et industrialisées, peut conduire à l'anomie si la spécialisation est excessive.

D'après Emile Durkheim, l'État a un rôle prépondérant dans l'organisation de la solidarité dans la société.

Il faut donc qu'il y ait au-dessus de tous ces pouvoirs locaux, familiaux, en un mot secondaires, un pouvoir général qui fasse la loi à tous, qui rappelle à chacun d'eux qu'il est, non pas le tout, mais une partie du tout, et qu'il ne doit pas retenir pour soi ce qui, en principe, appartient au tout<sup>82</sup>.

Ceci afin que la solidarité soit garantie à tous.

Selon de Guy Saez<sup>83</sup>, la solidarité interterritoriale est efficace quand elle a lieu entre des collectivités de natures différentes, mais elle est amoindrie si elles sont de même nature. Aussi, « la solidarité intercommunale peine encore à s'établir dans les domaines socialement placés au sommet de la hiérarchie symbolique : l'art et la culture. »<sup>84</sup> Car il y a dans les communes une forte identité locale et d'appartenance à un groupe social qui conduit à des consensus intercommunaux, les maires priorisant leurs intérêts municipaux. Il s'agit là d'une des limites de la solidarité intercommunale.<sup>85</sup>

D'après la loi Chevènement de 1999, les communes forment des EPCI pour agir sur « un projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité »<sup>86</sup>. À cette même période, on assiste à une nouvelle répartition de la population sur le territoire avec les « pauvres » ou « HLM » d'un côté et les « riches et cadres » et « retraités » de l'autre.

---

<sup>82</sup> DURKHEIM, Emile. *Leçons de sociologie : physique des mœurs et du droit*. [en ligne]. Version numérique par TREMBLAY, Jean-Marie, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi. Paris : Les Presses universitaires de France, 1950. Format PDF. Disponible sur : <[http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim\\_emile/lecons\\_de\\_sociologie/lecons\\_de\\_sociologie.html](http://classiques.uqac.ca/classiques/Durkheim_emile/lecons_de_sociologie/lecons_de_sociologie.html)> (Consulté le 22/07/2018)

<sup>83</sup> SAEZ, Guy. *op. cit.*, p. 23-46.

<sup>84</sup> SAEZ, Guy. *op. cit.*, p. 45.

<sup>85</sup> DESAGE, Fabien. *op. cit.*, p. 283-289.

<sup>86</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Les EPCI dominés par ces derniers profils [“pauvres” ou “HLM”] manifestent une proportion forte à l'hétérogamie, alors que ceux dominés par les profils “riches et cadres” et “retraités” témoignent d'un net penchant pour l'homogamie<sup>87</sup>.

Philippe Estèbe et Magali Talandier s'intéressent alors à la « stratégie matrimoniale » des communes, à savoir si les communes s'associent avec des communes avec un profil social et économique similaire (homogame) ou différent du leur (hétérogame).

Les deux chercheurs ont également réalisé une étude sur l'application de la loi Chevènement en 2010. De cette étude, Jacques Donzelot émet un constat sur l'application de la solidarité organique à l'intercommunalité :

La formule de solidarité organique correspond aux EPCI regroupant une commune centre et les communes qui l'entourent directement, les unes dominant une population aisée, les autres, une population plus pauvre, les unes disposant de peu de taxe professionnelle (TP), les autres relativement dotées de cette manne. N'est-ce pas là ce que souhaitait le législateur : un partage des richesses entre communes riches et communes pauvres ?<sup>88</sup>

De l'avis des sénateurs Lambert, Detraigne et Mezard, la fonction péréquatrice horizontale de l'intercommunalité, qui s'effectue entre les collectivités territoriales et consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités les plus « riches »<sup>89</sup>, associée à la mutualisation sont des « instruments de solidarité [...] puisqu'elles permettent à des communes de bénéficier, grâce à d'autres communes, de services qu'elles ne sont pas en mesure de financer ».<sup>90</sup>

Constat auquel s'associent Alain Lefevre et Mariette Sibertin-Blanc pour qui la mise en place d'actions culturelles d'ordre intercommunal conduit souvent à « des actions de solidarité avec des petites communes sans ressources, grâce au développement de l'offre culturelle de proximité »<sup>91</sup>. Jean-Cédric Delvainquière et Bruno Dietsch constatent une inclination des communes centres d'agglomération à partager leurs équipements et interventions avec les villes périphériques. Ainsi, les « logiques collectives semblent l'emporter sur les démarches individuelles »<sup>92</sup>.

Mais Guy Saez, vient nuancer cette vision de la solidarité intercommunale :

il faut se garder de donner de la coopération l'image lénifiante d'une solidarité sans failles entre les différents protagonistes.

Avec un régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU) qui remplace le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU), l'EPCI se substitue progressivement aux communes pour la gestion et la perception du produit de

---

<sup>87</sup> ESTEBE, Philippe. Les enjeux de solidarité en butte aux périmètres intercommunaux. In GUERANGER, David. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 91-97. Problèmes politiques et sociaux.

<sup>88</sup> DONZELOT, Jacques. *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?*. Paris : Editions du Seuil, 2008. 185 p. La Couleur des idées

<sup>89</sup> VERPEAUX, Michel, *et al. op. cit.*, p. 151

<sup>90</sup> LAMBERT, Alain, *et al., op. cit.*, p. 112

<sup>91</sup> LEFEBVRE, 2006. *op. cit.* p. 113-119

<sup>92</sup> DELVAINQUIERE, Jean-Cédric, *et al. op. cit.*

fiscalité professionnelle (CFE, CVAE, IFR, TaSCom, TAFNB etc.). C'est ce financement de l'intercommunalité qui conduit à des « conflits », car la redistribution se fait parfois au détriment d'une ville et d'une population.

Il n'est pas évident que, redistribuant des communes riches vers les communes pauvres, on redistribue en même temps des habitants pauvres vers les habitants riches.<sup>93</sup>

Car comme le démontre Marie Rousseau, en raison des particularités de la fiscalité territoriale française « une commune riche n'est pas forcément une commune de riches et une commune pauvre n'est pas toujours une commune de pauvres ».<sup>94</sup>

Après avoir abordé dans une première partie la territorialisation culturelle de la France, ainsi que le développement territorial de la lecture publique à l'échelle intercommunale dans une seconde partie, la troisième et dernière partie de ce mémoire est consacrée à quatre exemples normands de lecture publique intercommunale.

---

<sup>93</sup> ESTEBE, Philippe. *op. cit.*

<sup>94</sup> *Ibid*



# LA LECTURE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE EN NORMANDIE : ETUDE DE CAS DE 4 INTERCOMMUNALITES

---

## ETUDE DE TERRAIN

### Le territoire étudié : La Normandie

La Normandie est une région administrative française située au nord-ouest de la France. Le nord de la Normandie est bordé par la Manche tandis que sur le sud et l'est, la région est limitrophe avec la Bretagne, les Pays de la Loire, le Centre Val de Loire, l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais Picardie.

Composée de cinq départements (le Calvados, l'Eure, la Manche, l'Orne et la Seine-Maritime), son territoire s'étend sur 30 627 km<sup>2</sup>, soit 5% du territoire de la France métropolitaine, avec une population de 3 342 467 personnes au 1er janvier 2018.

De 1956 à 2015, la Normandie était divisée en deux régions administratives : la Basse-Normandie et la Haute-Normandie. Le vote définitif de la nouvelle carte des régions a conduit à la réunification de la Normandie le 1er janvier 2016.

Au 1er janvier 2017, la loi NOTRe du 7 août 2015 conduit à la fusion de communautés de communes ou d'agglomérations et à la rationalisation de syndicats intercommunaux. La Normandie passe de 157 à 73 intercommunalités avec 12 Communautés d'agglomération, 58 Communautés de communes, 2 Communautés urbaines et 1 Métropole (Métropole Rouen Normandie).

Au 1er janvier 2017, on comptabilise en Normandie :

Figure 8 — Nombre de communes et d'EPCI en Normandie

	Communes	Métropole	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
<b>Calvados</b>	537	0	1	1	15
<b>Eure</b>	602	0	0	3	10 <sup>95</sup>
<b>Manche</b>	477	0	0	3	5
<b>Orne</b>	412	0	1	1	13
<b>Seine-Maritime</b>	710	1	0	4	15
	<b>2738</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>12</b>	<b>58</b>

Il existe plusieurs spécificités intercommunales avec des intercommunalités interdépartementales (Pays de Honfleur-Beuzeville, Roumois Sein, Interco Sud Eure...) et interrégionales (Pays de Dreux, la communauté de communes des Villes Sœurs...).

Les deux anciennes régions de la Haute-Normandie et de la Basse-Normandie disposaient chacune de deux structures régionales pour le livre : l'Agence régionale du livre et de la lecture de Haute-Normandie (ARL) et le Centre régional des lettres de Basse-Normandie (CRL). Dans le cadre de la réforme territoriale, les deux agences, qui coopéraient déjà sur des projets, se sont rapprochés et forment dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 la nouvelle agence de coopération des métiers du livre en Normandie, Normandie Livre & Lecture.

En 2014, 68 % de la population de la Haute-Normandie est desservie par un établissement de lecture publique contre 85 % en Basse-Normandie, soit un écart de 16 points. La proportion moyenne nationale d'accès à un point de lecture publique est de 89 %.<sup>96</sup>

## **Méthodologie**

Cette partie détaille la méthodologie de recherche de ce mémoire. L'objectif de ce mémoire est d'identifier et d'explorer les effets de l'intercommunalité sur la lecture publique avec des exemples concrets.

Afin de choisir des exemples pertinents, il a d'abord fallu identifier des bibliothèques avec un fonctionnement intercommunal. Cette sélection a été menée sur 3 critères principaux, la forme de l'intercommunalité et sa compétence de lecture publique, les projets mis en œuvre sur les bibliothèques ainsi qu'une bonne répartition géographique des intercommunalités étudiées pour couvrir le plus possible la région Normande. La presse locale ainsi que les journaux communaux et intercommunaux ont été consultés.

Afin de collecter des données pertinentes, des entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de professionnels des bibliothèques concernées (directeur, coordinateur, responsable de service). Pour mener à bien ces entretiens, un guide d'entretien a été mis au point.

Le guide d'entretien permet de collecter des informations approfondies sur le sujet et de ne rien omettre.

Si les entretiens réalisés ne sont pas exhaustifs, ils représentent tout de même la diversité de la prise de compétence lecture publique dans le cadre d'une intercommunalité.

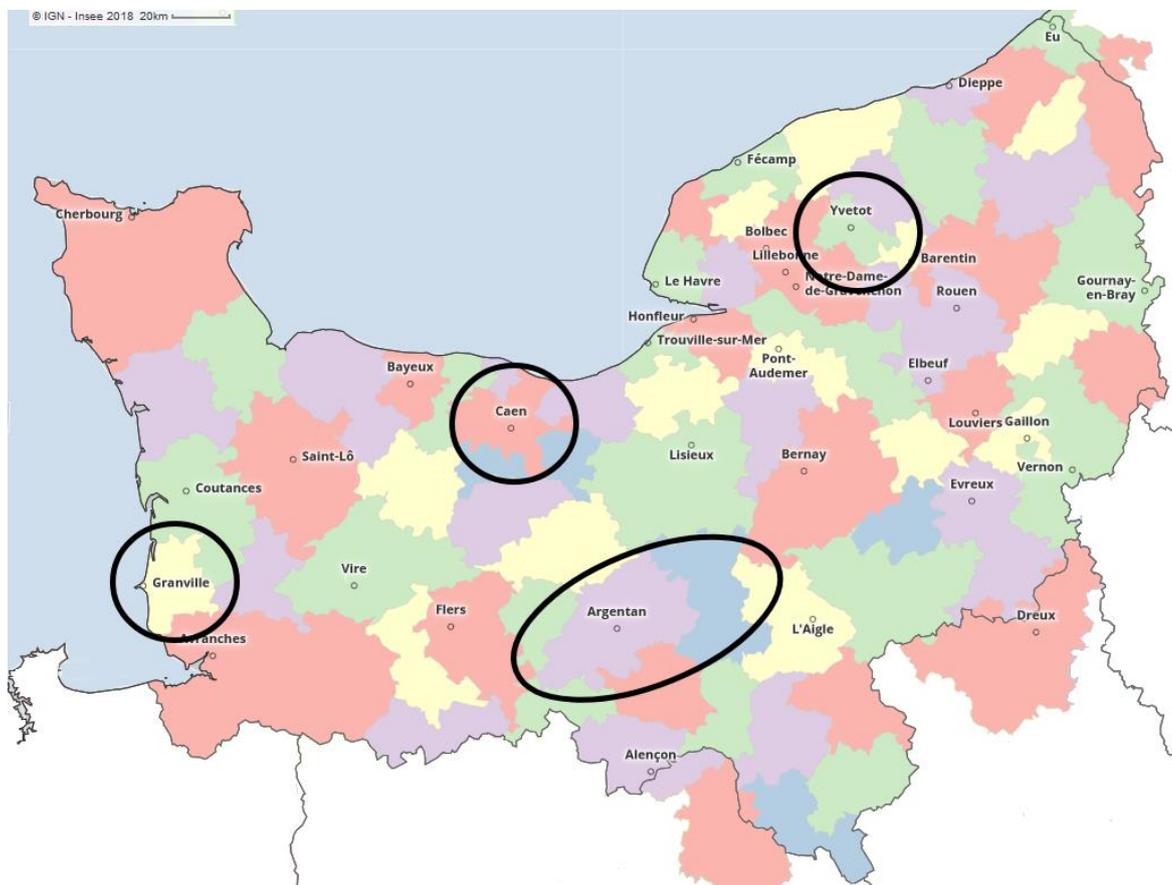
---

<sup>96</sup>MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION. *Bibliothèques municipales et intercommunales : données d'activité 2014 Synthèse nationale* [consulté le 12/08/2018] Disponible sur le Web : < <http://www.arl-haute-normandie.fr/upload/medias/enqueteannuelle2014.pdf> >

## 4 EPCI NORMANDES AVEC UNE COMPÉTENCE « LECTURE PUBLIQUE »

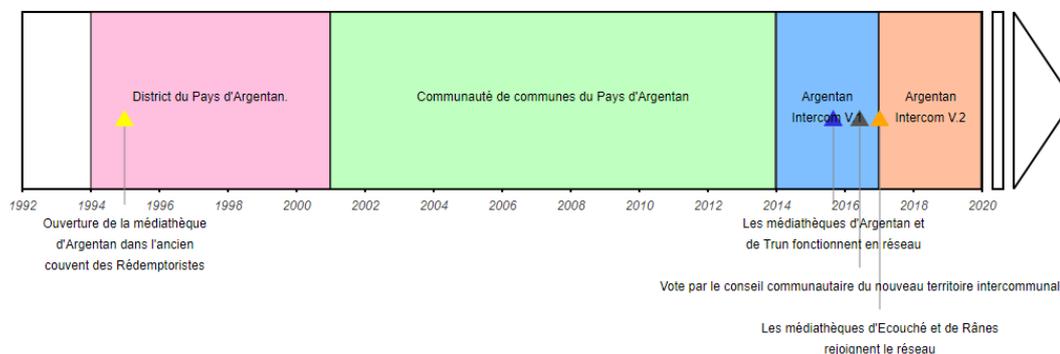
Les quatre EPCI sélectionnées ont pris « une » compétence et non « la » compétence en lecture publique, celle-ci revêtant des formes variées.

Figure 9 - Carte des EPCI en Normandie



### *Argentan Intercom*

Figure 10 – Chronologie d’Argentan Intercom

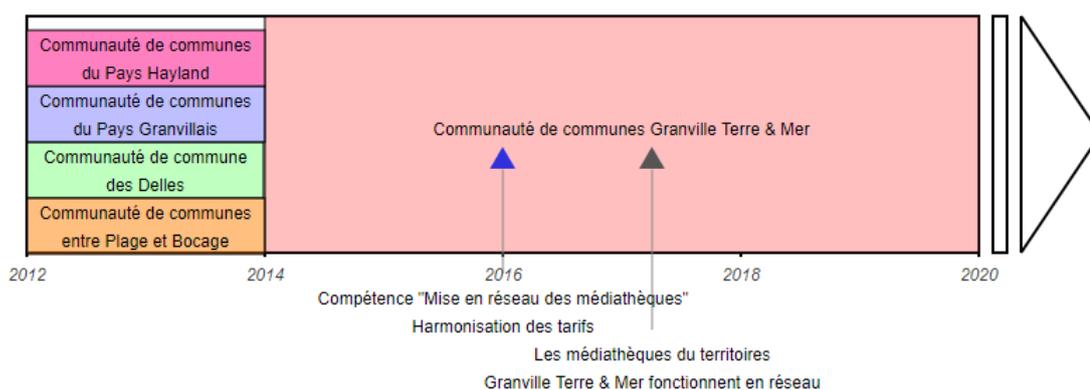


Argentan Intercom est une communauté de communes ornaise créée le 1<sup>er</sup> janvier 2014 suite à la fusion des communautés de communes du Pays d’Argentan, de la plaine d’Argentan et de la Vallée de la Dives. Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, elle fusionne avec la Communauté de communes de Courbes de l’Orne et la communauté de communes du Pays du Haras du Pin. Elle conserve le nom d’Argentan Intercom.

Avec la fusion intercommunale de 2014, la médiathèque de Trun est devenue un équipement d'Argentan Intercom. Jusque-là gérée par des bénévoles de l'Association « Bibliothèque pour tous ». Argentan Intercom a souhaité créer un réseau de bibliothèques « afin d'offrir un service de lecture publique de qualité et égal en termes de collections et d'animation sur l'ensemble de son territoire ». La fusion intercommunale de 2017 apporte deux des trois bibliothèques du nouveau territoire. La troisième bibliothèque reste communale, par volonté de ses élus.

### Granville Terre & Mer

Figure 11 - Chronologie de la Communauté de communes de Granville terre et mer



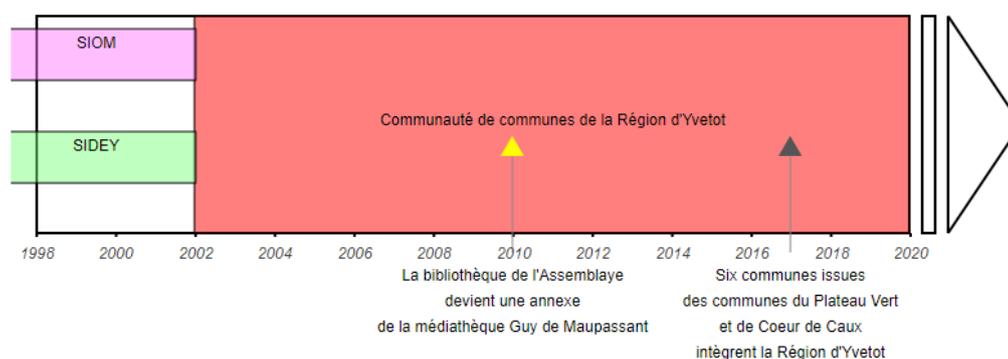
Granville Terre & Mer est une communauté de communes du département de la Manche. Avec ses 46 370 habitants répartis dans 32 communes, cette EPCI à fiscalité propre (FPU) a adopté un mode de fonctionnement hiérarchique et horizontal coordonné pour ses bibliothèques.

Cette intercommunalité est dotée de la compétence « mise en réseau des médiathèques » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Depuis le 4 avril 2017, les 7 médiathèques du territoire Granville Terre et Mer fonctionnent conjointement au sein d'un large réseau. Le réseau est composé de 6 médiathèques réparties dans six communes : Bréhal, Cerences, Donville-les-Bains, Granville, La Haye-Pesnel, son antenne Saint-Jean-des-champs et Saint-Pair-sur-mer ainsi que d'une animathèque à Granville.

### Région d'Yvetot

Figure 12 - Chronologie de la communauté de commune Région d'Yvetot



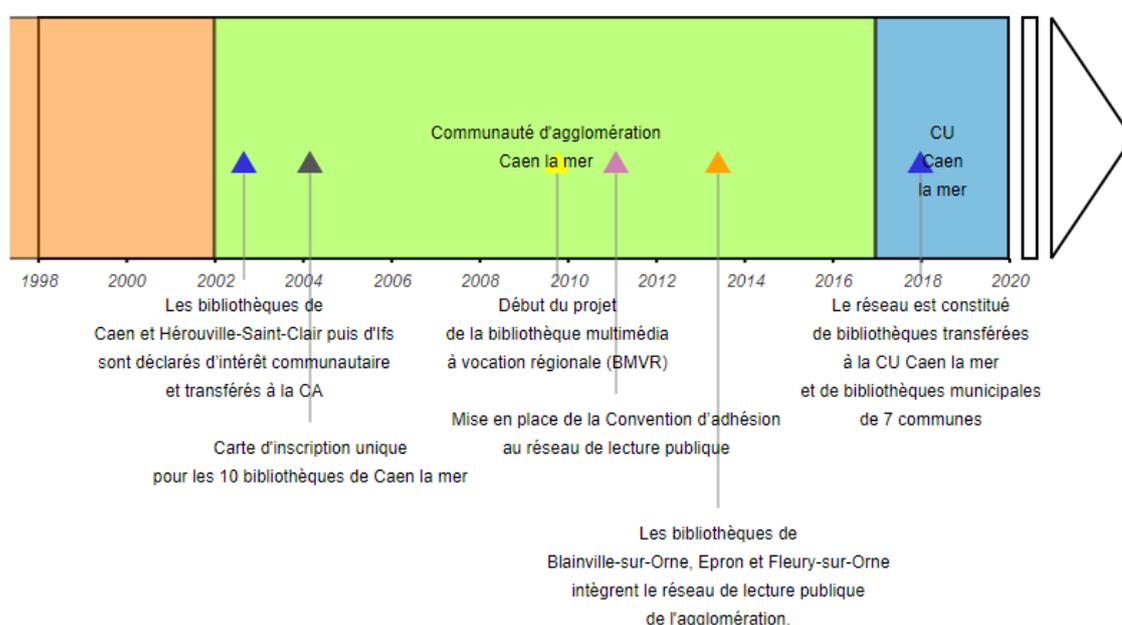
La Région d'Yvetot est une communauté de communes située en Seine-Maritime. Créée le 31 décembre 2001, elle succède à deux anciens syndicats, le

syndicat de ramassage des ordures ménagères (SIOM) et le syndicat intercommunal de développement économique de l'Ouest d'Yvetot (SIDEY).

Le 1<sup>er</sup> janvier 2017, six communes issues de la communauté de communes du Plateau Vert et de la communauté de communes Cœur de Caux intègrent la Région d'Yvetot. Dès l'année 2016, les élus des communes ont été associés à plusieurs réunions de la CCRY. Certaines communautés de communes bénéficiaient d'une tarification spéciale, propre aux habitants de la CCRY, leurs communautés « versant une contribution financière pour le fonctionnement de la médiathèque »<sup>97</sup>. Et ayant adopté la compétence optionnelle de gestion des équipements culturels d'intérêt communautaire, la CCRY gère la médiathèque intercommunale Guy de Maupassant depuis 2002.

### Caen la mer

Figure 13 - Chronologie de la communauté urbaine Caen la mer



La communauté urbaine de Caen trouve ses origines dans le district urbain de Caen, créée en 16 novembre 1973. En 2002, le district en communauté d'agglomération et prend le nom de Caen la mer en 2004. Elle se transforme en communauté urbaine le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Initialement composée de 8 communes, la communauté urbaine de Caen s'est développée et comprend aujourd'hui 50 communes.

En septembre 2002, les équipements culturels de Caen et d'Hérouville-Saint-Clair sont déclarés d'intérêt communautaire et sont transférés à la nouvelle communauté d'agglomération. La bibliothèque d'Ifs les rejoint en novembre.

L'agrandissement de la communauté d'agglomération puis de la communauté urbaine conduit à l'intégration des bibliothèques des communes membres dans le

<sup>97</sup> REGION D'YVETOT. *Rapport d'activités Communauté de Communes de la Région d'Yvetot 2015*. [en ligne] 2016. [consulté le 02/08/2018] Disponible sur le Web : < <https://fr.calameo.com/read/004880598757418f3bca0> >

cadre d'un Contrat Ville Lecture, puis à partir de 2010 du Contrat Territoire Lecture. La communauté d'agglomération met en place un schéma de développement du réseau de lecture publique à l'échelle intercommunale qui repose sur un réseau de bibliothèques communautaires. Dès février 2011, les bibliothèques communautaires peuvent rejoindre le réseau de lecture publique en en signant une convention-cadre.

Le réseau de bibliothèques est donc constitué de bibliothèques transférées (transfert de la compétence à l'intercommunalité) et de bibliothèques intégrées (conventionnement).

## L'intercommunalité des équipements

L'intercommunalité des équipements consiste au transfert, ou à la création, de bâtiment, de personnels, de collections à l'intercommunalité. La notion « d'intérêt communautaire » est librement définie par l'inter communauté. Aussi, l'intercommunalité peut choisir au transfert d'une bibliothèque, de quelques bibliothèques ou de la totalité des bibliothèques de son territoire. Il peut s'agir soit d'un fonctionnement hiérarchique (avec des bibliothèques transférées), soit d'un fonctionnement horizontal (où les bibliothèques municipales sont sous une coordination intercommunale), soit d'un mixte des deux.

### *Argentan Intercom*

Dans le cadre du réseau d'Argentan Intercom, la mise en place de l'intercommunalité Argentan Intercom le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a conduit à une première « fusion » des médiathèques d'Argentan et de Trun. Ainsi, la médiathèque de Trun est devenue un équipement d'Argentan Intercom « afin d'offrir un service de lecture publique de qualité et égal en termes de collections et d'animation sur l'ensemble du territoire ».

Le 14 juin 2016, le conseil communautaire vote le nouveau territoire intercommunal proposé en octobre 2015 par le préfet de l'Orne dans le contexte de la loi NOTRe. La nouvelle communauté de communes s'élargit le 1<sup>er</sup> janvier 2017 en fusionnant avec la communauté de communes des Courbes de l'Orne et la communauté de communes du Pays du Haras du Pin. Sur les trois médiathèques présentes sur ce nouveau territoire, seules les médiathèques d'Ecouché et de Rânes ont intégré le réseau. La troisième est restée communale sur la décision des élus de la commune qui ne souhaitaient pas rejoindre le réseau.

L'intercommunalité est ainsi dotée de la compétence « Construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et sportifs, aménagement, entretien et gestion des médiathèques François Mitterrand d'Argentan, Stéphane Hessel de Trun, d'Ecouché-les-Vallées et de Rânes [...] »<sup>98</sup>

Si les bibliothèques de Trun, Ecouché-les-Vallées et de Rânes étaient jusque-là gérées par des bénévoles de l'Association « Bibliothèque pour tous », l'objectif de la mise en réseau était de professionnaliser l'ensemble du réseau.

« En fait, ce qu'on a voulu, c'est complètement professionnaliser le réseau, ce qui n'était pas le cas avant » explique Nadine Pierre, directrice de la médiathèque

---

<sup>98</sup> ARGENTAN INTERCOM. Les compétences d'Argentan Intercom. *Argentan Intercom* [en ligne]. [consulté le 03/08/2018] Disponible sur le Web : <<http://www.argentan-intercom.fr/citoyennete/argentan-intercom/lescompetences/>>

d'Argentan, dont « [le] rôle a été d'expliquer aux élus [son] point de vue et de voir dans quel sens ils allaient. S'ils souhaitaient eux-mêmes un vrai réseau de lecture public ou pas du tout. Ou si on restait avec des fonctionnements un peu hybrides ». Ainsi, elle a « toujours défendu l'idée d'un réseau professionnel, d'une réflexion sur comment installer une vraie dynamique de lecture publique et de culture sur un territoire ».

Aux yeux d'Isabelle Bosch, vice-présidente déléguée aux équipements communautaires « Un équipement tel que la médiathèque François Mitterrand a été conçu à la taille d'un territoire et non d'une ville. Il est donc naturel que les actions initiées par la médiathèque irriguent largement le territoire et aillent en direction de tous les publics. La médiathèque assure le maillage culturel du bassin de vie d'Argentan ». Aussi, c'est « tout naturellement que la mise en réseau avec la médiathèque Stéphane Hessel de Trun va se faire en 2015 ». L'intégration des bibliothèques d'Ecouché et de Rânes lors de l'élargissement de la communauté de commune en 2017 est donc une suite logique d'un projet débuté en 2014.

### *Granville Terre et Mer*

Granville Terre et Mer est une intercommunalité issue de la fusion de la communauté de communes des Delles, de la communauté de communes entre Plage et Bocage, de la communauté de communes du Pays Granvillais et de la communauté de communes du Pays hayland au 1<sup>er</sup> janvier 2014. Dotée de la compétence facultative « Mise en réseau des bibliothèques » depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, l'intercommunalité souhaite « soutenir la “lecture publique” par la mise en réseau progressive des médiathèques de tout le territoire. [...] La collectivité s'est donné deux ans pour décider d'une prise de compétence complète »<sup>99</sup>.

Cette mise en réseau est basée sur une convention entre la Communauté de communes Granville Terre et Mer et les communes. Les établissements gardent leur statut actuel et leur autonomie, ainsi, les médiathèques de Bréhal, Cérences, Donville les Bains, Granville et St Pair sur mer restent municipales tandis que celle de la Haye Pesnel<sup>100</sup> (et son antenne de St Jean des champs) reste communautaire<sup>101</sup>. Les élus des communes de Granville et de Bréhal souhaitent conserver leur politique culturelle, car leurs médiathèques ont été pensées à un niveau communal et sont une véritable vitrine de la politique culturelle de la ville.

Les bibliothèques associatives « Bibliothèques pour tous » de Jullouville et Carolles n'ont pas intégré le réseau.

Lors de la fusion des trois communautés de communes pour créer Granville Terre et Mer, Thibaut Hequet, directeur de la médiathèque de Granville, explique que « Les élus n'ont pas réussi à s'entendre pour une compétence pleine et entière, et donc ont opté pour une mise en réseau avec le pôle coordination à la médiathèque intercommunale de La Haye Pesnel »

---

<sup>99</sup> GRANVILLE TERRE ET MER. *Granville Terre & Mer le mag* [en ligne]. Mars 2014, Hors-série [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < <https://fr.calameo.com/read/005059657453c5855ec1d> >

<sup>100</sup>Médiathèque intercommunale de l'ancienne Communauté de communes du Pays hayland

<sup>101</sup>GRANVILLE TERRE ET MER. *Granville Terre & Mer le mag* [en ligne]. Décembre 2015, n°5 [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < <https://fr.calameo.com/read/005059657e2811a65b6d9> >

La bibliothèque de la Haye Pesnel a toujours été intercommunale.

Dans la mesure où la médiathèque de la Haye Pesnel a été pensée à une dimension, une population intercommunale, elle ne pouvait pas retourner à une commune. Puisqu'elle n'a jamais été communale. Personnel, bâtiments, collections... ont été transférés à la nouvelle Communauté de communes Granville Terre et mer.

Yannig Hascoët, coordinateur du réseau des médiathèques de Granville terre et mer

Il s'agit ici d'un modèle mixte de fonctionnement hiérarchique, avec la bibliothèque intercommunale de la Haye Pesnel, et horizontale coordonné, avec les bibliothèques municipales sous coordination intercommunale.

Si la mise en réseau des bibliothèques est aboutie, la communauté de communes s'engage pour une culture intercommunale dans son projet de territoire « Horizon 2030 » publié en décembre 2017.

« La culture est essentielle à l'épanouissement des habitants, à la création de lien social et au rayonnement du territoire. L'échelle de la Communauté de communes et les contraintes qui pèsent désormais sur les collectivités territoriales conduisent à faire évoluer les approches afin de privilégier le travail en réseau, revoir les modalités d'action, mutualiser les outils et plus largement s'engager dans une réflexion collective ».

Les domaines d'applications concernent notamment « l'élargissement du réseau des médiathèques » ainsi que « la mise en place d'une politique culturelle d'animations au sein de ce réseau ».

### ***Région Yvetot***

Dans le cadre de la Région d'Yvetot, la communauté de communes a parmi ses compétences la gestion d'une médiathèque intercommunale qui a été déclarée d'intérêt communautaire. Cet équipement est composé de deux pôles : la médiathèque Guy de Maupassant à Yvetot, et l'annexe de l'Assembley tenu par des bénévoles dans la chapelle des Dames Blanches, un établissement d'hébergement pour personnes âgées à Yvetot. C'est le directeur de cet EHPAD qui a souhaité intégrer son établissement en 2010 dans le projet de vie culturelle de l'intercommunalité en devenant une annexe de la médiathèque Guy de Maupassant. Cela contribue à resserrer les liens intergénérationnels.

Inaugurée en 1978, la bibliothèque d'Yvetot est devenue un équipement d'intérêt communautaire. La compétence optionnelle de l'intercommunalité de la Région d'Yvetot consiste en la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, comprenant ainsi la gestion de la médiathèque intercommunale.

De février à août 2018, la médiathèque a connu d'importants travaux de rénovation afin de « répondre aux objectifs de la communauté de communes en matière d'écologie ». Le service de consultation, prêt et retour a été déplacé au pôle de l'Assembley le temps de la durée des travaux.

### ***Caen la Mer***

En septembre 2002, les équipements culturels et sportifs des villes de Caen et d'Hérouville-Saint-Clair sont déclarés d'intérêts communautaires et sont transférés

à la communauté d'agglomération. Ce transfert comprend les bibliothèques. En novembre de la même année, la bibliothèque d'Ifs est déclarée équipement d'intérêt communautaire.

Le 1er janvier 2017, la communauté urbaine remplace la communauté d'agglomération. Aussi, l'intercommunalité se voit dotée de la compétence obligatoire de Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels ou sportifs, déclarés d'intérêt communautaire.

En octobre 2010, le projet d'une bibliothèque multimédia à vocation régionale (BMVR) est lancé. Son chantier débute en juillet 2013 pour s'achever avec son inauguration le 13 janvier 2017. « Sa vocation est de porter une nouvelle relation à la lecture et à la culture, mais aussi d'animer un réseau de bibliothèques communautaires et municipales. »<sup>102</sup>

Les bibliothèques sont sur un fonctionnement hiérarchique et horizontal. Les 50 communes de l'agglomération de Caen la Mer ont confié à l'intercommunalité la gestion « des établissements qui ont vocation à être au service de tous les habitants, et pas seulement ceux de la commune qui héberge l'établissement »<sup>103</sup>. Ainsi, en plus de ses bibliothèques intercommunales de Caen (8 bibliothèques), Hérouville-Saint-Clair (1 bibliothèque) et Ifs (1 bibliothèque), l'intercommunalité gère un réseau de lecture publique accueillant sept bibliothèques municipales (Hermanville sur Mer, Mathieu, Epron, Giberville, Fleury sur Orne, Mondeville et son antenne, Bretteville sur Odon). Il s'agit des bibliothèques « intégrées ». Actuellement, le réseau de lecture publique n'est pas entièrement constitué.

## L'intercommunalité de gestion

Dans le cadre d'une intercommunalité de gestion, les outils de gestions tels que l'informatique de la bibliothèque ou les ressources documentaires sont gérées à un niveau intercommunal afin de proposer des services adaptés à un territoire étendu.

### *Argentan Intercom*

Dans le cadre du réseau de bibliothèques d'Argentan Intercom, il a été fait le choix de développer un portail et un système intégré de gestion de bibliothèque commun. Les ressources documentaires sont également passées à un niveau de gestion intercommunal. Ainsi, l'entretien des bâtiments mais également les achats sont effectués sur le budget de l'intercommunalité. Toute la partie budgétisation et facturation est gérée dans l'établissement tête de réseau, la médiathèque d'Argentan.

« Tout est intercommunal, le budget est intercommunal. Il est unique [...] l'année dernière, la grosse difficulté a été de rassembler tout en un seul budget unique. » Nadine Pierre

Concernant le SIGB, les bibliothèques bénévoles fonctionnaient sous Microbib et la bibliothèque d'Argentan sous Orphée. Afin de proposer un catalogue et une carte unique sur le réseau, toutes les bibliothèques sont passées sous Orphée. Cette

---

<sup>102</sup> ARCHIMED. Communauté Urbaine de Caen La Mer. *archimed* [en ligne]. [consulté le 21/07/2018]. Disponible sur le Web : <<http://www.archimed.fr/references-solutions-pour-bibliotheque/communaute-urbaine-de-caen-la-mer/>>

<sup>103</sup> CAEN LA MER. Les établissements. *Caen la Mer* [en ligne]. [consulté le 21/07/2018]. Disponible sur le Web : <<http://www.caenlamer.fr/content/les-etablisements>>

transition a été menée sur 3 mois, le temps d'harmoniser les notices, de former les bénévoles à l'utilisation d'Orphée, etc. La bibliothèque départementale de l'Orne a apporté son soutien financier à la migration.

### *Granville Terre et Mer*

Dimensionnée pour son intercommunalité de l'époque, le pays Hayland (7 496 habitants), la médiathèque intercommunale de La Haye Pesnel n'apparaît pas comme l'établissement tête de réseau de la nouvelle intercommunalité Granville Terre et Mer. A contrario, d'après Thibaut Hequet, le directeur de la médiathèque de Granville.

La médiathèque de Granville n'a jamais été intercommunale, mais elle a été pensée d'emblée en fait comme étant possiblement tête de pont d'un réseau. Et donc elle est dimensionnée pour un bassin de population de 40 000 habitants.

Que ce soit sur le plan du budget ou du personnel, l'investissement pour la bibliothèque de Granville s'inscrit dans un rayonnement plus large que celui de sa commune. Cette situation a entraîné quelques « crispations » de la part des élus Granvillais qui ne comprenaient pas pourquoi le pôle coordination se tient à la bibliothèque intercommunale quand bien même la tête de réseau naturelle semble être Granville.

La volonté des élus de conserver la main sur la politique culturelle de leurs bibliothèques a nécessité de trouver un libellé un peu particulier par rapport à la prise de compétence. On parle de la compétence « Mise en réseau des bibliothèques ». Chaque médiathèque reste régisseuse de son budget<sup>104</sup>, mais le conventionnement permet une certaine compensation financière, notamment lors de l'harmonisation des tarifs, l'intercommunalité vient rendre le manque des recettes de la médiathèque suite à la baisse de ses tarifs.

Mais cette situation n'empêche pas le développement d'outils de gestion à l'échelle du réseau. Un catalogue unique proposant l'offre documentaire de tout le territoire a été proposé aux usagers qui ont su très vite le solliciter. Ainsi dès la fusion, il y a eu près de 1200 demandes de réservations et pas moins de 1800 transactions.

### *Région d'Yvetot*

Longtemps communale, la bibliothèque d'Yvetot est devenue intercommunale en 2002 et son annexe a été intégrée en 2010.

La bibliothèque dispose de son propre portail documentaire développé sur WordPress. Un catalogue unique propose l'offre documentaire de la médiathèque et de son annexe.

Il y a actuellement un travail de communication qui est mené par la communauté de communes. Aussi, la médiathèque va bénéficier par la suite d'une meilleure visibilité sur le site intercommunal.

---

<sup>104</sup> Le budget reste municipal. Il n'y a pas d'outils formalisés même s'il y a un échange informel sur le sujet.

### *Caen la Mer*

Il n'existe pas de dispositifs précis sur le réseau, aussi pour Quitterie Brodie, responsable du département des publics à la bibliothèque Alexis-de-Tocqueville de Caen, « le sentiment d'appartenance à la communauté n'est pas très prégnant »

Le conventionnement est « ancien » et « basique », aussi il ne concerne que le réseau documentaire ainsi que la participation à certaines actions, telles que les formations.

S'il existe une discussion permanente entre le réseau et les bibliothèques, la mise en réseau ne se vit pas très bien. Pour Quitterie Brodie, « Tout le monde n'est pas sur la même longueur d'onde concernant les offres aux usagers, les postes, les pratiques... »

Ainsi, « Chaque ville choisit son investissement dans la lecture publique de sa ville ». La politique de lecture publique varie donc d'une ville à une autre, ce qui laisse une certaine autonomie aux élus.

Il y a quand même une certaine volonté de laisser les gens faire ce qu'ils veulent faire sur leur territoire. Caen ne va pas voir ce qu'il se passe ailleurs, sauf sur un projet de bibliothèque.

### **L'intercommunalité des ressources humaines**

L'intercommunalité représente un défi en ce qui concerne les ressources humaines. Dominique Lahary présente deux modèles possibles, avec des variantes, d'une intercommunalité des ressources humaines. Le premier modèle, le modèle « intégré » dans lequel l'ensemble des équipes sont gérées par l'intercommunalité. Dans le second modèle, le modèle « non intégré », les équipes relèvent des communes bien qu'une mission de coordination soit menée au niveau intercommunal.

Une combinaison de ces deux modèles est possible sachant qu'ils permettent tous les deux : la mutualisation des compétences, la répartition des tâches et le travail transversal.

### *Argentan Intercom*

Afin de professionnaliser le réseau, la directrice de la bibliothèque d'Argentan a fait appel à son équipe afin de trouver des volontaires référents. L'objectif étant qu'ils se rendent dans les annexes pour assurer les plages d'ouvertures, mais aussi pour travailler avec les bénévoles. Parmi ces trois référents, Blandine Louvel tient le rôle de coordinatrice intercommunal du réseau des médiathèques. La DRAC et la Médiathèque départementale de l'Orne ont participé au financement d'un poste pour répondre aux nouveaux besoins engendrés par le réseau.

De l'avis de Nadine Pierre, il ne s'agit pas d'un poste facile, car « il faut tout connaître, il faut être polyvalent sur tous les supports, sur toute l'animation, sur la communication... ».

Les référents ont aussi une mission d'encadrement, de management auprès des bénévoles. L'objectif étant de professionnaliser le réseau grâce à des bénévoles formés et accompagnés par les bibliothécaires d'Argentan

Cependant, comme le souligne Nadine Pierre, l'arrivée de professionnels peut brusquer les bénévoles.

« L'arrivée de professionnels aussi, je peux le comprendre, fait peur. Les dames qui ont entre 70 et 80 ans se disent "je ne vais pas suivre moi". Ça, c'est une réalité aussi. Quelque part, on aurait peut-être dû plus le mesurer. Voir arriver quelqu'un qui est plein de connaissances que toi tu n'as pas, ça peut faire peur. Mais à la fois, on ne va pas non plus gâcher nos compétences professionnelles. »

Mais c'est aussi l'occasion de bénéficier des compétences individuelles de ces bénévoles. Ainsi, à Trun, c'est un des bénévoles qui organise les ateliers numériques.

### *Granville Terre et Mer*

Alors que certaines intercommunalités, telles qu'Avranches, font le choix de confier la mission au directeur de la médiathèque centre, Granville Terre & Mer a fait le choix de recruter un coordinateur à temps plein début 2016 en la personne de Yannig Hascoët pour mener à bien la mise en réseau :

Là en l'occurrence, lors de la prise de compétence, le fait qu'il n'y ait que deux collègues à Saint Jean Deschamps, naturellement c'est posé la question de Qui ? Qui pour porter le projet

Yannig Hascoët coordinateur du réseau des médiathèques de Granville terre et mer

Son rôle consiste à assurer le développement du réseau afin de garantir sa pérennité : mise en réseau informatique, circulation des documents et des lecteurs, mise en place d'une carte unique. etc. Ils sont, avec ses deux collègues de la bibliothèque intercommunale de la Haye Pesnel, les seuls bibliothécaires intercommunaux. Le reste des bibliothèques étant municipales, les agents sont communaux.

Des services de Granville Terre et Mer ont également participé, à leur niveau à la mise en réseau des médiathèques. Le service informatique a travaillé sur le nouveau portail et le service communication sur la nouvelle identité du réseau.

Les bibliothèques du réseau sont toutes des bibliothèques professionnelles même si certaines bibliothèques s'appuient sur la présence de bénévoles. Cette culture professionnelle commune a ainsi facilité la mise en réseau. Cependant, le fait que les bibliothèques ne soient pas intégrées au réseau a également quelques limites. À titre d'exemple, à la bibliothèque de Donville-les-Bains, une professionnelle s'occupe de la bibliothèque avec l'appui des bénévoles. En cas d'absence, ce sont les bénévoles qui reprennent la bibliothèque. Mais si cette bibliothèque était intégrée, « elle part et quelqu'un du réseau va la remplacer. » souligne Thibaut Hequet, directeur de la médiathèque de Granville..

Le fait que les bibliothèques ne soient pas intégrées peut également freiner la mobilité des professionnels sur le territoire.

Pour Yannig Hascoët, le coordinateur du réseau des médiathèques de Granville terre et mer

Les communes peuvent avoir la sensation que leur personnel ne travaille plus pour leur commune, mais travaillent pour la communauté de communes.

Mais un mécanisme de compensation financière a été mise en place, notamment avec une régie de recette sur les inscriptions et également une caisse de

compensation financière pour le temps passé par des agents communaux sur le réseau (avec une base de 0,2 ETP hebdomadaire par bibliothèque, qui peut être amené à évoluer lors des futurs comités de pilotage). Il faut donc calculer le temps passé par l'agent sur le travail intercommunal.

### ***Région d'Yvetot***

La bibliothèque d'Yvetot est une bibliothèque intercommunale professionnelle. Composée de 13 employés, dont 10 à temps plein, son équipe est en place « depuis longtemps » tandis que sa directrice a pris son poste en août 2017.

### ***Caen la Mer***

Dans les bibliothèques transférées, on compte cent quarante-quatre agents avec à Caen cent vingt personnels, dont quatre-vingts agents à la bibliothèque Alexis de Tocqueville (BAdT) et une quarantaine de personnels répartis dans les bibliothèques de quartier, une vingtaine d'agents à Hérouville et quatre agents à Ifs.

Dans les bibliothèques intégrées, cela varie d'une ville à une autre, ainsi à Mathieu, on compte 3 personnels et la présence de bénévoles. Nous avons donc affaire à des bibliothèques professionnelles, qui en fonction de leur situation communale, s'appuient sur le travail de bénévoles. Certaines communes souhaitent réellement professionnaliser la lecture publique alors que d'autres sont moins investies. Quitterie Brodie émet une analyse à ce sujet :

Ça dépend de la politique de lecture publique de chaque ville. Chaque ville choisit son investissement dans lecture publique de sa ville

Les postes les plus axés sur le fonctionnement du réseau ont un positionnement plus compliqué. Car il faut apporter une expertise technique tout en assurant un poste transversal. Aussi, cette situation peut être mal vécue par le personnel. Pour Quitterie Brodie, « Il faut avoir de bonnes qualités de coordinateur ».

## **L'intercommunalité de services**

Dans le cadre d'une intercommunalité de services, on se place dans l'offre de services à l'utilisateur. L'intercommunalité permet en effet « d'offrir plus » notamment en développant à titre d'exemple un catalogue unique avec une offre documentaire étendue, la mise en place d'une navette, d'un portail commun...

### ***Argentan Intercom***

Le réseau de bibliothèque d'Argentan Intercom a saisi l'occasion offerte par l'intercommunalité pour développer ses services à l'échelle du territoire intercommunal.

Ainsi, à la suite de la première fusion intercommunale de 2014, la médiathèque de Trun s'ouvre au numérique en proposant des ateliers de découverte du multimédia, car « Grâce à sa mise en réseau avec la médiathèque François Mitterrand d'Argentan, la médiathèque Stéphane Hessel de Trun dispose maintenant de tous les

moyens techniques et humains pour animer des ateliers de découverte du numérique »<sup>105</sup>

S'il existait déjà une carte commune lors de la première mise en réseau, depuis le 9 janvier 2017, les usagers disposent d'une carte d'abonnement unique et ont la possibilité d'emprunter et de retourner leurs documents sur les quatre sites. La directrice « compte beaucoup sur la satisfaction des usagers d'avoir cette carte unique qui leur permet d'emprunter partout et d'avoir accès à 100 000 documents ».

Au niveau de la circulation des documents, une navette a été mise en place. Celle-ci n'est pas tout à fait opérationnelle, actuellement, ce sont les agents référents qui sont chargés de transporter les documents<sup>106</sup> et le réseau ne dispose que d'un véhicule. Sur la politique culturelle menée, les acquisitions dans les annexes sont grand public tandis que les ouvrages plus spécialisés sont conservés à la bibliothèque centrale d'Argentan et circulent en fonction des demandes.

Les horaires d'ouverture au public au sein des différentes bibliothèques ont également été repensés.

Les bibliothèques d'Argentan Intercom disposent également d'un portail et d'un SIGB commun ainsi que de ressources en ligne accessibles à tous les usagers.

### *Granville Terre et Mer*

La mise en réseau des sept médiathèques de Granville Terre et Mer conduit à la création de nouveaux services tels que la mise en place d'une carte d'adhérent unique qui permet d'emprunter dans les sept médiathèques du territoire. Ainsi, les usagers peuvent emprunter un livre dans l'une des médiathèques et le redéposer dans une autre. Un système de navette a été mis en place avec un véhicule intercommunal équipé.

Les bibliothèques sont propriétaires de leurs documents. En cas de perte ou de détérioration, si l'utilisateur se rend dans une autre bibliothèque, il y a toujours une hésitation de la bibliothèque de retour d'encaisser l'amende de la bibliothèque prêteuse.

Les tarifs ainsi que les conditions de prêts ont été harmonisés pour l'ensemble du territoire. L'harmonisation des tarifs, qui fut la première mesure décidée en novembre 2015 et appliquée le 1<sup>er</sup> janvier 2016, a eu impact sur l'inscription :

« La récente harmonisation des tarifs sur l'ensemble du territoire de Granville Terre et Mer et la gratuité pour les jeunes ont d'ailleurs permis une augmentation significative des inscriptions, notamment chez les 0-18 ans avec 25 % d'inscrits en plus en 2016 qu'en 2015 »<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> ARGENTAN INTERCOM. *Intercom Magazine. Journal trimestriel d'Argentan Intercom*. [en ligne]. Janvier 2016, n°38 [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < <https://fr.calameo.com/books/0040611009f1db1482a3b> >

<sup>106</sup> A titre d'exemple, un agent référent a transporté 1300 documents en 1 an. Avec un poids moyen de 350gr par livre, cela équivaut à 455 kg de charge sur l'année.

<sup>107</sup> GRANVILLE TERRE ET MER. *Granville Terre & Mer le mag* [en ligne]. Juin 2017, n°9 [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < [http://www.granville-terre-mer.fr/fileadmin/user\\_upload/Magazines/Terre\\_et\\_Mer\\_Le\\_Mag/2017-06\\_Gtm\\_Mag\\_Num9.pdf](http://www.granville-terre-mer.fr/fileadmin/user_upload/Magazines/Terre_et_Mer_Le_Mag/2017-06_Gtm_Mag_Num9.pdf) >

La mise en réseau informatique eut lieu en avril 2014. Comme à Argentan Intercom, un travail a dû être effectué pour nettoyer les notices des bases documentaires existantes, mais également transférer les catalogues existants (gérés par les modules catalogues d'Orphée, Paprika, Microbib...) sur le nouveau portail Decalog. Ce travail a été effectué par les bibliothèques d'origine qui en plus d'effectuer leur propre mission, travaillaient sur le SIGB. S'il n'y a pas eu de chargé de mission, le coordinateur été présent pour tout « chapeauter ».

Le nouveau portail documentaire, lancé en juin 2017 permet aux usagers d'effectuer des recherches dans le catalogue unique du réseau des médiathèques ainsi que de réserver ou prolonger des documents à partir de son compte lecteur. Le public s'est approprié ce portail documentaire. Une application mobile, Bibenpoche<sup>108</sup>, a également été développée, toujours dans l'optique de faciliter les emprunts et les réservations.

Les animations ont également été pensées en commun, à l'instar de la série d'animation « Le Rendez-vous »<sup>109</sup> qui s'est déroulée dans 6 médiathèques du territoire en novembre 2017 pour répondre à une demande des élus.

Pour Claire Rousseau, la vice-présidente de Granville terre et mer chargée de la culture, la mise en réseau est « une vraie plus-value pour les usagers ».

### *Région d'Yvetot*

Le portail documentaire permet de consulter le catalogue commun de la médiathèque Guy de Maupassant et de son annexe. La bibliothèque propose des animations dans ses deux structures.

Pour Gérard Charassier, le président de la communauté de communes, la médiathèque intercommunale est l'équipement culturel phare de la Région d'Yvetot.

C'est un équipement important qui accueille beaucoup de public adulte, mais aussi beaucoup de jeunes [...] C'est un lieu, évidemment, consacré à la lecture publique, mais c'est plus que cela, c'est un lieu, j'ai envie de dire, de vie tout simplement, qui attire beaucoup les jeunes.<sup>110</sup>

Bénéficiant d'une structure et de son annexe dans la ville centre, la médiathèque semble manquer de visibilité à l'échelle intercommunale. Pour la directrice de la médiathèque, Clémence Laot, « il faut à tout prix que les habitants de la com'com s'approprient notre médiathèque et qu'elle devienne la leur ».<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup> JOUATEL, Fabie. Granville Terre et mer. Une application mobile pour les médiathèques. *Ouest France* [en ligne]. 18 juin 2016. [consulté le 06/07/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.ouest-france.fr/normandie/granville-50400/granville-terre-et-mer-du-nouveau-dans-le-reseau-des-mediathèques-5815659>>

<sup>109</sup> VERGER, Kevin. Un premier « Rendez-vous » dans les médiathèques du pays granvillais. *Ouest France* [en ligne]. 14 novembre 2017. [consulté le 06/07/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.ouest-france.fr/normandie/granville-50400/un-premier-rendez-vous-dans-les-mediathèques-du-pays-granvillais-5376099>>

<sup>110</sup> ANTOINE, Gilles. La médiathèque d'Yvetot fait peau neuve. *tendanceouest* [en ligne]. 15 février 2018. [consulté le 23/07/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.tendanceouest.com/actualite-263405-la-mediathèque-d-yvetot-fait-peau-neuve.html>>

<sup>111</sup> Une nouvelle directrice à la tête de la médiathèque d'Yvetot. *ParisNormandie.fr* [en ligne]. 28 août 2017. [consulté le 04/05/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.paris-normandie.fr/region/une-nouvelle-directrice-a-la-mediathèque-d-yvetot-AE10723399>>

### *Caen la Mer*

Le transfert de compétence n'est pas total, mais il existe des formes de coopérations et de mutualisation entre les établissements. Cependant, elles sont limitées. Ainsi, dans les bibliothèques de la communauté urbaine, il n'y a pas d'harmonisation sur les conditions d'accès. Certaines participent au système de navette ou sont en partenariat avec la bibliothèque départementale, d'autres non. Ainsi, il y a des bibliothèques complètement intégrées dans le catalogue collectif, tandis que d'autres le sont que partiellement.

Par exemple, la navette documentaire fonctionne pour les bibliothèques transférées (Caen, Hérouville, Ifs) ainsi que la bibliothèque intégrée (Mondeville) pour des raisons logistiques. Ce service est effectué par les personnels logistiques de la bibliothèque Alexis de Tocqueville, avec le véhicule de l'établissement. L'idée de développer une navette à l'échelle du territoire a été soulevée, mais n'a pas convaincu les élus, alors accaparés par le projet de la BADT.

Il existe une carte unique pour les bibliothèques transférées, mais pas pour toutes les bibliothèques intégrées. Aussi, au niveau de la politique documentaire des établissements, elle est propre à chacune des communes. Il n'y a pas de politique documentaire commune. Seul le règlement est commun pour les bibliothèques transférées.

Les liens entre les communes se font principalement dans la mutualisation des moyens et d'un aspect logistique. Également avec les formations du personnel qui sont, selon Quitterie Brodie, « des espaces où l'on se croise, où on échange ».

Chaque bibliothèque est libre pour sa tarification de services (par exemple, les photocopies).

## **IMPACTS DE L'INTERCOMMUNALITE CULTURELLE**

Comme nous l'avons vu, il existe de nombreuses formes d'intercommunalité culturelle, chacune étant propre à son territoire et répondant à ses spécificités. Aussi, les quatre réseaux de bibliothèques intercommunales présentés dans ce mémoire ne sont pas représentatifs du territoire normand, mais permettent tout de même de dégager des points de réflexion. Cette réflexion est menée sur deux axes : l'impact sur la politique locale et les populations, et l'impact sur les professionnels des bibliothèques.

L'intercommunalité est souvent un bon moyen pour développer les actions de proximité et pour professionnaliser ces actions<sup>112</sup>

### **Impact sur la politique locale et les populations**

#### *Développer la « vie culturelle » locale*

La culture occupe une place relativement importante au sein de la société et des villes. Théâtres, musées, cinémas, bibliothèques... La culture relie les individus

---

<sup>112</sup> LEFEBVRE, 2006. *op cite.* p. 114

les uns aux autres. Ouvertes à tous, les bibliothèques permettent à la population d'accéder à la culture afin de se divertir ou d'apprendre.

La vie culturelle désigne l'ensemble des manifestations de la culture. Les bibliothèques, qu'elles soient communales ou intercommunales, bénévoles ou professionnelles ont ici leur rôle à jouer. L'intercommunalité et la mise en réseau de bibliothèques peuvent être l'occasion de développer la solidarité entre les bibliothèques afin de répondre aux besoins des nouveaux publics acquis par l'élargissement du territoire.

Ceci passe notamment par l'aménagement culturel du territoire. Dans son diagnostic participatif de la vie culturelle local, le Parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin<sup>113</sup> avait notamment proposé en 2004 plusieurs actions à mener sur les bibliothèques communales, telles que de « Transformer la bibliothèque communale de Pont-Hébert en bibliothèque intercommunale » ou de créer une médiathèque intercommunale pour la Communauté de Communes de la région de Montebourg afin de « rationaliser l'offre au sein d'un bassin de vie »<sup>114</sup>.

L'intercommunalité de Bayeux Intercom a quant à elle fait le choix de construire une nouvelle médiathèque, Les 7 lieux, « pour être au plus proche des habitants des 36 communes » en étant un « outil de développement culturel »<sup>115</sup>.

Développer la « vie culturelle » locale présente de nombreux avantages. La culture et les lieux qui lui sont dédiés permettent aux populations de se rencontrer et d'échanger. Elle améliore ainsi la qualité de vie et favorise le bien-être général des individus.

Comme le soulignent Lefebvre Alain et Sibertin-Blanc Mariette, certaines communes et intercommunalités sont « réticentes » à s'engager dans une intercommunalité culturelle.<sup>116</sup> Cette réticence des élus a pour les auteurs deux facteurs : la culture est un domaine coûteux et les communes vont perdre un aspect emblématique de leur identité communale.<sup>117</sup>

### *Une intercommunalité subie*

Selon un calcul récent de l'AFP réalisé avec le répertoire national des élus, le nombre de maires ayant quitté leurs fonctions depuis 2014<sup>118</sup> serait en hausse de 55 % par rapport au mandat précédent (2008-2014). Selon les dires de Sylvain Maillard, député LREM, il faut effectuer « un regroupement des communes et des services » pour contrer cette vague de démission. La journaliste Mélanie Barbotin, dans son article pour Ouest-France, s'est intéressée aux raisons qui font que « les maires préfèrent démissionner ». Si elle constate un épuisement des élus, notamment

---

<sup>113</sup> Un parc naturel régional français créé le 14 mai 1991 et regroupant actuellement 150 communes (129 de la Manche et 21 du Calvados) autour d'une charte élaborée avec différents acteurs de la vie locale (élus, collectivités, associations).

<sup>114</sup> LEFEBVRE, 2006. *op cite*. p. 115

<sup>115</sup> BAYEUX INTERCOM. Le projet de médiathèque. *Bayeux intercom l'entente commune*. [en ligne]. 10 juin 2017. [consulté le 12/07/2018] Disponible sur le Web : <<http://www.bayeux-intercom.fr/environnement/future-rubrique-agt-terr/grands-projets/mediatheque/>>

<sup>116</sup> LEFEBVRE, Alain. *op cit*. p. 25-61

<sup>117</sup> SAEZ, Guy. *op. cit*.

<sup>118</sup> En tenant compte de l'effet du non-cumul des mandats

dû à une surcharge de travail, c'est aussi la baisse des dotations de l'état et les effets de la loi NOTRe qui poussent les maires à la démission.

Pour le président de l'association des maires ruraux de France, Vanik Berberian, « On ne fait que dépouiller l'échelon local », car « c'est depuis Paris que tout se décide ». Il y voit là une dynamique de recentralisation.

Aujourd'hui plus que jamais, deux conceptions de l'intercommunalité s'affrontent clairement. Celle qui y voit, à partir d'une réflexion partagée sur l'avenir, le vecteur d'une coopération solidaire, l'outil dans lequel la commune porte la pertinence de la proximité et la légitimité démocratique. Et l'autre, désincarnée, illustration d'une vision technocratique déformée, qui y voit à ce qui à terme, devrait supplanter la commune. Les Maires ruraux sont viscéralement, obstinément, lucidement, attachés à la première.

Dans leurs propositions<sup>119</sup>, les Maires ruraux sont particulièrement attachés à ce principe de « liberté municipale » face à l'intercommunalité : choisir ou non de rejoindre l'intercommunalité et pour quelles compétences.

### *Identité communale et identité intercommunale*

Dans son intervention lors d'un colloque sur l'intercommunalité, Anne Gonon résume bien l'enjeu de l'identité culturelle à l'échelle intercommunale :

L'enjeu de l'identité culturelle à l'échelle intercommunale est aussi souvent lié au fait que chaque commune défend son identité culturelle propre à travers des équipements, des événements, une mémoire — par exemple la mémoire ouvrière d'une ville périphérique par rapport à la ville centre, très bourgeoise. Pour toutes les intercommunalités, qu'elles soient Communautés de communes, ou d'agglomérations, Communautés urbaines ou futures Métropoles, ces enjeux identitaires sont omniprésents et, fondamentalement, politiques.<sup>120</sup>

La commune est depuis toujours un créateur de lien social de proximité. C'est pourquoi certains élus et habitants sont très attachés à leur identité communale. Mais les récentes mutations territoriales impliquent un élargissement du territoire, notamment au sein d'une intercommunalité, ce qui peut entraîner une perte de repères. Anne Gonon met notamment l'accent sur la coopération entre deux communes avec un profil hétérogame. Si « Aucune bibliothèque n'est autosuffisante »<sup>121</sup>, l'intercommunalité peut être perçue comme un « concubinage forcé ».

À titre d'exemple, au sein de Caen terre et mer, les bibliothèques communales du réseau intercommunal souhaitent conserver leur identité au sein du réseau :

---

<sup>119</sup> ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE France. *Les 10 propositions des maires ruraux de France « pour une intercommunalité choisie au service de la démocratie des territoires »*. [en ligne]. [consulté le 08/08/2018] Disponible sur le Web : <[http://www.amrf.fr/Portals/0/0\\_Liens%20fonctionnels/Fiche\\_10propositionsINTERCO.pdf](http://www.amrf.fr/Portals/0/0_Liens%20fonctionnels/Fiche_10propositionsINTERCO.pdf)>

<sup>120</sup> GONON, Anne. Les projets participatifs, sésame de l'intercommunalité culturelle ? In MEYER, Anne. *L'intercommunalité : une arme de construction massive ? Compte rendu des ChaloBruenStormin, rencontres professionnelles organisées les 26 et 27 juillet 2013* [en ligne]. Septembre 2013 [consulté le 31/07/2018]. p.16-17. Disponible sur le Web : <[http://horslesmurs.fr/wp-content/uploads/2014/04/compterendu\\_chalon\\_intercommunalite.pdf](http://horslesmurs.fr/wp-content/uploads/2014/04/compterendu_chalon_intercommunalite.pdf)>

<sup>121</sup> MELOT, Michel. *Rapport du Conseil supérieur des bibliothèques*. 1991

Il existe un historique important entre la bibliothèque de [la ville centre] et la bibliothèque de [la ville périphérique]. Si la bibliothèque de [la ville centre] apparaît comme le leadership naturel [la ville périphérique] souhaite conserver et revendiquer sa singularité.

Mais ce n'est pas parce qu'une commune rejoint une intercommunalité avec des profils différents de la sienne qu'elle va perdre son identité. D'après Olivier Bianchi,

le véritable enjeu réside dans le fait de trouver une identité communale, et, en même temps, de construire ensemble une identité d'intercommunalité.<sup>122</sup>

Dans son rapport<sup>123</sup>, l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), avance plusieurs explications « la difficile représentation de l'intercommunalité » par sa population : méconnaissance de cette récente institution, confusion sur la place de l'intercommunalité par rapport à la commune, et sa proximité avec la population qui n'est pas mis en avant. D'où l'importance de représenter l'intercommunalité et de lui créer une identité propre « via un travail politique de mise en récit de l'intercommunalité ».

Pour Le Bras et Decausse, il existe trois types de stratégies de communication mise en place au niveau intercommunal. À savoir le logotype et la création d'un journal intercommunal qui participent à la mise en visibilité de l'intercommunalité. Ainsi qu'un nom qui lui permet de « sortir de l'anonymat »<sup>124</sup>.

Si l'intercommunalité doit trouver sa place au sein de son territoire, il en va de même pour les bibliothèques au sein de l'intercommunalité.

Dans le cas de Granville terre et mer, l'intercommunalité a communiqué sur le projet de mise en réseau des médiathèques dès le 1<sup>er</sup> numéro du journal intercommunal. Basé sur le logo de l'intercommunalité, le logo du réseau des médiathèques, créé par Benjamin Déal, montre une volonté de donner une identité au réseau<sup>125</sup> (voir ci-dessous).

---

<sup>122</sup> BIANCHI, Olivier. Tous intercommunaux ? In MEYER, Anne. *L'intercommunalité : une arme de construction massive ? Compte rendu des ChaloBruenStormin, rencontres professionnelles organisées les 26 et 27 juillet 2013* [en ligne]. Septembre 2013 [consulté le 31/07/2018]. p.9. Disponible sur le Web : < [http://horslesmurs.fr/wp-content/uploads/2014/04/compterendu\\_chalon\\_intercommunalite.pdf](http://horslesmurs.fr/wp-content/uploads/2014/04/compterendu_chalon_intercommunalite.pdf) >

<sup>123</sup> ASSEMBLEE DES COMMUNAUTES DE FRANCE, ALBOUKER, Marie. *Représenter l'intercommunalité. Enjeux et pratiques de la communication des communautés*. AdCF, 2013 [consulté le 28/07/2018] Disponible sur le Web : < <https://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> >

<sup>124</sup> Dans son étude, Guillaume Bailly<sup>124</sup> distingue huit grandes tendances toponymique des intercommunalités. Le nom donné à l'intercommunalité n'est pas neutre et est une représentation de la politique qui est menée.

<sup>125</sup> GRANVILLE TERRE ET MER. Un réseau est né, un logo a été créé. *Granville Terre & Mer le mag* [en ligne]. Décembre 2017, n°10 [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < <https://fr.calameo.com/read/0050596573a4791b1b4f4> >

Figure 14 - Logo du réseau des médiathèques de Granville terre et mer et de l'intercommunalité



Ce logo a été pensé à partir de celui de la communauté de communes (même typographie, même couleur) afin de mettre en évidence le lien entre les 2 structures. Sur le portail Web du réseau des médiathèques, les 2 logos apparaissent côte à côte. Le logo représente le réseau chaque point symbolisant une médiathèque.

Autre exemple, la future médiathèque de Bayeux Intercom a choisi comme nom, après consultation, « La bibliothèque des 7 lieux » en référence au conte *Le petit poucet* de Charles Perrault ainsi qu'aux 7 espaces de la bibliothèque. Pour le président de Bayeux Intercom, Patrick Gomont, donner un nom à la bibliothèque permet lui donner sa place dans l'intercommunalité : « Il s'agit d'un équipement intercommunal. Nous ne voulions pas que les gens l'appellent par raccourci médiathèque de Bayeux. »<sup>126</sup>

L'objectif ici est de montrer aux villes périphériques qu'il s'agit aussi de leur bibliothèque, et pas celle de la ville de Bayeux.

### *Ville centre et ville périphérique*

Les villes périphériques peuvent avoir le sentiment d'être dépossédées de leur service au profit d'une ville centre déjà perçue comme favorisée. Comme le soulignent Alain Faure et Emmanuel Négrier en prenant l'exemple de la ville de Rennes, la situation de domination économique et sociale de la ville centre face aux villes périphériques, présente des inconvénients pour la vie culturelle locale.<sup>127</sup>

La création de la communauté de communes Région d'Yvetot a également été conflictuelle, car ses compétences étaient jugées limitées : ramassage des ordures ménagères (l'ancien SIOM), développement économique de l'Ouest d'Yvetot (l'ancien SIDEY) et la gestion des seuls grands équipements culturels d'Yvetot. Plusieurs communes membres ont intenté un recours contre son arrêté de création. Ce conflit entre la ville centre et les villes périphériques, a conduit à la démission du président de la nouvelle communauté de communes en 2004, qui occupait également la fonction de maire d'Yvetot.

Le conseil communautaire a proposé d'étendre ses compétences en juillet 2006, mais cette extension « n'a pas abouti faute d'accord entre les communes rurales et la ville centre ». Jusqu'au renouvellement électoral de 2008, il y a une

---

<sup>126</sup> MARIE, Eric. La médiathèque s'appellera « Les 7 lieux ». *Ouest France* [en ligne] 10 mars 2018. [consulté le 16/07/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.ouest-france.fr/normandie/bayeux-14400/bayeux-la-mediathèque-s-appellera-les-7-lieux-5599490>>

<sup>127</sup> FAURE, Alain, NEGRIER, Emmanuel. *La politique culturelle des agglomérations* [en ligne]. Paris : La documentation française, 2001. [consulté le 12/08/2018] Disponible sur le Web : <<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01438196/document>>

« défiance des communes rurales vis-à-vis de la ville centre » et ce dans un contexte de « divergence d'appréciation des intérêts communautaires »<sup>128</sup>

Le conflit entre la ville centre et les villes périphériques peut être dû à un sentiment de disparité d'investissement entre les communes : La commune centre paraît favorisée par rapport aux autres communes. À cela s'ajoutent des identités communales différentes, comme évoqué précédemment. Cette identité imprègne le service public et se reflète dans ses agents.

Il existe un conflit de loyauté entre le personnel de [la ville centre] et [la ville périphérique]. Même si on est voisin, il existe une culture métier, une culture maison différente. Maintenant au niveau de la direction, c'est ok, car elle s'est renouvelée. Mais cela existe toujours entre les agents. Il arrivait parfois qu'on développe les mêmes projets sans se le dire. C'est un passif qui marque encore les agents.

Entretien anonymisé.

L'intercommunalité apporte des changements à la vie culturelle locale. Elle touche les élus qui sont amenés à revoir le champ de compétence de leur commune, et dans une moindre mesure, la population qui doit s'approprier cette nouvelle structure. La prochaine partie s'intéressera à l'impact de l'intercommunalité sur les professionnels de la culture et des bibliothèques.

## **Impact sur les professionnels de la culture et des bibliothèques**

### *L'occasion de professionnaliser le réseau :*

En 2003, Nelly Vingtdoux se posait la question suivante :

Quel sera l'impact de l'intercommunalité sur les réseaux de bénévoles, notamment dans les zones périurbaines ? L'intercommunalité s'appuiera-t-elle sur ce contingent d'activité ou l'évincera-t-elle ?

L'intercommunalité et la mise en réseau de bibliothèques bénévoles avec des bibliothèques professionnelles ne sont pas synonymes d'éviction des bibliothèques bénévoles.

D'après l'avis du Conseil économique et social du 24 février 1993, le bénévole est une « personne qui s'engage librement pour mener une action non salariée en direction d'autrui, en dehors de son temps professionnel et familial ». Dans le domaine des bibliothèques, on utilisera le terme « bibliothécaire volontaire » ou bibliothécaire<sup>129</sup> bénévole. Les bénévoles n'ont pas d'engagement professionnel vis-à-vis de la bibliothèque même si son activité est définie par un conventionnement entre la communauté de communes, la commune et la bibliothèque bénévole.

---

<sup>128</sup> CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE HAUTE-NORMANDIE. *Rapport d'observation sur la gestion de la communauté de communes de la Région d'Yvetot* [en ligne]. Cours des comptes, 2010. [consulté le 24/07/2018] Disponible sur le Web : < <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/HNR201002.pdf> >

<sup>129</sup> CONSEIL SUPERIEUR DES BIBLIOTHEQUES. *Charte du bibliothécaire volontaire* [en ligne]. 1973. [consulté le 22/07/2018] Disponible sur le Web : < <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/1973-charte-du-bibliothecaire-volontaire.pdf> >

Les bénévoles ont une place importante dans les zones rurales. À titre d'exemple, dans le département de l'Orne, on compte 380 bénévoles pour 54 professionnels, soit 87 % des personnels des bibliothèques du réseau départemental.<sup>130</sup> Pour Ferris, le but originel du bénévolat a été dévoyé pour des « raisons pécuniaires et de mauvaise volonté »<sup>131</sup> : les bénévoles ont tendance à remplacer les agents qui ne peuvent être recrutés par manque de moyen.

Aussi, lors de la transition d'une bibliothèque communale bénévole à une bibliothèque intercommunale professionnelle, certains ont peur de cette professionnalisation, la trouvent trop contraignante et préfèrent abandonner le projet, alors que d'autres participent aux formations et rejoignent le mouvement.

Il faut savoir que c'est extrêmement compliqué quand on veut installer un réseau professionnel quand il y a un réseau animé par des bénévoles dans des territoires ruraux où les élus souvent ne connaissent pas ce qu'est une médiathèque, ce que c'est ce métier. Ils ont une vision assez passéiste et réduite. C'est-à-dire « J'aime lire donc je suis capable de gérer une bibliothèque ».

Même si le bénévolat témoigne d'un engagement fort de particuliers pour offrir un espace de lecture publique à leur communauté, il nécessite un encadrement professionnel<sup>132</sup>. Il revient alors aux professionnels d'accompagner ce changement pour soutenir les bibliothécaires bénévoles lors des transformations et gérer les résistances. Car le travail avec les bénévoles peut être une grande source de satisfaction et être une réelle plus-value pour les communes et l'intercommunalité. L'adoption de La Charte des bibliothécaires et la mise en place d'un conventionnement permettent de poser une base saine de reconnaissance mutuelle. Les bibliothécaires bénévoles partagent leurs compétences et leurs talents tout en acquérant de l'expérience, le tout sur leur temps libre.

### *Réflexion collective et mobilisation des acteurs locaux*

La bibliothèque, qu'elle soit communale ou intercommunale, se place dans un territoire comprenant d'autres acteurs culturels. Si la coopération s'effectue « entre semblables » pour reprendre l'expression de Dominique Lahary<sup>133</sup>, les partenariats se jouent quant à eux « dans un milieu qui n'est pas homogène »<sup>134</sup>. C'est l'occasion de s'entourer d'acteurs diversifiés issus d'associations, d'entreprises, d'institutions... En s'associant, les partenaires cherchent à accroître mutuellement

---

<sup>130</sup> MEDIATHEQUE DEPARTEMENTALE DE L'ORNE. *Schema departemental de lecture publique 2016-2020*. [en ligne]. Alençon : Conseil départemental de l'Orne. [consulté le 08/08/2018] Disponible sur le Web : <<https://fr.calameo.com/read/00087142558fd5f6412bd>>

<sup>131</sup> Analyse effectuée par Ferris en réponse au sujet « Bénévolat : des témoignages et expériences ? » sur le forum des bibliothécaires AgoraBib.

<sup>132</sup> MAZIN, Cécile. Sans encadrement, les bénévoles quittent les bibliothèques. *ActuaLitté* [en ligne]. 15 janvier 2013. [consulté le 16/08/2018] Disponible sur le Web : <<https://www.actualitte.com/article/monde-edition/sans-encadrement-les-benevoles-quittent-les-bibliotheques/38664>>

<sup>133</sup> LAHARY, Dominique. *Coopération, partenariat, transversalité : Aucune bibliothèque n'est autosuffisante* [en ligne]. Médiadix, 11 mars 2011 [consulté le 06/08/2018]. 80 p. Disponible sur le Web : <<https://fr.slideshare.net/DominiqueLahary/cooperation-partenariat-transversalite-aucune-bibliotheque-nest-autosuffisante>>

<sup>134</sup> AROT, Dominique. *Les partenariats des bibliothèques*. Paris : Association pour la diffusion de la pensée française ; Villeurbanne : Presses de l'Enssib, 2002. p.15

leur portée au sein de leur territoire. Le travail mené avec ces partenaires permet d'insérer les bibliothèques dans leur collectivité communale et intercommunale.

La bibliothèque d'Argentan Intercom a « beaucoup d'engagements avec de nombreux partenaires » dans le cadre de son dispositif de contrat territoire-lecture. Maison familiale rurale, centre de détention, écoles... Des partenariats qui bénéficient à l'ensemble de la population et qui séduisent.

Jusqu'à maintenant on n'avait aucun lien avec les écoles primaires et maternelles, là effectivement quand ma collègue est arrivée, ils étaient ravis !

Nadine Pierre, directrice de la médiathèque d'Argentan

L'objectif ici est de s'affirmer sur ce nouveau territoire et de développer les partenariats.

On va être en capacité de leur dire. « Regardez, on est dans votre territoire, mais on va vous proposer des choses que vous n'aviez pas avant.

Nadine Pierre, directrice de la médiathèque d'Argentan

La multiplication des partenariats permet aux bibliothèques de développer ses points de contact avec la population, elle peut ainsi se révéler au nouveau public acquis par l'intercommunalité. En revanche, collaborer avec des partenaires aux exigences parfois élevées ajoute une importante charge de travail à la bibliothèque.

On a aussi des partenaires qui sont en attente d'un service. Avec une grosse attente dès l'installation et avec des exigences.

### ***Relation avec la bibliothèque départementale***

Les bibliothèques départementales de prêt ont été créées en 1945 afin de compenser le manque de bibliothèques communales, particulièrement dans les territoires ruraux. Le décret du 20 janvier 1986, relatif à l'entrée en vigueur du transfert de compétences dans le domaine de la culture, stipule que la lecture publique est désormais une compétence obligatoire des départements. La bibliothèque départementale est là pour coordonner l'ensemble des politiques de lecture publique et ses acteurs sur son territoire.

Elles agissent en complétant les collections des bibliothèques du territoire par la mutualisation d'une collection départementale, en formant les bibliothécaires (salariés ou bénévoles) ou encore en accompagnant techniquement et financièrement les collectivités territoriales dans des projets d'aménagement culturel du territoire.

Dès 1990, l'Association des Bibliothèques Départementales de Prêt (ADBDP) s'est penchée sur la question de l'intercommunalité et ses retombées sur les BDP. Le rapport de l'Inspection générale des bibliothèques de 2013 portant sur les Bibliothèques départementales de prêt, souligne que « le développement de l'intercommunalité, conduit à penser le réseau autrement » et qu'il peut être perçu « à la fois comme une chance, celle de l'acquisition par les communes regroupées

d'une certaine autonomie documentaire, et comme une menace, puisque cette autonomie semble rendre la BDP moins utile »<sup>135</sup>.

Pour la directrice de la médiathèque intercommunale d'Argentan, « Il faut se rendre compte qu'avec les intercommunalités, le champ d'activité de la Bibliothèque départementale de l'Orne se modifie. ». En effet, dans son Schéma départemental de lecture publique 2016-2020, la Médiathèque Départementale de l'Orne souligne que les regroupements de communes et des communautés de communes engagés par la réforme territoriale ont fait évoluer le réseau de lecture publique du département.

Dans le département du Calvados, avec sa stratégie Calvados 2025, la politique du département au niveau des équipements est de « favoriser des équipements à vocation intercommunale » notamment « vis-à-vis des territoires ruraux par le financement des projets ».

La commune de Mathieu dans le Calvados illustre bien les interrogations émises par l'Inspection générale des bibliothèques sur l'opportunité et la menace que représente l'intercommunalité aux BPD. Commune rurale de 2180 habitants, Mathieu s'est dotée d'une bibliothèque municipale en 2012. Membre du réseau de lecture publique de Caen la Mer et du Réseau des Bibliothèques du Calvados, son directeur Laurent Martin dresse un bilan après cinq ans et souligne les bienfaits de l'appartenance à ces deux réseaux.

La Médiathèque a clairement bénéficié de son appartenance au réseau des Bibliothèques de Caen la Mer, qui lui permet de toucher une population bien au-delà des seuls habitants de Mathieu. Mais je tiens aussi à rappeler que nous sommes très attachés au Réseau des Bibliothèques du Calvados et que le niveau de services que nous proposons aujourd'hui n'est possible qu'avec le soutien de la Bibliothèque du Calvados. L'appartenance à ces 2 réseaux est une très grande chance pour la Médiathèque et pour ses usagers.<sup>136</sup>

Aussi, la Bibliothèque Départementale du Calvados n'est pas menacée par l'intercommunalité et l'intégration de la bibliothèque au réseau Caen la mer, dans la mesure où elle apporte toujours un service complémentaire à la commune de Mathieu. Les deux réseaux ne sont pas en concurrence, mais ils sont complémentaires.

### *Conséquences de la mise en réseau*

La mise en réseau oblige des établissements indépendants, qui avaient leurs propres usages et repères de travail, à devoir travailler ensemble. Aussi, a-t-elle des conséquences logistiques, managériales et documentaires. Ces conséquences ont été observées dans les 4 intercommunalités présentées dans ce mémoire.

---

<sup>135</sup> INSPECTION GENERALE DES BIBLIOTHEQUES. *Les Bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement. Rapport à madame la ministre de la Culture et de la Communication*, [en ligne] Paris : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; Ministère de la Culture et de la Communication, 2013. p. 15 [consulté le 26/07/2018] Disponible sur le Web : <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/63084-les-bibliotheques-departementales-de-pret-indispensables-autrement.pdf>

<sup>136</sup> BIBLIOTHEQUE DU CALVADOS. *La médiathèque de Mathieu fête ses cinq ans*. [en ligne] 14 septembre 2017. [consulté le 22/07/2018] Disponible sur le Web : < <https://bibliotheque.calvados.fr/Default/la-mediathèque-de-mathieu-fete-ses-5-ans.aspx> >

Au niveau logistique, il a été constaté que les bibliothèques ont travaillé ensemble dans le but d'offrir un service de prêt mutualisé. Cela passe par exemple par un SIGB commun : Lors de la mise en réseau, Granville terre et mer ainsi qu'Argentan Intercom ont uniformisé les notices pour préparer la migration sur le SIGB. Le fait d'avoir un SIGB commun permet aux usagers de bénéficier d'une carte de lecteur unique et ainsi d'emprunter et de rendre les documents dans toutes les structures du réseau, qui partagent les mêmes modalités de prêts.

Du point de vue managérial, la mise en réseau implique de revoir l'organisation du travail des personnels du réseau, qu'ils soient communaux ou intercommunaux. Les personnels sont amenés à travailler ensemble et à se déplacer sur le territoire.

À Argentan, les agents de la bibliothèque d'Argentan sont amenés à se déplacer dans les bibliothèques bénévoles acquises par l'intercommunalité. Ces 3 agents référents, en plus de leur travail au sein de la bibliothèque d'Argentan, gèrent ces bibliothèques en travaillant avec les bénévoles. L'un d'eux assure le rôle de coordinateur. Il a donc fallu réorganiser leur travail.

Sur le plan documentaire, la mise en réseau pose la question de la mutualisation des ressources documentaires. Par exemple, Argentan Intercom et Granville terre et mer, Caen la mer et Yvetot ont fait le choix de mutualiser leurs ressources afin de proposer une offre documentaire plus fournie. Il revient ensuite aux bibliothèques de mener une politique documentaire adaptée à ce nouveau territoire. Par exemple, à Argentan Intercom, si la bibliothèque d'Argentan a de nombreux ouvrages spécialisés, les bibliothèques annexes proposent une offre plus grand public.

Bien qu'elles ne soient pas représentatives du territoire Normand et de la France, les quatre intercommunalités étudiées nous ont permis d'illustrer ce mémoire sur les effets de l'intercommunalité sur la lecture publique avec des exemples concrets.



## CONCLUSION

---

Comme nous avons pu le constater, les lois successives de décentralisation et l'émergence des politiques culturelles qui en a résulté ont considérablement modifié l'organisation territoriale de la France. Le mouvement en faveur de l'intercommunalité a fait de cette nouvelle « couche » territoriale un acteur public important. Cela se mesure notamment avec les budgets qui lui sont alloués ainsi que les compétences et les investissements qu'ils assurent.

Du fait que la compétence « lecture publique » n'existe pas et que celle de l'aménagement culturel est applicable arbitrairement, en fonction des intercommunalités et des communes qui la compose, il existe une grande diversité de solutions intercommunales en lecture publique.

En coopérant avec d'autres établissements dans le cadre d'une intercommunalité assumant la mission de lecture publique, les bibliothèques cherchent à répondre aux besoins d'un bassin de population plus large que celui de la commune dont elles sont issues. Le fait que la coopération ait lieu dans un cadre institutionnel est un gage de continuité et facilite la mutualisation.

Cependant, les communes et les différents acteurs engagés dans cette coopération ont parfois des divergences d'intérêts et d'objectifs. De plus, si les intercommunalités se voient dotées peu à peu de compétences supplémentaires, les ressources financières qu'elles perçoivent restent limitées, surtout dans le cas où le partage des ressources fiscales entre les communes « riches » et les communes « pauvres » ne se fait pas judicieusement. Les élus et les habitants sont aussi attachés à leur commune et à son identité. Ils rejettent donc parfois l'intercommunalité : cette superstructure peut donner le sentiment que la commune est dépossédée de ses services de proximité.

Pourtant l'intercommunalité peut faire émerger de nouveaux projets, services, activités et infrastructures qui n'auraient pas été envisageables sans une mutualisation et une coopération entre les communes. Elle permet donc de donner un nouveau souffle à la vie culturelle des communes concernées. En témoignent les nombreux projets culturels qui se développent avec l'intercommunalité.

Fédératrice et favorisant la cohésion sociale, la culture permet aux individus de se rencontrer et d'échanger. En pensant la bibliothèque comme un nouvel outil de l'intercommunalité, elle peut devenir le socle d'une nouvelle identité pluri communale.

Cependant, la démarche intercommunale, venant d'une volonté étatique, est encore souvent restreinte à l'aspect logistique de la vie intercommunale plutôt qu'à son aspect culturel, en démontrent les compétences obligatoires qui n'incluent pas la culture, ou bien de façon arbitraire.

On constate que la culture a encore sa place à trouver à l'échelle intercommunale. Mais le fait que la prise de compétence lecture publique soit arbitraire démontre la volonté des communes s'engageant dans une bibliothèque intercommunale de faire bénéficier à la population de son bassin d'un accès à une offre culturelle élargie grâce à la coopération et aux partenariats.



## SOURCES

---

### **Entretiens réalisés en février 2018**

- Nadine Pierre, directrice de la médiathèque d'Argentan Intercom
- Thibaut Hequet, directeur de la médiathèque de Granville
- Yannig Hascoët, coordinateur du réseau des médiathèques de Granville terre et mer
- Quitterie Brodie, responsable du département des publics à la bibliothèque Alexis-de-Tocqueville de Caen

### **Entretien réalisé en juillet 2018**

- Clémence Laot, directrice de la médiathèque d'Yvetot



## BIBLIOGRAPHIE

---

AUBELLE, Vincent. *La mutualisation dans les collectivités territoriales*. Paris : Berget-Levrault, 2011. 154 p. Pratiques locales.

BERTRAND, Anne-Marie. *Les Bibliothèques municipales. Enjeux culturels, sociaux et politiques*. Paris : Cercle de la librairie, 2002. 147 p. Bibliothèques.

BERTRAND, Anne-Marie. Le livre et la lecture : un paysage transformé. **In** Philippe POIRIER (dir.), René RIZZARDO (dir.), Frédéric MITTERRAND (pref.). *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009]*. Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 305-325. Travaux et documents.

BACO, Guillaume. L'apport de Tocqueville aux idées décentralisatrices. **In** *Tocqueville et l'esprit de la démocratie. The Tocqueville Review/La Revue Tocqueville* [en ligne]. Paris : Presses de Sciences Po, 2005 [consulté le 31/07/2018], p. 203-239. Références. Disponible sur le Web : < <https://www.cairn.info/tocqueville-et-l-esprit-de-la-democratie--9782724609639-page-203.htm> >.

BOINO, Paul, DESJARDINS, Xavier. *Intercommunalité : politique et territoire*. Paris : La Documentation française, 2009. 213 p.

BUISSON, Jacques. La réforme de l'intercommunalité, une histoire ancienne. **In** David GUERANGER. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 13-20. Problèmes politiques et sociaux. EAN 3 303 332 109 517

CHOMENTOWSKI, Victor. Une solidarité financière en construction. **In** David GUERANGER. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 120-121. Problèmes politiques et sociaux. EAN 3303332109517

DELVAINQUIERE, Jean-Cédric, DIETSCH, Bruno. L'intercommunalité culturelle : un état des lieux. *Culture études* [en ligne]. 2008 [consulté le 31/07/2018], n° 5, p. 1-11. Disponible sur le Web : < <https://www.cairn.info/revue-culture-etudes-2008-5-page-1.htm> >. DOI 10.3917/cule.085.0001

DESAGE, Fabien. L'intercommunalité. **In** Romain PASQUIER (dir.), Sébastien GUIGNER, (dir.), Alistair COLE (dir.). *Dictionnaire des politiques territoriales*. Paris : SciencesPo Les Presses, 2011. p. 283-289. SciencesPo. Gouvernances.

DREYFUS, Ferdinand. *Les Syndicats de communes et la loi du 22 mars 1890, communication faite à l'Académie des sciences morales et politiques dans sa séance du 7 mai 1892, par M. Ferdinand Dreyfus*. [en ligne] Paris : Alphonse Picard, 1892 [consulté le 18/07/2018]. Disponible sur le Web : < <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k58491391> >

ESTEBE, Philippe. Les enjeux de solidarité en butte aux périmètres intercommunaux. **In** David GUERANGER. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. p. 91-97. Problèmes politiques et sociaux. EAN 3 303 332 109 517

GALAUD, Nicolas. Bibliothèques et territoires. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2001 [consulté le 31/07/2018], n° 3, p. 20-26. Disponible sur le Web : < <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2001-03-0020-002> >. ISSN 1292-8399.

GAUDIBERT, Pierre. *Action culturelle, intégration et/ou subversion*. 2<sup>e</sup> éd. Paris : Casterman, 1972. 140 p. Mutations Orientations.

GIRARD, Augustin. Le Fonds d'Intervention Culturelle (FIC). **In** Comité d'histoire du ministère de la culture, Geneviève GENTIL (dir.), Augustin GIRARD (dir.). *Les Affaires culturelles au temps de Jacques Duhamel 1971-1973*. Paris : la Documentation française, 1995. p. 241-248

GRUPE CAISSE DES DÉPÔTS. *Les mutualisations intercommunales* [en ligne]. [Paris] : Caisse des Dépôts, 02 mars 2018 [consulté le 26 juillet 2018]. Territoires conseils. Disponible sur le Web : < <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171065751&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs> >

GUERANGER, David. *L'intercommunalité en questions*. Paris : La Documentation française, 2008. 168 p. Problèmes politiques et sociaux. EAN 3 303 332 109 517

LAHARY, Dominique. *Les réseaux de bibliothèques et l'intercommunalité* [en ligne]. Ballan-Miré Lieu : Journée de la lecture publique du département de Touraine, 8 juin 2017 [consulté le 12/06/2018]. 85 p. Disponible sur le Web : < <https://fr.slideshare.net/DominiqueLahary/les-reseaux-de-bibliothèques-et-lintercommunalit> >

LAMBERT, Alain, DETRAIGNE, Yves, MEZARD, Jacques et al. *Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales n° 495* [en ligne]. Paris : Sénat, mai 2010 [consulté le 31/07/2018]. 151 p. Disponible sur le Web : < <http://www.senat.fr/notice-rapport/2009/r09-495-notice.html> >

LEFEBVRE, Alain, SIBERTIN-BLANC, Mariette. *Guide des politiques culturelles des petites villes*. [Paris] : Dexia éditions, 2006. p. 113-119.

MARTIN Cécile, SAEZ, Jean-Pierre. L'intercommunalité, un atout pour la rénovation des politiques culturelles. **In** Emmanuel NEGRIER, Philippe TEILLET, Julien PREAU. *Intercommunalités : le temps de la culture*. Grenoble : Observatoire des politiques culturelles, 2008. Préface. p.15-23.

MOULINIER, Pierre. *Les politiques publiques de la culture en France*. 6<sup>e</sup> éd. Paris : Presses universitaires de France, 2013. 127 p.

MOULINIER, Pierre. *Politique culturelle et décentralisation*. Paris ; Budapest ; Torino : l'Harmattan, 2002. 336 p.

NEGRIER, Emmanuel, TEILLET, Philippe, PREAU, Julien. *Intercommunalités : le temps de la culture*. Grenoble : Observatoire des politiques culturelles, 2008. 277 p.

PAUGAM, Serge. *Le lien social*. 3e éd. Paris : Presses universitaires de France, 2013. 127 p. Que sais-je ?

POIRRIER, Philippe. De l'État tutélaire à l'État partenaire. La coopération entre l'État et les villes. **In** Philippe POIRRIER (dir.), René RIZZARDO (dir.), Frédéric MITTERRAND (pref.). *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009]*. Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 93-122. Travaux et documents.

ROUGUAN, Olivier. *Culture territoriale*. Paris : Gualino, 2011. p. 154. Territoriale.

SAEZ, Guy. La dynamique de la coopération culturelle : de la décentralisation à la territorialisation de l'action publique. **In** Philippe POIRRIER (dir.), René RIZZARDO (dir.), Frédéric MITTERRAND (pref.). *Une ambition partagée ? La coopération entre le ministère de la Culture et les collectivités territoriales [1959-2009]*. Paris : La Documentation française — Comité d'histoire du ministère de la Culture, 2009. p. 23-46. Travaux et documents.

SCHNEIDER, Michel. *La comédie de la culture*. Paris : Éd. du Seuil, 1993. p. 10.

TEILLET, Philippe. Les Politiques culturelles dans le mouvement intercommunal. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2010 [consulté le 21/07/2018], n° 2, p. 9-12. Disponible sur le Web : < <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2010-02-0009-002> >. ISSN 1292-8399.

THEVENIN, Olivier. Le public à l'épreuve du développement culturel : l'exemple de la ville de Besançon. **In** Jacques Duhamel. *Une étape décisive dans la vie culturelle. Actes du colloque Jacques Duhamel*. 9 octobre 2008, Dole [organisé par le] Centre Régional du livre de Franche-Comté. p. 115-127.

VERPEAUX, Michel, RIMBAULT, Christine, WASERMAN, Franck. *Les collectivités territoriales et la décentralisation*. 10<sup>e</sup> éd. Paris : La documentation française, 2017. 208 p. Découverte de la vie publique.

WALLON, Emmanuel. Union libre et concubinage forcé : le choix de la coopération culturelle. **In** Michel GAULT (dir.), Observatoire des politiques culturelles, Ministère de l'éducation nationale et de la culture et al. *Action culturelle et coopération intercommunale*. Paris : La Documentation française, 1992. p. 115-122.

WILLEMEZ, Anne. Intercommunalité et bibliothèques. *Bulletin des bibliothèques de France (BBF)* [en ligne]. 2016 [consulté le 31/07/2018], n° 7, p. — . Disponible sur le Web : < [http://bbf.enssib.fr/tour-d-horizon/intercommunalite-et-bibliotheques\\_66042](http://bbf.enssib.fr/tour-d-horizon/intercommunalite-et-bibliotheques_66042) >. ISSN 1292-8399.



## TABLE DES ILLUSTRATIONS

---

Figure 1 — Millefeuille territorial et bibliothèque, de Dominique Lahary ..	14
Figure 2 — Les quatre types de politiques publiques appliquées au Ministère de la Culture (Moulinier et Lowi) .....	19
Figure 3 — Nombre et type d'EPCI en 2018.....	22
Figure 4 - Récapitulatif des compétences des EPCI à fiscalité propre définie dans le Code général des collectivités territoriales.....	25
Figure 5 — Compétences « Bibliothèques » selon le type d'EPCI .....	26
Figure 6 — Les formules de coopération intercommunale, Willemez Anne et Lahary Dominique.....	28
Figure 7 — Les formes de la mutualisation intercommunale .....	32
Figure 8 — Nombre de communes et d'EPCI en Normandie .....	37
Figure 9 - Carte des EPCI en Normandie .....	39
Figure 10 – Chronologie d'Argentan Intercom.....	39
Figure 11 - Chronologie de la Communauté de communes de Granville terre et mer .....	40
Figure 12 - Chronologie de la communauté de commune Région d'Yvetot .	40
Figure 13 - Chronologie de la communauté urbaine Caen la mer .....	41
Figure 14 - Logo du réseau des médiathèques de Granville terre et mer et de l'intercommunalité .....	56



# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>SIGLES ET ABBREVIATIONS .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>UNE TERRITORIALISATION CULTURELLE.....</b>	<b>11</b>
<b>Une recomposition des territoires .....</b>	<b>11</b>
<i>Histoire de la décentralisation en France.....</i>	<i>11</i>
L'après-révolution : centralisme et décentralisation .....	11
XXe siècle .....	12
1982 à nos jours .....	13
<i>Un millefeuille territorial.....</i>	<i>14</i>
<b>La politique culturelle à l'heure de la territorialisation : d'un état tutélaire à un état partenaire .....</b>	<b>15</b>
<i>La politique culturelle.....</i>	<i>15</i>
<i>D'un État tutélaire à un État partenaire .....</i>	<i>16</i>
État tutélaire .....	16
État partenaire.....	17
<b>Les 4 fonctions du ministère de la Culture.....</b>	<b>19</b>
<b>LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL DE LA LECTURE PUBLIQUE A L'ECHELLE INTERCOMMUNALE .....</b>	<b>21</b>
<b>L'intercommunalité :.....</b>	<b>21</b>
<i>Histoire de l'intercommunalité.....</i>	<i>21</i>
<i>Variété et disparité de l'intercommunalité.....</i>	<i>22</i>
L'intercommunalité associative (ou opérationnelle) .....	23
L'intercommunalité fédérative (ou de projet) .....	23
<i>La compétence de lecture publique.....</i>	<i>24</i>
La prise de compétence de lecture publique .....	25
Les limites de la prise de compétences.....	26
<b>Les concepts liés à l'intercommunalité.....</b>	<b>27</b>
<i>La coopération .....</i>	<i>27</i>
Les formules de coopération intercommunale .....	27
Organisation en réseau des bibliothèques .....	28
<i>La mutualisation.....</i>	<i>29</i>
Aspect juridique de la mutualisation .....	30
Les outils de la mutualisation .....	30
Les enjeux de la mutualisation.....	31
Les diverses approches de la mutualisation .....	32

<i>La solidarité</i> .....	32
<b>LA LECTURE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE EN NORMANDIE :</b>	
<b>ETUDE DE CAS DE 4 INTERCOMMUNALITES</b> .....	<b>37</b>
<b>Etude de terrain</b> .....	<b>37</b>
<i>Le territoire étudié : La Normandie</i> .....	37
<i>Méthodologie</i> .....	38
<b>4 EPCI Normandes avec une compétence « lecture publique »</b> .....	<b>39</b>
Argentan Intercom .....	39
Granville Terre & Mer.....	40
Région d’Yvetot.....	40
Caen la mer .....	41
<i>L’intercommunalité des équipements</i> .....	42
Argentan Intercom .....	42
Granville Terre et Mer.....	43
Région Yvetot .....	44
Caen la Mer .....	44
<i>L’intercommunalité de gestion</i> .....	45
Argentan Intercom .....	45
Granville Terre et Mer.....	46
Région d’Yvetot.....	46
Caen la Mer .....	47
<i>L’intercommunalité des ressources humaines</i> .....	47
Argentan Intercom .....	47
Granville Terre et Mer.....	48
Région d’Yvetot.....	49
Caen la Mer .....	49
<i>L’intercommunalité de services</i> .....	49
Argentan Intercom .....	49
Granville Terre et Mer.....	50
Région d’Yvetot.....	51
Caen la Mer .....	52
<b>Impacts de l’intercommunalité culturelle</b> .....	<b>52</b>
<i>Impact sur la politique locale et les populations</i> .....	52
Développer la « vie culturelle » locale .....	52
Une intercommunalité subie .....	53
Identité communale et identité intercommunale .....	54
Ville centre et ville périphérique.....	56
<i>Impact sur les professionnels de la culture et des bibliothèques</i> .....	57

L'occasion de professionnaliser le réseau : .....	57
Réflexion collective et mobilisation des acteurs locaux .....	58
Relation avec la bibliothèque départementale .....	59
Conséquences de la mise en réseau .....	60
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>63</b>
<b>SOURCES .....</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>67</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS .....</b>	<b>71</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>73</b>