

enssib

école nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques

Diplôme de conservateur de bibliothèque

Mémoire d'étude

**Bibliothèques et intercommunalité : vers
une restructuration de l'offre de lecture
publique en Vaucluse ?**

Marc Dumont

Sous la direction de Didier Guilbaud
Conservateur en chef, directeur de la BDP d'Indre-et-Loire.

Promotion DCB 10

Je remercie Catherine Canazzi, directrice de la BDP du Vaucluse,
ainsi que toutes les personnes que j'ai pu interroger dans le
cadre de ce travail. Je remercie en particulier les bénévoles qui
ont bien voulu m'accorder un peu de leur temps.

Titre : Bibliothèques et intercommunalité : vers une restructuration de l'offre de lecture publique en Vaucluse ?

Title : Public libraries and new municipality levels : do recent local policies tend to foster the development of new projects for public reading ?

Résumé :

La lecture publique constitue seulement une option pour les structures intercommunales, dotées par les lois Chevènement et Voynet (1999) de moyens d'action publique de plus en plus importants. Pourtant, les récentes logiques territoriales favorisent le développement de projets nouveaux en matière de lecture publique. Le cas du Vaucluse permet de poser trois questions essentielles : quelle place occupe la lecture publique dans les actuels groupements ? Comment peut-elle devenir un objet à traiter par les acteurs de l'intercommunalité (élus, bibliothécaires...) ? Quels types d'actions favoriser, qui se déclinent de façon territoriale ?

Abstract :

Public reading schemes are only optional as far as municipal library networks are concerned though laws passed in 1999 (the Voynet and Chevènement laws) give local authorities a more and more important scope of action. Recent local policies tend to foster the development of new projects for public reading policies. The département of Vaucluse case brings up three essential issues : what is the place of public reading in the existing network ? How can public reading be a scheme to be looked after by the persons in charge at municipality level (local authorities and librarians) ? Which actions should be fostered as they reflect local network practices ?

Descripteurs :

Bibliothèques départementales de prêt - Vaucluse (France)

Aménagement du territoire - Vaucluse (France)

Coopération intercommunale -Vaucluse (France)

Bibliothèques rurales - France

Keywords :

Regional libraries - Vaucluse (France)

Regional planning - Vaucluse (France)

Municipal powers and services beyond corporate limits - Vaucluse (France)

Rural libraries - France

Table des matières

INTRODUCTION	7
LE DÉPARTEMENT DU VAUCLUSE ET L'OFFRE DE LECTURE PUBLIQUE. FORCES ET FAIBLESSES	10
1. Le Vaucluse et l'offre culturelle	10
1.1. Présentation du département.....	10
1.2. Quelle répartition de la lecture publique au sein du territoire départemental ?	13
1.3. Le réseau des petites bibliothèques	15
2. La place et le rôle de la BDP : structurer le réseau	23
2.1. La BDP au centre d'un réseau départemental de lecture publique	23
2.2. Une mission générale : l'équité territoriale	24
2.3. Les ressources de la BDP du Vaucluse	25
3. L'intercommunalité et les bibliothèques	27
3.1. Les principes de l'intercommunalité	27
3.2. L'intercommunalité et la culture	31
LA MISE SUR AGENDA POLITIQUE.....	44
1. La bibliothèque, un objet politique	44
1.1. L'intercommunalité mobilise différents acteurs	45
1.2. La volonté des élus locaux : quel investissement ?.....	46
2. Le principe du Forum	50
2.1. Construire la lecture publique comme priorité	50
2.2. L'influence des réseaux locaux	51
3. Quel référentiel mettre en place ?	53
3.1. Le problème des valeurs.....	53
3.2. Lier la lecture à des compétences obligatoires.....	54
PROPOSITIONS DE LOGIQUES D'ACTION.....	57
1. Quel type d'intercommunalité ?	57
1.1. Changer d'échelon : pourquoi ?.....	57
1.2. Un modèle de gestion intercommunale	58
1.3. Quel réseau ? quels liens entre les bibliothèques ?.....	60
1.4. Qui impulse ? Le rôle des acteurs institutionnels.....	66
2. La professionnalisation intercommunale	69
2.1. Principes généraux de fonctionnement.....	69
2.2. Quelles missions ?.....	69
2.3. Liens avec les bénévoles.....	71
2.4. Montage juridique et financier	72

3. Deux exemples : l'action culturelle et la mise en cohérence des fonds	73
3.1. l'action culturelle	73
3.2. Quelle cohérence pour les fonds ?	75
3.3. Particularités de certains groupements	77
4. Une ressource juridique essentielle : la convention	78
4.1. Les conventions entre les communes.....	79
4.2. Les conventions avec le conseil général	80
CONCLUSION	82
ANNEXES	88

Introduction

L'intercommunalité est un phénomène à la fois juridique, social et politique qui présuppose l'affirmation et le développement de logiques territoriales au sein d'espaces définis ayant, de plus en plus, leur propre gouvernement¹. L'émergence et la montée en puissance des groupements intercommunaux, phénomène accentué par les lois Voynet et Chevènement en 1999², a des répercussions importantes sur les services publics de proximité, dont les bibliothèques. Ces textes préconisent en effet la création de véritables projets territoriaux ainsi que le renforcement des services publics de proximité, de façon à réduire les inégalités territoriales et favoriser le développement harmonieux de l'espace. On comprend l'intérêt et aussi la préoccupation qu'exprime l'interrogation finale du sujet déposé par la directrice de la Bibliothèque Départementale de Prêt (BDP) du Vaucluse : « Bibliothèques et intercommunalité : vers une restructuration de l'offre de lecture publique en Vaucluse ? ». L'intercommunalité, désormais inévitable, aura nécessairement des incidences sur l'ensemble des acteurs du réseau, bibliothécaires bénévoles ou professionnels, élus locaux... mais aussi sur les services proposés aux lecteurs.

Quelles seront ces conséquences ? Si plusieurs travaux ont déjà été consacrés à la place de la lecture publique (ou plus largement à la culture) dans l'intercommunalité, les récentes lois et la rapide évolution des structures intercommunales changent la donne. La mise en place de structures ou de façon de travailler intercommunales en matière de lecture publique était jusqu'à présent plus ou moins expérimentales et dépendait étroitement des cultures locales. Il paraît clair qu'un nouveau stade sera bientôt franchi et qu'on ne peut pas éluder cette évolution, d'où l'intérêt d'en comprendre les enjeux, voire de les anticiper en proposant de nouvelles modalités d'action publique. Le cas du Vaucluse est particulièrement intéressant car il s'agit

¹ Les structures intercommunales créées se renforcent en effet considérablement, au point d'avoir leur propre exécutif, leur budget, leurs personnels...

d'un territoire où n'existe aucun véritable projet liant bibliothèque et intercommunalité.

Une première approche du sujet de ce mémoire m'a conduit à examiner trois points, qui m'ont paru constituer des enjeux importants.

D'abord, la première interrogation portait sur le territoire choisi. Il était tout à fait possible, comme d'autres travaux l'ont fait, de restreindre le champ d'étude à quelques exemples choisis de fonctionnement intercommunal, représentatifs de ce que Françoise Danset nomme « l'intercommunalité à l'œuvre »³, l'étude devenant alors micro-locale pour décrire précisément les projets intercommunaux (collections, animations, nouveau circuit des documents au sein du territoire...). L'autre option, qui est celle du présent travail, s'attache au territoire départemental dans son ensemble. Il m'a en effet semblé que cette perspective permettait une vision complète du territoire départemental, que des micro-études auraient brouillée. De plus, le point de vue global rend plus facile une appréhension globale du champ d'action de la Bibliothèque Départementale de Prêt (BDP) du Vaucluse et permet de déboucher sur quelques propositions.

La seconde difficulté concernait la multiplicité des acteurs qui interviennent en matière de lecture publique dans les groupements intercommunaux. Ces acteurs appartiennent à différents champs professionnels : des bénévoles, des bibliothécaires de métier, des hommes politiques choisissant ou pas de développer les établissements de lecture publique de leur circonscription... Il m'a paru intéressant à chaque fois de conserver les différentes logiques à l'œuvre dans les discours et surtout dans les actions réalisées ou prévues. L'utilisation d'entretiens semi-directifs avec un échantillon choisi d'acteurs concernés (au moins des bibliothécaires bénévoles et professionnels et des élus locaux) m'a donc semblé constituer une démarche méthodologique féconde et nécessaire.

² Respectivement loi 99-533 du 25 juin 1999 et loi 99-586 du 12 juillet 1999.

³ DANSET Françoise. *Colloque de l'ADBDP, Angers, 13 et 14 novembre 2000* [en ligne]. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.adbdp.asso.fr>

Enfin, de multiples obstacles existaient, qui tenaient aux spécificités locales. Il s'agissait, pour l'essentiel, de l'état peu avancé des projets intercommunaux liés à la lecture publique, et plus généralement du manque d'intérêt porté par les responsables des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à la lecture publique. Si des logiques territoriales se développent peu à peu dans certains départements autour de la culture, on est en effet très loin du compte dans le Vaucluse.

Par conséquent, l'enjeu du sujet traité devenait moins une étude sur l'intercommunalité et la lecture qu'un travail sur les conditions d'émergence de projets territoriaux dans ce domaine. Plusieurs questions fondamentales se posaient alors : quels types de projets développer et, dans certains cas, quelles nouvelles modalités d'action publique utiliser ? Comment mobiliser les acteurs concernés ? Logiquement, la démarche de ce travail reprend ces interrogations. Après un état des lieux de la situation de la lecture publique au sein du Vaucluse et de l'intercommunalité existante, se pose la question de l'affirmation de la lecture publique comme enjeu de politique publique, et en particulier de son lien avec l'intercommunalité. Enfin, je m'interroge sur la nature des logiques d'action à mettre en place, à partir de deux exemples susceptibles de se décliner de façon intercommunale, l'animation et la professionnalisation.

Le département du Vaucluse et l'offre de lecture publique. Forces et faiblesses

1. Le Vaucluse et l'offre culturelle

L'émergence de projets intercommunaux passe au préalable par un état des lieux de la répartition territoriale de l'offre de lecture publique et des acteurs qui interviennent.

1.1. Présentation du département

1.1.1. Principaux indicateurs concernant le territoire du Vaucluse

Le Vaucluse est un département comprenant 494 500 habitants, de taille plutôt moyenne (3568 km²), et comprenant peu de grandes villes. Seules quatre d'entre elles dépassent le seuil des 20.000 habitants : Avignon (85 696), Carpentras (26 840) , Orange (27 906) et Cavaillon (24 526). Sur 151 communes, 100 ont une population inférieure à 2000 habitants. Il s'agit donc d'un département plutôt semi-rural et au peuplement assez dense (138.6 hab. /km² contre une moyenne de 107.1 en France).

Les activités économiques sont le tourisme, les productions de fruits et de vins d'appellation contrôlée, et quelques industries agroalimentaires. Ces secteurs représentent par ailleurs des objectifs prioritaires de l'action publique.

L'ensemble du département est par ailleurs composé d'espaces géographiques assez variés (voir annexe 1). Il est important, pour comprendre la répartition territoriale de saisir cette variété. En effet, la logique d'offre territoriale que présupposent les groupements intercommunaux passe par une appréhension des principaux espaces

présentant « une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale » (loi du 04.02.95) pour proposer un modèle de répartition équitable de service public, et, en l'occurrence, d'un service de lecture publique. Au Nord-Ouest, Avignon, la grande ville, est le centre d'une communauté d'agglomération de plus de 500 000 habitants⁴ et attire emplois, entreprises et administrations puisque siège de la préfecture, du conseil général et du conseil régional. Au sud, le parc naturel du Lubéron draine une population socialement favorisée et en même temps entre dans la zone d'attraction d'Aix-en-Provence. A l'est, le pays d'Apt, montagneux, est assez peu peuplé et relativement isolé du reste du département. Au nord, l'enclave des Papes constitue une entité particulière, détachée du Vaucluse, et articulé autour de la commune de Valréas. Enfin, on peut souligner la particularité du réseau routier du Vaucluse. Seul l'ouest du département dispose de voies rapides ou d'autoroutes (l'A7) reliant les agglomérations ou permettant une traversée rapide du département du nord vers le sud.

La situation sociale du département est contrastée puisqu'en 1997, 14.7 % de la population active était au chômage contre 12.1% dans le reste de la France. La situation politique est marquée par deux particularités. D'une part, le Front-National obtient des taux de vote importants dans plusieurs agglomérations, notamment Orange dont le maire, J.Bompard, vient d'être réélu en mars 2001⁵ ; d'autre part, les élus de gauche sont depuis le printemps 2001 majoritaires à l'assemblée du conseil général, après une gestion par la droite. Cette majorité est cependant très faible, ce qui atténue nécessairement les orientations données aux politiques publiques mises en place.

1.1.2. La place de la culture dans le département

L'ensemble des acteurs institutionnels, dont le conseil général, revendiquent la place importante de la culture au sein du territoire départemental. Le conseil général souligne ainsi qu'une importante partie de son budget est

⁴ Cette communauté d'agglomération, la COGA, regroupe des communes de trois départements, en raison de la situation limitrophe de la ville : le Vaucluse, les Bouches-du-Rhône, le Gard.

attribuée à différentes manifestations de qualité : le festival d'Avignon, les chorégies d'Orange, les estivales de Carpentras... Cependant, et sans remettre en cause la grande qualité artistique des manifestations évoquées, il faut constater les spécificités de celles-ci. Ce sont en effet des actions très médiatiques, estivales pour l'essentiel, attirant surtout un public non-vaclusien, relativement coûteuses, et très peu liées à la lecture publique. La particularité du Vaucluse est ainsi de tisser des liens entre le tourisme, le riche patrimoine du département⁶ et la culture. A l'inverse, et sans construire une définition trop restrictive de la lecture publique, les bibliothèques du département visent un public composé plutôt de vaclusiens, offrent des actions plus modestes durant toute l'année et ne permettent pas, *a priori*, le même affichage que les grandes manifestations. Cette distinction entre la lecture publique, qui est une culture « quotidienne », et les grandes manifestations estivales constitue une caractéristique importante de l'action publique du département.

D'une part, un tel choix limite les capacités d'action des acteurs publics. Il paraît en effet évident que le conseil général et les communes continueront à subventionner les grands festivals, ne serait-ce qu'en raison des retombées économiques, en terme d'emplois directs ou induits notamment, que rapporte le tourisme culturel (le festival d'Avignon attire ainsi plus de 500.000 touristes en juillet).

D'autre part, le poids du secteur touristique oriente considérablement la façon dont les décideurs publics construisent leur politique et décident de favoriser tel ou tel projet. Il est ainsi évident que si l'on associe par principe tourisme et culture, aucune petite bibliothèque ne sera aidée car cela ne suscite aucune retombée économique et aucun affichage d'envergure. Sur un plan pratique, les aides financières accordées limitent la marge budgétaire dont pourrait bénéficier la lecture publique. Comme peut l'écrire le rapporteur de Michel Quiot Consultants : « les coûts croissants des grandes manifestations alourdissent la participation du département et obèrent ses

⁵ Cette situation politique a eu des répercussions importantes pour la médiathèque de la ville.

⁶ Citons, entre autres, le Palais des Papes et le Pont Saint Bénézet, Fontaine-de-Vaucluse, les monuments romains d'Orange et de Vaison-la-Romaine...

moyens d'intervention, au détriment d'une action culturelle inscrite dans une logique de proximité »⁷.

1.2. Quelle répartition de la lecture publique au sein du territoire départemental ?

Un examen attentif de l'offre de lecture publique dans le département est intéressant car il révèle quelles sont les faiblesses du réseau, et, à terme, conduit à s'interroger sur les solutions que peuvent apporter les projets intercommunaux.

1.2.1. Des territoires désajustés

1.2.1.1. Une multiplicité d'acteurs

La lecture publique est le fait d'acteurs différents, ayant leur propre logique d'action et leur territoire d'intervention. Les acteurs institutionnels sont multiples. Ce sont les acteurs de l'Etat (DRAC), le conseil général, dont le service - la Bibliothèque Départementale de Prêt - a vocation à intervenir dans l'ensemble du département, les bibliothèques des communes, aux statuts et aux ressources très différent(e)s, le réseau associatif et les acteurs privés, notamment les libraires. Chacun de ces acteurs a un espace d'intervention très particulier, la région, le département, la commune ou le canton, et seules la BDP, et dans une moindre mesure la DRAC agissent au niveau départemental. Or il est évident que le travail en commun, au moins autour de projets fédérateurs, est complexifié par une semblable dissémination des acteurs. A ce titre, la constitution de groupements intercommunaux risque d'opacifier davantage encore la situation en proposant un échelon supplémentaire. On peut enfin rappeler que la loi interdit toute tutelle des collectivités entre elles, en vertu de la libre administration des collectivités locales.

Outre l'enchevêtrement des compétences, on doit également noter le triple déséquilibre territorial dont est victime l'espace départemental.

⁷ Cabinet Michel Quiot Consultant, *Mission d'étude pour le développement d'un schéma culturel départemental pour le Vaucluse*, non publié, 28 p.

1.2.1.2.

Un déséquilibre nord/sud

Lorsqu'on examine la cartographie des bibliothèques du Vaucluse, on est surpris par la différence entre le nord du département et le sud. Si l'on excepte les grandes villes, la plupart des bibliothèques municipales (6 bibliothèques sur 7 précisément) se trouvent en effet dans le sud du département, et plus précisément dans le Lubéron. On peut également être frappé par le manque de développement des bibliothèques des communes entourant Avignon : Sorgues, Morières, Le Pontet, Entraigues ont une offre très faible et des équipements pour le moins très pauvres, puisque aucune de ces communes, pourtant assez importantes, ne possède d'établissement municipal.

Ainsi, on peut conclure à un déséquilibre territorial en matière de bibliothèques dans le département, mais également au sein de l'agglomération d'Avignon, la plus importante en terme de démographie puisqu'elle comprend approximativement 500 000 habitants.

1.2.2.

Les «grandes »bibliothèques

Le constat n'est pas très différent en ce qui concerne les communes les plus importantes. Les trois villes les plus importantes connaissent de sérieuses difficultés d'ordre différent.

La ville d'Orange s'est appauvrie en personnels et en fonds depuis l'élection du maire Front-National en 1995. Entre autres difficultés, la médiathèque est depuis plusieurs années dépourvue de personnel issu de la filière des bibliothèques et la réélection du maire au printemps 2001 ne laisse pas présager de solution avant longtemps.

Les communes de Carpentras et d'Avignon sont manifestement privées de moyens pour la lecture publique Il s'agit pourtant de deux bibliothèques classées dont le patrimoine écrit est très riche, notamment en manuscrits médiévaux⁸. La médiathèque Ceccano d'Avignon fut pendant longtemps privée d'un budget suffisant en raison du déficit de la ville d'Avignon. Par conséquent, la lecture publique, secteur *a priori* déjà peu investi par les élus

⁸ Voir *Patrimoine des bibliothèques de France : un guide des régions. Vol.6 : Provence - Alpes - Côte d'Azur, Corse, Martinique*, Paris : Ed. Payot, 1995. 192 p.

locaux, n'est pas considérée comme prioritaire par les acteurs publics. De plus, la médiathèque est actuellement en cours de réinformatisation, travail qui mobilise une importante partie de ses moyens. La bibliothèque Inguibertine, à Carpentras, présente une situation également peu favorable. Elle est certes dotée d'un fonds ancien important, en revanche ses locaux exigus l'apparentent davantage à une bibliothèque d'étude qu'à un établissement de lecture publique. A titre d'exemple, la bibliothèque ne propose ainsi aucun fonds musical, ce qui prive les jeunes de Carpentras (les nombreux lycéens par exemple) de prêts de phonogrammes.

1.2.3. Les bibliothèques des communes moyennes

Les communes de taille moyenne jouent en général un rôle central au sein des réseaux de lecture publique. Mieux dotées en moyens humains, financiers et matériels, elles ont vocation à remplir cet espace intermédiaire entre la grande ville et les petites communes, que la plupart des plans de lecture existant nomment «tête de réseau ». Le problème, c'est que ces équipements n'existent pas vraiment dans le département. La ville d'Apt (11 172 habitants) possède un établissement peu développé, aux locaux vétustes, et que l'agence ARTÉSUD, qui a réalisé un audit de la lecture publique dans le pays d'Apt en 1999, qualifie de «vétustes et inadaptés »⁹. Les communes de l'Isle-sur-la-Sorgue, 16 964 habitants, Valréas, 9 409 habitants, Pertuis, (17 810) et Monteux (9 555) ne possèdent pas de bibliothèque digne de ce nom, la lecture publique étant assurée par l'association confessionnelle « Culture et Bibliothèque pour Tous ». Seule la commune de Cavailhon, 25 000 habitants, s'est dotée depuis quelques années d'un équipement aux normes, présentant une politique cohérente et un fonds relativement important et varié. Mais cet établissement fait figure d'exception au sein du réseau.

1.3. Le réseau des petites bibliothèques

La première constatation, c'est le nombre assez important de petites bibliothèques, dont la presque totalité (107 communes) sont desservies par la

BDP (voir carte en annexe 2). Ce maillage très fin de l'espace constitue un atout, néanmoins, la diversité des équipements, des fonds et des personnels est également très forte et ne permet pas que l'on évoque une cohérence dans les actions menées. En effet, le réseau des petits établissements est particulièrement éparpillé et obéit davantage à des logiques micro-locales qu'à des projets territoriaux dépassant les limites de la commune.

1.3.1. Des statuts très différents

La Direction du Livre et de la Lecture (DLL) opère une distinction entre les bibliothèques municipales, les bibliothèques relais et les antennes desservies par la BDP. Cette distinction présente des limites et paraît parfois excessivement rigoureuse, mais elle offre une photographie rigoureuse des établissements du Vaucluse.

On constate ainsi que seules 8 bibliothèques sont municipales, ce qui traduit un investissement assez faible des élus locaux. Les avantages d'un tel statut sont connus : budget minimal, professionnalisation du personnel doté des compétences nécessaires, notamment bibliothéconomiques, continuité du service à la fois en terme d'ouverture au public et de projet ... A l'inverse, les bibliothèques à statut associatif (une écrasante majorité dans le département) connaissent davantage d'instabilité. Leur principal avantage (pour les élus surtout), c'est d'offrir une gestion facilitée, et de nécessiter une ligne budgétaire légère, l'association recevant une subvention de la mairie. Au delà des statuts juridiques, les établissements sont variés dans leurs tailles et leurs mobiliers. Certains sont des bâtiments neufs, comme la Maison du Livre et de la Lecture, à Bonnieux ou la bibliothèque de Châteauneuf-de-Gadagne, d'autres, et c'est le cas le plus fréquent, sont des anciens locaux municipaux remis plus ou moins à neuf, comme Caromb ou Cabrière d'Avignon.

⁹ *Lecture et culture en Pays d'Apt, juin-décembre 1999*, non publié, p.38.

Répartition des bibliothèques par statut :

Type de dépôt	Nombre
Bibliothèque municipale	8
Bibliothèque relais	68
Antenne	25
Public particulier	7

1.3.2. La diversité des personnels

Les statuts rencontrés sont très variés. Il s'agit avant tout de bénévoles, gérant les établissements quelques heures par semaine. Certains d'entre eux ont suivi la formation initiale de la BDP (voir *supra*). L'analyse de ce statut a déjà été effectuée à plusieurs reprises, notamment en 1995 lors d'un congrès consacré au cinquantième anniversaire des BDP. Il est certain que dans le Vaucluse comme partout en France, les bénévoles constituent un élément indispensable de la gestion des petites bibliothèques. Néanmoins, une analyse un peu plus approfondie permet de dépasser ce stade et de saisir la complexité de cette modalité de gestion.

D'une part, en effet, les bénévoles ne disposent pas du temps nécessaire à la gestion d'un établissement, pour monter des projets, les suivre, contacter les acteurs nécessaires...D'autre part, ils n'ont pas nécessairement la compétence requise. Sauf à devenir une mission d'épicier distributeur de livre et se contentant de « gérer la boutique », le métier de bibliothécaire exige en effet des savoir-faire qui ne sont pas uniquement techniques. La constitution des fonds, l'analyse du public, la mise en valeur des collections exigent un minimum de compétences professionnelles que, par principe, les bénévoles n'ont pas nécessairement. Le risque, et particulièrement lorsque l'établissement n'est géré que par ce type de personnel, est toujours de voir se développer un certain amateurisme préjudiciable au fonctionnement du service.

Enfin, une rapide analyse des bibliothèques que j'ai visitées m'a également permis de constater que la bibliothèque représentait également un enjeu de pouvoir pour certains groupes de bénévoles. Dans certains cas, le pouvoir est exercé par un petit noyau de personnes et le fonctionnement confisqué par celles-ci. La bibliothèque devient alors un lieu de division hiérarchisée des tâches entre ceux qui achètent (partie noble du travail) et les autres, chargés de traiter les documents. Dans ce cas, les acquisitions ne s'effectuent pas en commun, les collections faisant en quelque sorte l'objet d'une appropriation par les particuliers.

Sur un plan plus politique, néanmoins, le statut de bénévole est d'autant plus apprécié qu'il permet à la commune de réaliser des économies, tout en remplissant une mission de service public. Le raisonnement est identique pour la gestion associative : selon le raisonnement de certains élus, pourquoi municipaliser un service – donc créer une charge supplémentaire et nouvelle - pour une mission qui, finalement, est déjà remplie ? Ce raisonnement paraît bien représenté dans le Vaucluse, au moins dans deux importantes communes, Valréas et l'Isle-sur-la Sorgue.

D'autres statuts sont représentés : contrat-emploi-solidarité ou contrat-emploi-consolidé, emploi-jeune, contractuel... Ces dispositifs, et particulièrement les emplois-jeunes, sont attractifs car ils permettent aux municipalités de bénéficier des aides financières de l'Etat. Néanmoins, leurs limites doivent également être soulignées. Tout d'abord, ces emplois ne s'inscrivent que dans une durée limitée, au maximum cinq années pour les emplois jeunes, avec la possibilité pour le jeune recruté de pouvoir rompre son contrat quasiment à tout moment en cas d'embauche.

Ensuite, la compétence nécessaire n'est pas obligatoirement au rendez-vous, la commune employeur ne sollicitant pas toujours la BDP sur le profil exigé pour gérer la bibliothèque locale. Ainsi, seulement deux personnes sur l'ensemble des emplois-jeunes du département (trouver chiffres) sont titulaires d'un diplôme de bibliothécaire, en l'occurrence un DUT «métiers du livre».

Enfin, les fonctions liées à ces postes sont juridiquement très discutables. La loi interdit en effet de recruter ces personnels sur des emplois existants. La plupart sont donc désignés contractuellement comme « médiateur du livre » or de fait, ils sont nombreux à remplir un poste de bibliothécaire.

Les remarques sont du même ordre en ce qui concerne les fonctionnaires administratifs, agent de catégorie C par exemple, qui sont en poste dans quelques bibliothèques du département. S'il s'agit effectivement de postes de la fonction publique, les agents sont parfois sur deux emplois (mairie et bibliothèque), ce qui n'est guère satisfaisant, à la fois en termes de services rendu aux lecteurs mais également en terme de représentation professionnelle. Il est en effet très clair que les métiers ne sauraient se confondre.

Il faut enfin préciser que bénévoles et salariés ne sont pas deux modèles antithétiques. Dans la quasi-totalité des bibliothèques, les deux travaillent ensemble.

Il n'en reste pas moins que le coût d'un professionnel représente un effort important pour une commune de taille modeste. Au cours d'un entretien, M. Tamisier, conseiller général, président de la commission éducation et culture du Conseil général peut ainsi affirmer que la bibliothécaire de Cadenet, commune dont il fut maire, est le fonctionnaire territorial le mieux payé de cette commune qui compte 3 870 habitants. Lors de l'embauche d'un emploi-jeune, les élus ont d'ailleurs souvent le sentiment de faire un effort important.

1.3.3. Une offre variée et insuffisante

1.3.3.1. *Etat des collections*

Les fonds proposés par les bibliothèques du réseau reflètent la même diversité. Leur état diffère selon la date de constitution et les acquisitions menées. Faute de temps et de personnel, très peu de politique d'acquisition existent, même embryonnaires, à l'exception des bibliothèques municipales et de quelques établissements dont les bénévoles sont fidèles aux comités de lecture de la BDP. La constitution des fonds fut ainsi opérée au fur et à

mesure des achats, avec souvent des dons divers et variés. C'est par exemple le cas de la bibliothèque Mary Glasgow d'Entrechaux, dont les collections proviennent des legs d'une bienfaitrice anglaise. Plus prosaïquement, ce sont souvent des dons de particuliers. Le nombre de documents possédés est très variable et la moyenne difficile à calculer, faute de chiffres exhaustifs¹⁰. Le total des collections oscille entre 1044 documents, pour le plus bas (Pepin d'Aygues, 479 habitants) et 12232, pour Lagnes (1473 habitants) ; on peut estimer, en examinant les statistiques rendus, que la moyenne tourne autour de 4000 ouvrages. Les fonds possédés ne varient d'ailleurs pas du tout en fonction de la taille de la commune, comme on pourrait s'y attendre. Les facteurs explicatifs sont à chercher ailleurs, selon les particularités locales : histoire de la bibliothèque, dynamisme des bénévoles, locaux adaptés...

1.3.3.2. *Des fonds disparates et éclatés*

La constitution des collections et les choix opérés reflètent également la variété et, parfois, les goûts des différents bénévoles qui se sont succédés. Il n'existe aucune concertation entre bibliothécaires d'un même territoire pour constituer des fonds communs ou encore l'ébauche d'une carte documentaire.

1.3.3.3. *Des budgets différents et plutôt faibles*

Là aussi, la diversité est de mise. Les bibliothèques municipales ont toujours un budget ; celui-ci s'élève souvent à 30 ou 40 000 francs. Les bibliothèques relais les mieux dotées ont souvent une subvention attribuée par la mairie, de 9 000 à 10 000 francs, à laquelle il faut souvent rajouter la même somme obtenue grâce aux frais d'inscription, ventes, kermesse, vide-greniers... Lorsque la bibliothèque est gérée par une association, la subvention est souvent supérieure, mais le salaire des personnels est à prélever sur celle-ci. Enfin, de nombreuses petites bibliothèques ne sont dotées d'aucun budget ou, au mieux, de 2 000 ou 3 000 francs, qui permettent par exemple de s'abonner à la sélection du grand livre du mois. Le passage du bibliobus constitue dans ce cas la seule occasion de renouveler leurs fonds. Le rayon où sont entreposés les ouvrages de la BDP, lorsqu'il est

¹⁰ La BDP adresse aux bibliothèques du réseau un questionnaire annuel, mais celui-ci n'est pas toujours retourné.

distinct des fonds propres, est d'ailleurs souvent identifié comme celui des nouveautés. De plus, le manque de budget oblige souvent les bibliothèques à pratiquer des tarifs d'adhésion relativement élevés (parfois 150 francs par adhérent) car il s'agit là de leur seule recette.

1.3.3.4. Une informatisation en cours

Aidées par la BDP, l'informatisation est achevée ou en cours dans un bon tiers des bibliothèques du réseau. Il s'agit d'un travail important mais long et souvent difficile à réaliser par des bénévoles. Remplir une grille de catalogage, même en se contentant des renseignements minimaux, exige quelques connaissances. La partie la plus longue du travail consiste à reprendre l'ensemble des fonds existants. De plus, ces bibliothèques continuent leur fonctionnement courant. Il leur faut donc à la fois mener l'informatisation et poursuivre leurs tâches habituelles. On peut enfin préciser que là aussi, le travail est varié et très éclaté. Les logiciels choisis sont différents : Colibris pour certaines, Orphée ou Atalante pour d'autres (c'est également celui de la BDP) ou encore Microbib. Il va de soi qu'il n'existe pas de catalogue commun à plusieurs bibliothèques. Dans le meilleurs des cas, la bibliothèque est équipée de deux postes informatiques, l'un pour le travail interne du bibliothécaire et l'autre pour la consultation du catalogue.

1.3.3.5. La place centrale de l'animation

L'animation autour du livre constitue un élément important des bibliothèques du réseau, comme pour la plupart des établissements nationaux. Il est souvent l'occasion d'attirer les lecteurs de la commune, voire des communes voisines. Dans une très grande majorité des bibliothèques que j'ai visitées, l'animation occupe une place centrale, même si les bibliothécaires déplorent l'absence de moyens humains, matériels et financiers.

L'animation prend plusieurs formes. Tout d'abord, il s'agit d'actions en direction des enfants, soit durant le temps scolaire, soit en dehors de ce temps, souvent le mercredi après-midi. Les animations pendant la classe sont de deux types : d'une part une histoire racontée sous forme d'heure du conte,

avec ou sans décors, selon le temps et les compétences des conteuses. Ce conte est ensuite l'objet d'une petite discussion avec les enfants. Dans l'ensemble des bibliothèques que j'ai vues, ces histoires sont le fait de bénévoles, souvent mères au foyer. D'autre part, un peu de temps est ensuite laissé aux enfants pour qu'ils choisissent et empruntent un livre. La constitution des fonds prend en compte les goûts des enfants. Les activités du mercredi après-midi sont beaucoup moins fréquentes. Il peut s'agir soit d'aide au devoir, soit d'ateliers d'écriture ou de recherches documentaires animés par des bénévoles ou des professionnels. Néanmoins, ce dernier cas est peu fréquent et dépend du budget consacré à l'animation (un conteur demande entre 3 000 et 5 000 francs pour une demi-journée, ce qui est beaucoup pour un petit établissement).

Les actions ponctuelles ont lieu souvent à l'occasion de grandes manifestations régionales ou nationales, comme «lire en Fête» ou «le Printemps des poètes» ou encore les manifestations d'écrivains (Sablet, Lagnes...).

1.3.3.6. *Autres difficultés*

Les autres difficultés sont liées à la petite taille des bibliothèques et à leur manque de moyens. Les horaires d'ouverture sont souvent réduits à quelques heures par semaine, le mercredi après-midi et le samedi matin dans les meilleurs des cas. En ce qui concerne l'accès du public, il n'existe pas de logique territoriale dépassant l'espace de la commune, qui permettrait une ouverture élargie des établissements. Assez logiquement, les autres tâches bibliothéconomiques ne font pas non plus l'objet d'une collaboration. Les pratiques varient donc ; par exemple, certains bibliothécaires cotent les fictions en Dewey, comme à la BDP, tandis que d'autres se contentent du classique «R» indiquant le roman, suivi des premières lettres du nom de l'auteur. Partant, la diversité est de mise pour de nombreuses autres pratiques : les adhésions sont propres à chaque établissement, il n'existe pas de carte d'accès élargi aux bibliothèques qui sont voisines, et relativement peu de communication entre les bibliothécaires. Le prêt entre bibliothèques est très rare et, quand il existe, repose sur des liens informels unissant les

professionnels (amitié, parenté...) et non sur une pratique institutionnelle établie.

1.3.4. Des taux d'inscription plutôt faibles

Les enquêtes et statistiques nationales et départementales constituent des éléments chiffrés objectifs et rigoureux. A ce titre, la comparaison des résultats du Vaucluse avec la moyenne nationale permet de constater que les taux d'inscription en bibliothèque sont plutôt faibles.

Année considérée : 1999	Moyenne nationale	Moyenne du Vaucluse
Pourcentage d'inscrits par rapport à la population de la commune.	18,2 %	12,85 %
Nombre de livres par habitant.	3	3,2

Sources : Statistiques de la DLL (pour la moyenne nationale) et statistiques de la BDP pour le Vaucluse.

2. La place et le rôle de la BDP : structurer le réseau

2.1. La BDP au centre d'un réseau départemental de lecture publique

La BDP est un établissement autonome comprenant du personnel, des collections, un budget (voir annexe 3)...Mais elle entre également, et de plus en plus, dans ce que Bertrand Calenge nomme « une logique de service¹¹ ». Certains directeurs de BDP proposent même d'abandonner l'appellation BDP, au profit d'une dénomination soulignant davantage l'offre de service ; Alain Caraco, alors directeur de la BDP de Savoie et Haute-Savoie, évoquait

¹¹ CALENGE Bertrand. Du maillage culturel à la bibliothèque virtuelle : cinquante ans de leçons des BDP. *Le livre en campagne, bibliothèques départementale en jeu : colloque du cinquantenaire du centre Georges Pompidou, 13, 14 novembre 1995*. Bourg-en-Bresse : ADBDP, 1996. 28 p.

par exemple une « direction des services aux bibliothèques¹² ». La bibliothèque départementale du Vaucluse, comme de nombreux autres établissements départementaux, effectue de moins en moins de prêts directs au profit de dépôts d'ouvrages ou d'offres de services multiples et variées à destination des établissements de lecture publique du Vaucluse. On peut ainsi parler d'un réseau, que la BDP, seul acteur à compétence départementale affichée, structure et anime en partie. Il paraît intéressant de faire un rapide état des lieux de ces missions, qui sont fondamentales pour l'aménagement du territoire que présuppose l'intercommunalité.

2.2. Une mission générale : l'équité territoriale

L'ordonnance 45-2878 du 2 novembre 1945, qui crée les bibliothèques centrales de prêt, affiche de manière volontaire et forte l'ambition de couvrir l'ensemble du territoire. Ce principe général sera décliné par d'autres textes, notamment la circulaire DLL d'août 1985, qui rappelle leur mission générale d'aménagement équitable du territoire. Cette mission s'accorde donc pleinement avec les objectifs des différentes lois sur l'intercommunalité, qui proposent un aménagement du territoire harmonieux, et en particulier « la présence et l'organisation des services publics, sur l'ensemble du territoire, dans le respect de l'égal accès de tous à ces services »¹³. La bibliothèque du Vaucluse, comme de nombreuses autres bibliothèques, dispose de plusieurs modalités d'action en direction des bibliothèques du réseau. Elle n'agit pas en qualité d'opérateur direct, mais offre (ou encourage) à chaque établissement le souhaitant des services structurant. De la sorte, elle donne un minimum de cohésion à des bibliothèques souvent éparpillées et, pour certaines d'entre elles, sans véritables moyens.

¹² CARACO Alain. Dix ans après : l'évolution des bibliothèques départementales de prêt. *BBF*, 1997, t.42, n°5, p.16-20.

¹³ Article 2 de la loi 99-533 du 25 juin 1999.

2.3. Les ressources de la BDP du Vaucluse

2.3.1. QUELQUES INDICATEURS

Ne sont ici fournis que les principaux indicateurs permettant de décliner la fiche d'identité de l'établissement. Une étude plus générale est effectuée dans mon rapport de stage¹⁴. La BDP ne présente pas de véritable particularité par rapport aux établissements du même type. Elle fut créée en 1982 et installée en 1991 à Sorgues, à 10 kilomètres d'Avignon. Les bâtiments sont plutôt spacieux (presque 1500 m²) et la BDP est dotée de véhicules bien entretenus et régulièrement renouvelés (deux bibliobus, un musibus et deux véhicules légers). De plus, le conseil général a financé en 1998 un plan de réinformatisation pour un montant supérieur à un million de francs. Cependant, le budget est relativement faible, et la dépense par habitant la moins élevée de la région (moyenne régionale de 7,52 francs et moyenne nationale de 5,24 francs).

Principaux chiffres :

<u>Indicateurs</u>	<u>BDP du Vaucluse</u> (chiffres du bilan 2000)
Collections (imprimés)	162 700
Collections (phonogrammes)	22 152
Budget total (dont acquisitions)	1 442 900 francs (907 400)
Personnel (dont catégorie A)	19 (2)
Dépenses par habitant	4,11 francs
Logiciel utilisé	Orphée
Nombre de formations (dont heures proposées dans l'année)	18

¹⁴ Mon stage à la BDP du Vaucluse s'est déroulé du 3 septembre au 23 novembre 2001 à Sorgues. Un rapport de stage fut effectué dans le cadre du diplôme de conservateur de bibliothèque. Voir DUMONT Marc. Rapport de stage pour le Diplôme de Conservateur de Bibliothèque, non publié, Enssib. 2001

Nombre de points de desserte par Bibliobus	107
Nombre de point de desserte par Musibus (dont dépôts)	30 (4)
Nombre de prêts effectués (dont Musibus)	199 699 (23 001)

2.3.2. Moyens d'action territoriale

La BDP dispose de plusieurs instruments d'intervention et de structuration des établissements du réseau. Ces instruments, qui peuvent être récapitulés dans cinq rubriques, sont utilisés essentiellement pour enrichir les établissements et professionnaliser les personnels. Il n'existe donc pas de logique proprement intercommunale, mais l'accent est mis en priorité sur le développement d'un service public de qualité et de proximité. On constate donc un souci de développement harmonieux du territoire départemental. Tous ces outils pourraient donc aisément être utilisés pour favoriser l'émergence d'une logique intercommunale au sein du Vaucluse.

2.3.2.1. *Développer et enrichir les fonds des établissements*

Deux types de pratiques peuvent être distinguées. D'une part, il s'agit du dépôt de documents par le bibliobus ou le musibus, à intervalle fixe (une fois par trimestre en moyenne), qui enrichit ou complète les fonds existants. D'autre part, des comités de lecture sont organisés régulièrement à la BDP (Sorgues ou Cadenet). Il s'agit là d'occasion pour évoquer les nouveautés littéraires, mais également de développer un maximum de réflexes professionnels pour les bénévoles du réseau.

2.3.2.2. *Professionnaliser les bénévoles*

La BDP met en place de multiples actions de formation (dont un stage de formation de base d'une durée de six jours) destinées à proposer aux bénévoles différentes compétences nécessaires à l'exercice de leurs activités. Il s'agit soit de formation dans un domaine précis (le catalogage par exemple), soit de formations plus larges.

2.3.2.3. *Favoriser les animations autour du livre*

Les modalités sont variables, depuis l'organisation de formation (par exemple aux contes) jusqu'aux prêts d'expositions diverses. De plus, la directrice rend un avis sur les demandes d'aide sollicitées par les bibliothèques du réseau auprès des services de l'action culturelle du conseil général (voir annexe 5 sur le budget consacré à l'action culturelle).

2.3.2.4. *Aides aux démarches administratives*

La BDP aide les établissements à constituer leurs demandes auprès des administrations : DRAC, CNL...De plus, elle fournit les différents types de convention nécessaires au partenariat entre la commune et le conseil général.

2.3.2.5. *Autres aides*

Elles sont multiples : aide à l'informatisation, au catalogage (la BDP fournit ses propres notices), prêt permanent, prêt de mobilier, service de réservation de documents...Enfin, la directrice de la BDP est en contact régulier avec les élus de la commune. Elle peut donc, dans la mesure du possible, argumenter en faveur de la bibliothèque locale ou, lorsque la commune n'en dispose pas, encourager sa création.

3. L'intercommunalité et les bibliothèques

3.1. Les principes de l'intercommunalité

L'intercommunalité est une réalité territoriale politique, juridique et administrative. On observera donc à la fois la réalité juridique existante, plus précisément les groupements intercommunaux tels qu'ils existent dans le département, mais également les projets et volontés politiques qui se manifestent au sein de ces groupements. Enfin, on examinera ce qu'il en est de la culture au sein des groupements intercommunaux. La recherche que j'ai menée s'est appuyée sur une série d'entretiens semi-directifs auprès des élus politiques et des bibliothécaires du réseau ; en ce qui concerne la partie juridique, par définition plus formalisée, j'ai dépouillé de manière systématique les arrêtés préfectoraux autorisant la création des groupements

intercommunaux dans le Vaucluse. L'objet de cette partie du travail est donc de comprendre les principes de l'intercommunalité, d'examiner son fonctionnement en Vaucluse pour proposer d'éventuelles pistes intéressant les établissements de lecture publique.

3.1.1. Construire des projets territoriaux communs

Si la construction juridique de l'intercommunalité est parfois complexe, la logique qui sous-tend est relativement simple. Il s'agit d'une logique de projet politique collectif, qui englobe un territoire supra-communal. La plupart des textes juridiques insistent sur le caractère naturel des regroupements, qui obéiraient à une logique sociale et économique de zone. Les lois de 1995 et 1999 définissent ainsi le pays comme « un territoire qui présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale ». On peut néanmoins noter le flou de la notion de territoire naturel. Rien n'est dit, en effet, sur la taille optimale de cet espace. De plus, on connaît le caractère parfois peu naturel des regroupements dans le domaine politique.

3.1.2. L'apport des lois récentes et les outils incitatifs

3.1.2.1. *La systématisation des structures intercommunales*

Les premières structures intercommunales, ou Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI), sont les SIVU ou les SIVOM¹⁵, groupements de communes pour la réalisation de projet ou l'achat d'équipements trop coûteux pour une seule collectivité. Ce sont par exemple des SIVOM pour le transport scolaire d'un secteur, le ramassage des ordures ménagères, l'électrification d'un territoire...Le Vaucluse, comme la France entière, est pourvu de nombreux groupements de ce type (plus de 80). L'apparition et la systématisation par la loi Chevènement (voir annexe 9) des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines fut plus tardif. Ces groupements radicalisent les

¹⁵ SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique. SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple.

logiques préalables qui ont présidé au développement des SIVOM et SIVU, en instaurant une « autonomie institutionnelle » des établissements publics de coopération intercommunale (C.Ribot¹⁶), en simplifiant les structures intercommunales¹⁷ et surtout en incitant très fortement leur émergence à travers un système d'incitations financières important¹⁸(voir annexe 9).

La première radicalisation, c'est l'instauration du principe de spécialité élargi, puisque la loi de 1999¹⁹ oblige les communautés de communes à se doter de compétences obligatoires (l'aménagement de l'espace et le développement économique) et à choisir une compétence optionnelle dans le groupe des quatre compétences suivantes : la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, les créations, aménagements et entretiens de la voirie et enfin la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et relevant de l'enseignement élémentaire et préélémentaire. L'obligation est renforcée pour la communauté d'agglomération, qui dispose de quatre compétences obligatoires (les deux précédentes auxquelles il faut ajouter l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville). On peut enfin préciser que l'établissement intercommunal peut se voir confier de nombreuses autres compétences, qui lui sont transférées par les communes membres. Dans ce cas, il exerce ses fonctions « de plein droit aux lieu et place des communes membres » (loi de 1992). Il est important de préciser que, juridiquement, le principe de spécialité présuppose un transfert de compétence des communes membres vers la structure intercommunale.

La création des EPCI relève de plusieurs acteurs, principalement des communes qui souhaitent son émergence, et de la préfecture. L'initiative de création appartient à l'un ou l'autre de ces acteurs. Une fois cette étape franchie, le préfet arrête la liste des communes susceptibles de rentrer dans la structure (voir annexe 8). Chaque commune doit ensuite voter son entrée

¹⁶ RIBOT Catherine. L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale, dans *L'Intercommunalité, logique nationale et enjeux locaux*. *Op. cit.* p. 29-54

¹⁷ Trois systèmes existent désormais: la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine.

¹⁸ En particulier en attribuant une dotation de décentralisation bonifiée.

¹⁹ Loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement ».

dans le périmètre selon une majorité qualifiée (voir annexe). Le résultat est transmis au préfet qui arrête sa décision. Dès sa création l'EPCI choisit les compétences dont il sera doté.

La structure de l'établissement respecte les règles démocratique puisqu'il est doté d'un exécutif et d'une assemblée où chaque commune siège, à proportion de sa population. Les ressources sont propres et viennent soit des communes membres (système de taux additionnels, l'EPCI recevant une partie des impôts payés par les contribuables), soit directement (taxe professionnelle unique).

3.1.2.2. La simplification des EPCI

Les lois de 1999 renforcent ces structures puisque l'Etat les dote d'une dotation globale de décentralisation bonifiée, notamment lorsqu'elles sont pourvues d'une fiscalité unifiée (TPU) car cela réduit les inégalités entre les communes en uniformisant le territoire commun et en créant des espaces solidaires et continus(voir annexe).

3.1.3. Les obstacles à l'intercommunalité

3.1.3.1. Les logiques personnels des élus

Au delà des incitations financières et juridiques, le développement de l'intercommunalité va à l'encontre de la logique individuelle des élus locaux, qui voient de plus en plus une partie de leurs pouvoirs disparaître au profit de nouvelles structures et de nouveaux espaces d'action. A cela s'ajoutent diverses difficultés liées à la compétition politique et aux stratégies complexes des élus locaux. D'autre part, comme le souligne J-P. Jambes et P.Tizon dans l'article qu'ils ont consacré à la logique de projet au cœur de l'intercommunalité, la loi de 1992 « institutionnalise le passage de l'ère de la gestion, dont les SIVU et les SIVOM figurent parmi les configurations les plus abondantes, à celle du développement (ou) du projet ». Or, comme le souligne A Castelli, conseiller général d'Avignon, « il est plus difficile de monter un vrai projet intercommunal que de simplement se mettre d'accord

pour goudronner les routes dans le SIVOM²⁰». Enfin, la loi de 1999 prévoit une « solidarité territoriale », mais ce principe risque d’aller à l’encontre de la logique territoriale propre à certains élus locaux, qui cherchent par principe à développer ou défendre leur circonscription ou leur institution (commune, canton...).

3.1.3.2. *Les obstacles psychologiques et politiques*

D’autres obstacles existent, qui illustrent les réticences à dépasser le cadre communal. Le premier concerne la compétition et les alliances partisans, que ces structures bouleversent. D’une part en effet, le regroupement oblige les élus municipaux à s’entendre sur des projets territoriaux, des implantations d’équipements...D’autre part, le centre du regroupement intercommunal se voit souvent doté de nouveaux pouvoirs, qui profitent au président de l’intercommunalité, par ailleurs souvent maire du bourg-centre ou de la ville importante du territoire, qui devient ainsi le pivot de l’organisation et acquiert un pouvoir supplémentaire. De manière plus générale, l’intercommunalité impulsée par les textes récents présuppose de plus en plus une volonté politique et non plus une approche purement technique. Enfin, un dernier obstacle existe, qui relève davantage de l’ordre de la psychologie que de la politique. Il s’agit de la peur des petites communes de se voir englober (« manger » selon la métaphore récurrente dans les entretiens réalisés) par la grande ville. Cela concerne à la fois la crainte d’une perte de souveraineté sur leur territoire, mais aussi la peur de voir les maux de la ville les envahir : difficultés liées au logement social, hausse des taxes, déficits budgétaires...

3.2. L’intercommunalité et la culture

3.2.1. Etat des lieux en France

3.2.1.1. *Les projets autour des bibliothèques*

²⁰ Entretien avec R. Castelli, conseiller général communiste d’Avignon, le 23/11/01.

Lors de la journée d'étude organisée en 2000 par l'ADBDP et consacrée à l'intercommunalité, E. Négrier et A. Faure soulignaient la diversité des modes d'intercommunalité culturelle, souvent associée à la politique de la ville. En ce qui concerne le choix de la compétence culturelle, 1004 établissements intercommunaux affichaient en 1999 une compétence culturelle sur les 19730 structures existantes²¹. Plus précisément, 289 communautés de commune (32% du total) et 88 districts (27%) ont une compétence culturelle déclarée²².

Pour ce qui est des établissements de lecture publique, L. Boitard propose dans son article une synthèse des modèles existant. Ainsi, en 1999, 170 bibliothèques en France s'affirmaient intercommunales selon l'enquête envoyée à la DLL. Cette modalité de gestion concernait la gestion d'équipement, la construction et le financement de postes qualifiés.

3.2.1.2. *Les deux modèles : les équipements intercommunaux et la gestion intercommunale*

Deux modèles assez distincts peuvent être décrits en ce qui concerne les établissements intercommunaux. De manière générale, l'enjeu principal reste celui de l'équité territoriale en matière d'accès à l'information et à la documentation. D'une part, il s'agit d'un modèle privilégiant le maillage systématique du département. Ce sont des établissements implantés au cœur d'un territoire donné, avec une vocation intercommunale clairement affichée : servir de bibliothèque unique pour ce territoire, desservir éventuellement des petits établissements selon une logique de relais...Ce type de logique est à l'œuvre dans de nombreux plans de développement de la lecture publique : Mayenne, Saône-et-Loire, Hérault, dont le directeur développe une modèle de « bibliothéconomie solidaire ²³ ». Un second modèle existe, qui privilégie la gestion intercommunale. Il s'agit de réseaux

²¹BOITARD Laurence. Lecture publique et intercommunalité. Etat des lieux. *BBF*, 2001, t.46, 5, p.44 à 48.

²² FAURE et NEGRIER Emmanuel. La politique culturelle des agglomérations en France : vers une nouvelle donne communautaire ? *Bibliothèques départementales et développement local : colloque de l'ADBDP, Angers, 13 et 14 novembre 2000* [en ligne]. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.asso.fr>

²³ PARIS Jean-Michel. La BDP de l'Hérault : pour une bibliothéconomie solidaire. *Bulletin d'information de l'ABF*, 2001, n°191, p.37-38.

d'établissements, développant des projets communs et proposant des services communs : acquisitions et catalogages, fonds thématiques tournant, catalogue unique...

3.2.2. Etat des lieux du Vaucluse

3.2.2.1. *L'intercommunalité dans le département*

- Principaux indicateurs

Comme tous les départements, le Vaucluse comprend de nombreuses structures intercommunales, notamment des SIVOM et SIVU. En ce qui concerne les structures plus complètes développées par les lois de 1999 la cartographie de l'intercommunalité en Vaucluse (fournie en annexe 4) est la suivante : 12 communautés de communes et 2 communautés d'agglomérations constituées (voir annexe). A ce chiffre doivent être ajoutés une communauté de commune en train de se constituer (autour de l'Isle-sur-la-Sorgue et Châteauneuf-de-Gadagne) et un syndicat intercommunal à vocation multiple, autour de Vaison-la-romaine, en passe de devenir une communauté de communes. L'ensemble du département est donc couvert, à l'exception cependant du sud-ouest du département, et notamment de la commune de Cavaillon. Enfin, certaines communes isolées n'appartiennent pas à des groupements intercommunaux, comme les villes d'Orange²⁴ ou de Bollène. Le choix effectué par les maires est révélateur. Ceux-ci ont en effet opté pour les communautés de communes, structures les moins contraignantes en termes de compétences et en terme de transfert de pouvoir à l'exécutif intercommunal.

D'autre part, l'examen des régimes fiscaux va dans le même sens puisque, à l'exception de la COGA, deux groupements seulement ont choisi la TPU, forme la plus intégrée de solidarité financière²⁵. On peut affirmer en conclusion que les groupements vont davantage dans le sens de la prudence que de la marche forcée.

²⁴Précisons que la demande d'adhésion de la ville aux EPCI a été systématiquement refusée par les autres communes.

Structures intercommunales existantes ou en projet

au 30 octobre 2001

(Le siège est présidé à la fin de chaque groupement).

1.Communauté de communes d'Aygues-sur-Ouvèze-en-Provence : 7 communes (16158 hab.)

Président : L.Driey, maire de Piolenc.

2.Syndicat Intercommunal des Pays du Voconces (SIPAVO)

Président : P.Fabre, maire de Vaison-La-Romaine.

3.Communauté de communes de Rhône-Ouvèze : 8 communes (44398 hts)

Président : A.Millon, maire de Sorgues

4.Communauté de communes des Sorgues-du-Comtat, réunissant Pernes-les-Fontaines, Monteux, Entraigues (en cours de réalisation)

5.Communauté de communes du Comtat Venaissin : 19 communes (55210 hab.)

Président : J-C.Andrieu, maire de Carpentras

6.Communauté de communes du Coustellet : 5 communes (9686 hab.)

Président : R.Valentino, maire de Maubec.

7.Communauté de communes du Pied Rousset en Lubéron : 3 communes (3936 hab.)

Président : R.Fénelon, maire de Bonnieux.

²⁵ Le principe de la TPU est d'imposer un unique montant de taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire

- 8.Communauté de communes du Pays d'Apt : 8 communes (19634 hab.)
Président : M.Bey, maire de Gargas.
- 9.Communauté de communes du Pays de Sault : 5 communes (2429 hab.)
Président : A.Gabert, maire de Monieux.
- 10.Communauté de communes de Lubéron-sur-Durance : 13 communes (12977 hab.)
Président : G.Fritz, Mairie de la Tour d'Aigues
- 11.Communauté de communes des Terrasses-du-Ventoux : 4 communes (13744 hab.)
Président : M.Maurin, conseiller général. Mairie de Mormoiron.
- 12.Communauté de communes des Pays-du-Ventoux entre Mede et Madelaine : 3 communes (1126 hab.)
Président : C.Casado. Mairie de Saint-Pierre-de-Vassols
- 13.Communauté d'agglomérations du Grand Avignon (COGA) : 8 communes (141 430 hab.)
Président : M-J Roig, maire d'Avignon.
- 14.Communauté d'agglomérations d'Aix en Provence : commune de Pertuis.
- 15.Communauté de communes réunissant l'Isle-sur-la-Sorgue, Châteauneuf de gadagne, Le Thor, Fontaine de Vaucluse (en cours de réalisation).
- 16.Communauté de communes de l'Enclave des Papes : 4 communes (13744 hab.)
Président : P.Vollant, maire de Grillon.

intercommunal.

- Une émergence difficile

Sauf lorsqu'elles consacrent la réalisation de tâches purement techniques, l'émergence des groupements intercommunaux fut chose difficile. Un examen rapide de la presse locale permet de constater la variété des difficultés rencontrées. Si l'étude de la presse doit être nuancée, effet médiatique oblige, les titres²⁶ sont éloquentes :

Communauté de communes : un poteau indésirable (Enclave des Papes)

Une séance d'information mouvementée sur la COGA

Vers une action en justice (Aigue-sur-Ouvèze)

L'intercommunalité ? Oui mais avec prudence (futur intercommunalité autour de l'Isle sur la Sorgue)

Une intercommunalité qui divise (Les Sorgues du comtat)

Pour les contribuables, la note est encore plus salée que prévue (Aigue sur Ouvèze)

- Des tailles différentes :

On peut de plus analyser les différences de taille des structures du département et s'interroger sur la pertinence de structures très réduites. Hormis la COGA, qui englobe la principale ville du Vaucluse, toutes les tailles sont représentées, du plus petit groupement (les Pays du Ventoux, 1126 hab.) au plus grand (le Comtat Venaissin, 55210 hab.). Or, même s'il n'existe pas de taille optimale fixée par la loi²⁷, on peut douter néanmoins de la capacité des plus petits groupements à élaborer et surtout à mettre en œuvre ou à financer certains projets.

De plus, certains groupements sont manifestement davantage le fruit de transactions politiques ou sont liés à la crainte d'une perte d'identité que le

²⁶ Tous ces titres sont extraits du quotidien régional *Le Dauphiné Libéré*, entre le 01/06/01 et le 03/12/01.

²⁷ Voir BAUELLE Guy. La géographie et l'objet intercommunal. *L'intercommunalité. Logique nationale et enjeux locaux*. Rennes : Ed. des Presses Universitaires de Rennes, 1997. 235 p.

résultat de projets rationnels. Ainsi, il paraît évident que la constitution récente de la structure « les Sorgues du Comtat » correspond plus à un refus de la part des équipes municipales de rejoindre le Comtat Venaissin qu'à une nécessité fonctionnelle. De plus, il s'agit également pour les élus locaux concernés d'empêcher la transformation du Comtat Venaissin en communauté d'agglomération²⁸, forme plus aboutie et contraignante d'intercommunalité. La conséquence de cette forme d'émiettement des structures implique un questionnement sur leur validité à moyen terme. Même si la loi insiste sur la logique partenariale à mettre en œuvre, on peut très bien imaginer en effet une refonte partielle de l'existant, soit par les intéressés, soit par le Préfet du Vaucluse²⁹. Cette dimension inaboutie et susceptible de géométrie variable constitue évidemment une difficulté supplémentaire pour le sujet d'étude.

3.2.2.2. *Le domaine culturel dans l'intercommunalité existante*

L'intercommunalité culturelle présuppose une répartition équitable des équipements de lecture publique ainsi que l'émergence de projets territoriaux, or deux obstacles majeurs existent.

- La culture : une compétence facultative.

Sur les quatorze groupements du Vaucluse, cinq seulement ont choisi la compétence culturelle. Mais ce choix doit être nuancé : comme le prévoit la loi, le domaine culturel n'est qu'un élément de la compétence consacrée aux « équipements culturels, sportifs et scolaires ». Aussi peut-on comprendre, lorsqu'on examine les arrêtés préfectoraux, que certaines structures intercommunales aient pour projet la mise en place d'équipements sportifs d'envergure, comme le projet de piscine intercommunale de la communauté de communes du Coustellet et non l'entretien ou la construction d'équipements de lecture publique. De plus, la lecture publique n'est qu'un type d'action culturelle parmi d'autres, et probablement pas le plus

²⁸La communauté d'agglomération exige un minimum démographique (50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants) et une cohésion géographique (pas d'enclave en son sein). Elle s'accompagne d'un transfert de compétences supérieur à la communauté de communes.

²⁹ C'est le Préfet qui arrête la composition et la création des EPCI, sur proposition des élus.

prestigieux. La situation du Vaucluse ne fait ici que refléter, en l'empirant, le modèle national. En effet, comme Christophe Noyé³⁰ le souligne à propos du choix opéré par les groupements intercommunaux en matière culturelle³¹, il s'agit essentiellement de « créer une image de dynamisme culturelle du territoire »³² grâce à l'affichage de « culture-labels ». On peut comprendre ainsi que les politiques publiques concernent essentiellement le soutien aux événements culturels, notamment la mise en valeur du patrimoine, et très peu la lecture publique, *a fortiori* les petits établissements.

³⁰ NOYE Christophe. Intercommunalités culturelles. *BBF*, 2001, T46, 3, P.40-44.

³¹ Il s'appuie sur l'enquête consacrée à l'intercommunalité et la culture menée par différents partenaires, dont le ministère de la culture et la DATAR, qui sera publiée en 2001.

³² NOYE Christophe, art.cit. p. 42

Les compétences des structures intercommunales

Nom	Type de fiscalité adopté	Compétences obligatoires	Compétences facultatives	Compétences optionnelles
Les Terrasses du Ventoux		1.aménagement de l'espace 2.développement économique.	1. environnement 2. logement et cadre de vie 3. aides à des organismes extérieurs d'intérêt général 4.voirie	
Aigues-sur-Ouvèze en Provence		Idem	1. environnement 2. logement et cadre de vie	
Pays d'Apt		Idem et cadre de vie logement	Construction et entretien d'équipements culturels sportifs	Sectorisation des transports scolaires et services d'incendie et de secours

Coustellet	aménagement de l'espace 2.développement économique	1.équipement et fonctionnement de structures sportives, culturelles et scolaires (projet de piscine et plateaux sportif...)
Enclave des Papes	Idem	1. environnement 2. recyclage de déchets d'emballages ménagers
Vallée du Toulourenc	Idem	1.environnement 2.domaine scolaire 3.cadre de vie 3. appui à des organismes d'intérêt général
Pays du Ventoux	Idem	1. environnement et patrimoine local 2. réalisation et gestion du groupe scolaire

Pays du Rhône de l'Ouvèze		Idem	1. développement de l'environnement 2. tourisme 3 harmonisation des politiques sociales, scolaires, culturelles et sportives	
Luberon Durance		Idem	1.voirie 2.dechets ménagers	1.développement culturel et sportif (soutiens aux manifestations.) 2.services sociaux
Sorgues du comtat		Idem	1 voirie 2.enviont 3.sport culture loisir	1.action sociale 2. sécurité 3. transport
COGA	TPU	1 et 2 Idem 3. équilibre social l'habitat 4. politique de la ville	1.voirie 2.assainissement de l'eau 4. équipements culturels et sportifs...	
Pays de Sault		1.aménagement de l'espace 2.développement économique.	1. environnement 2.logement et cadre de vie	

Pied	Idem	1.logement
Rousset en Luberon		2.équipements sociaux, culturel et sportifs...
Les Sorgues du Comtat	Idem	

3.2.2.3. *L'échec des deux tentatives de bibliothèques intercommunales*

Un examen des projets antérieurs permet de détecter ce que les politistes nomment des effets d'apprentissage³³. Or, les deux tentatives de bibliothèque à vocation intercommunale ont avorté.

D'une part, il s'agit de la bibliothèque de Saint-Pierre-de-Vassols (Pays du Ventoux). Ce bâtiment est aux normes, doté de locaux agréables et bien situés et a bénéficié de l'aide de la DRAC . Cependant, le fonctionnement ne correspond pas à l'investissement réalisé. En effet, la bibliothèque, faute de professionnel rémunéré, est ouverte seulement quatre heures par semaine (le mercredi et le samedi). De plus, elle ne dispose que d'un budget dérisoire (2000 francs par an pour les acquisitions). Enfin, les enfants de l'école du village n'y ont pas accès.

D'autre part, un projet d'informatisation des bibliothèques de la communauté de commune du Coustellet fut réalisé en 1999. Le matériel (logiciel et machines) fut acquis sur des crédits intercommunaux et un contractuel embauché pour réaliser l'informatisation et travailler avec les bénévoles des cinq bibliothèques concernées. Cependant, certaines précautions n'ont pas été observées et ont abouti à l'échec du projet. D'abord, le personnel recruté n'était pas issu d'une filière culturelle ; ensuite, son recrutement ne fit l'objet d'aucune information en direction des bénévoles ou des acteurs institutionnels (notamment la BDP). Enfin, faute d'un cahier des charges

précis qui aurait décrit les tâches et permis de clarifier la répartition des rôles personnel salarié / bénévoles, le bibliothécaire s'est rapidement vu débordé par une multitude de travaux et de lieux à gérer. On peut donc conclure qu'il n'existe donc pas de véritable culture locale de coopération dans le domaine des bibliothèques publiques du Vaucluse.

³³ MULLER Pierre. *Les politiques publiques*. Paris : PUF, 1992. 120 p.

La mise sur agenda politique

Avant de présenter les réflexions qui suivent, une mise au point sémantique paraît s'imposer, en particulier autour du mot *politique*. On s'inspirera de la distinction utilisée par les politistes américains et reprises par leurs confrères français dans leurs analyses des politiques publiques. A l'inverse de la langue anglaise, qui utilise des mots différents, la langue française en propose un seul pour désigner deux notions assez différentes. La première recouvre ce que les spécialistes américains nomment *politics*, qui désigne les luttes partisans, les conflits entre partis politiques³⁴...La seconde notion, *policy* en anglais, s'intéresse aux politiques publiques à l'œuvre, depuis leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre ; la *policy* présuppose donc un programme, des acteurs dotés d'une volonté (plus ou moins forte), des données objectivables (locaux, budget, équipe...) et certaines valeurs guidant l'action. C'est cette notion qui nous intéresse. Elle permet dans le cas présent d'analyser en quoi la lecture publique constitue, ou non, un enjeu important d'action publique, autrement dit comment elle devient un point important sur l'agenda politique³⁵, et comment elle est élaborée.

1. La bibliothèque, un objet politique

Sans donner un poids excessif aux facteurs politiques, il paraît nécessaire de constater que les bibliothèques, qu'il s'agisse des communes ou du département, sont des services que les élus choisissent ou pas de développer. La taille de la commune, la population desservie, les ressources fiscales sont

³⁴ Le critère *politics* est intéressant (par exemple le clivage gauche/droite pour expliquer le choix des élus) mais son analyse serait difficile et dépasserait la portée du présent mémoire. De plus, il s'agit de critères extrêmement sensibles et difficiles à appréhender de manière objective.

³⁵ Pour les politistes, la mise sur agenda est la procédure qui permet de désigner un enjeu comme prioritaire et ainsi de le considérer comme objet de politique publique. Accéder à l'agenda politique, c'est ainsi une façon de devenir objet de débat et être considéré par les pouvoirs publics. Ce sont en général les élus, sous la pression de différents acteurs, qui jouent un rôle central dans cette procédure.

des facteurs objectifs importants et pratiques, néanmoins ils ne sauraient remplacer la volonté politique.

De plus, la bibliothèque représente souvent un enjeu d'affichage important pour les élus politiques³⁶. La situation du Vaucluse est d'ailleurs quelque peu paradoxale : il y a certes un nombre important de bibliothèques (107 points de desserte par la BDP, pour un total de 151 communes), néanmoins, ces bibliothèques sont relativement pauvres comme on l'a vu et rarement considérées par les élus comme un service public indispensable, même si les maires tiennent à souligner au cours des entretiens la présence de la bibliothèque au sein de l'espace communal. En ce sens, l'aide au développement pratiquée par certains hommes politiques apparaît davantage comme le résultat d'un pari effectué par quelques individus convaincus que comme une décision consensuelle. Comme le signale M. Tamisier, ancien maire de Cadenet et président de la commission éducation et culture du Conseil Général, l'embauche d'un bibliothécaire de catégorie A par la commune est régulièrement dénoncée par l'opposition comme une « folie » et fréquemment discuté au sein même de l'équipe municipale en place.

1.1. L'intercommunalité mobilise différents acteurs

La mise au point de projets intercommunaux mobilise différents acteurs. Il s'agit en premier lieu des élus locaux, notamment des maires puisque les mairies financent les équipements de lecture publique, soit directement (bibliothèques municipales), soit indirectement, par le biais de subventions accordées aux associations. Les conseillers généraux constituent également des acteurs importants puisqu'ils interviennent au niveau cantonal et un nombre important de conseillers généraux sont par ailleurs maires ou anciens maires du Vaucluse. C'est notamment le cas de plusieurs conseillers généraux de la majorité actuelle : C. Haut, Président du conseil général et ancien maire de Vaison-la-Romaine, M. Tamisier, ancien maire de Cadenet, M. Fullet, maire de l'Isle-sur-la-Sorgue etc. Enfin, les acteurs

institutionnels, la BDP et la DRAC, sont des acteurs essentiels pour développer l'intercommunalité. L'intercommunalité présuppose donc un partenariat systématique.

Compte-tenu de l'investissement que présuppose la logique intercommunale, il semble important de prêter attention aux motivations des élus locaux, qu'il s'agisse des maires ou des conseillers généraux. L'un des enjeux importants me paraît être en effet celui-ci : comment convaincre les élus de l'intérêt d'une action intercommunale ? Exprimé dans une perspective plus scientifique et pour reprendre une problématique classique de sciences politiques : comment accéder à l'agenda intercommunal ? Ou encore : comment la lecture publique peut-elle devenir un enjeu de politique publique ? la question n'est pas facile car la situation de la lecture publique dans le département, sans être particulièrement catastrophique, n'est pas brillante, comme on l'a vu.

1.2. La volonté des élus locaux : quel investissement ?

Sauf dans certains cas assez rares, il n'existe pas de véritable investissement de la part des élus locaux. Or la volonté politique est doublement nécessaire pour l'émergence d'établissements intercommunaux. En effet, dans la mesure où la culture est une compétence facultative, on peut supposer que la mise au point de projets exige des élus qu'ils s'emparent franchement de cette compétence sensible et symbolique, quitte à prendre des risques car, comme le soulignent A.Faure et E. Négrier, «les avancées dans l'action font souvent courir des risques politiques et (...) comportent un coût³⁷».

Par ailleurs, le manque d'investissement n'est pas seulement le fait des élus municipaux. Compte-tenu des moyens de la BDP qui, sans être insuffisants, réduisent la marge de manœuvre de la directrice, on peut parler de la part des élus d'un manque d'intérêt certain pour la lecture publique qui, du coup,

³⁶ BERTRAND Anne-Marie. *Les villes et leurs bibliothèques. Légitimer et décider : 1945-1985*. Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1999. 324 p.

³⁷ FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel, art. cit. p. 6

apparaît davantage comme un transfert de charge de l'Etat que comme un instrument politique.

L'accès à l'agenda politique passe au préalable par un examen des arguments développés par les élus interrogés pour expliquer leur manque d'investissement (voir annexe 6).

1.2.1. Les arguments développés par les élus locaux

Aucun élu n'est contre la lecture publique, du moins publiquement. Tous s'accordent pour considérer qu'elle est un élément de démocratisation culturelle or cette notion ne saurait être remise en cause. Néanmoins, les discours d'intention ne sont pas nécessairement suivis des faits, la lecture publique étant souvent considérée comme moins prioritaire par les élus, toujours obligés de pratiquer des choix. Les arguments énoncés pour motiver ce manque de priorité sont récurrents dans les entretiens que j'ai réalisés ou lorsqu'on lit les interventions des élus locaux :

- la bibliothèque coûte cher, surtout pour une petite commune, à la fois en construction mais aussi en fonctionnement : personnel, budget, viabilisation...
- il y a peu d'inscrits (souvent moins de 10^o/o de la population du village), donc cela prouve qu'il n'existe pas de véritable demande de la part des populations. Par conséquent, il est inutile de mettre en place un service public qui ne profiterait finalement qu'à une poignée de lecteurs.
- il existe déjà une bibliothèque dans la commune, gérée par des bénévoles. Cette gestion fonctionne correctement : pourquoi s'en mêler ? Pourquoi transférer au groupement intercommunal une gestion locale ?
- la bibliothèque est quasiment un luxe. D'autres besoins existent, jugés plus importants et que l'intercommunalité permettrait de régler : réseau électrique, viabilisation...

La plupart de ces arguments posent l'hypothèse d'une demande très faible de la part des populations (voir chiffres des inscrits plus haut) donc d'une offre qui finalement ne ferait que suivre. Or le raisonnement peut être inversé et l'on peut supposer que c'est également l'offre qui crée la demande. Ainsi, la

mise en place d'un véritable service public offrant des horaires d'ouverture suffisants, des outils documentaires dignes de ce nom (par exemple une carte documentaire et une politique d'acquisition rigoureuse au niveau du territoire intercommunal) attireraient une proportion de lecteurs plus importante. La DLL a ainsi souligné que la bibliothèque attirait autour d'elle une proportion importante (30%) de la population. Or il s'agit là d'un argument important pour légitimer la lecture publique auprès des élus, car il concerne l'intérêt général.

Ensuite, l'argument financier est facile à réfuter puisque l'intercommunalité permet justement une économie d'échelle importante.

Le problème de l'arbitrage politique est plus complexe. Pourtant, le principe impulsé par les lois de 1999 souligne que l'intercommunalité représente autre chose qu'un outil de gestion technique. Par ailleurs, le problème du choix est bien au cœur du travail politique et présuppose effectivement une certaine conviction de la part des élus.

Enfin, la question du transfert de la gestion locale à un autre échelon est un argument inexact : l'intercommunalité ne signifie pas que la gestion ne sera plus locale ou associative, mais plutôt que les enjeux seraient reconsidérés pour présenter une offre plus importante au sein d'un territoire élargi. En ce sens, il ne s'agit pas forcément d'un abandon des petites bibliothèques au profit d'un gros établissement (une « super médiathèque » à vocation intercommunale par exemple). Les modalités de gestion intercommunale peuvent être à géométrie variable et différentes selon les groupements : gestion intercommunale de plusieurs petits établissements, bibliothèque intercommunale unique, équilibre raisonné des petits établissements et de la « grande bibliothèque »³⁸ du groupement... De plus, la place de la gestion associative n'est pas *a priori* remise en cause. Simplement, on connaît les difficultés liées à ce type de formule³⁹, budget insuffisant, manque de professionnels, de temps... Le passage à une gestion municipale constitue une garantie plus fiable.

³⁸ La question des modalités de groupement sera posée dans la dernière partie du mémoire.

³⁹ Tous les salariés que j'ai interrogés et qui relèvent d'associations sont par ailleurs favorables à la municipalisation car cela pourrait leur donner le statut de fonctionnaire.

1.2.2. Quelle place pour les conseillers généraux ?

1.2.2.1. *Un manque d'investissement*

Les conseillers généraux du Vaucluse ne sont pas précisément investis dans une stratégie favorisant l'intercommunalité culturelle. Pourtant, outre la position importante des conseillers généraux au sein de l'espace local, que l'on a évoquée plus haut, on peut souligner que ces élus ont de nombreuses raisons pour soutenir l'émergence des groupements intercommunaux.

1.2.2.2. *le conseil général, acteur volontaire ?*

Le conseil général est le seul acteur à disposer d'une vision d'ensemble du territoire départemental. Or l'émergence de groupement importants risque de remodeler de manière importante l'action publique de cet espace. S'il souhaite garantir un équilibre territorial harmonieux, comme c'est sa vocation et comme le prévoit par ailleurs la circulaire de 1985⁴⁰ sur les missions de la BDP il a donc intérêt à agir. L'intercommunalité est une occasion de simplifier l'appareil administratif, et on peut imaginer que les élus de l'assemblée départementale ont intérêt à agir.

Ensuite, en terme plus politique, les conseillers généraux ont tout intérêt à se positionner de manière pertinente au sein de l'espace local qui se reconstitue. Comme de nombreux politistes l'ont déjà souligné⁴¹, l'émergence de groupements intercommunaux, par définition plus importants et dotés de marges de manœuvre supérieures aux simples communes, ainsi que la montée en puissance des Régions, désormais interlocuteurs privilégiés de l'Union Européenne, risquent de remettre en cause l'espace départemental comme espace pertinent d'action publique. Or l'intervention dans le domaine de la lecture publique à travers la BDP est une réponse parmi d'autres à cette éventuelle perte de vitesse. La BDP offre en effet une bonne visibilité des actions de l'assemblée départementale et constitue de ce fait un instrument important de légitimation.

⁴⁰ Circulaire DLL 85-47 du 01/08/1985

⁴¹ Voir BALMES Richard. *L'Europe des régions*. Paris : Ed. de la Découverte, 1997.

Enfin, même si les lois de décentralisation interdisent la tutelle d'une collectivité sur une autre, le conseil général peut cependant inciter la structuration intercommunale à travers une stratégie territoriale volontaire. Certaines études de cas précises, menées par des politistes autour de Rennes, ont ainsi souligné que, au delà de la « rhétorique juridique et démo-libérale autour de la non-tutelle des administrations locales »⁴², les conseillers généraux pouvaient imposer ou susciter différents modèles de politiques intercommunales d'aménagement du territoire. Plus précisément, le modèle de restructuration du territoire départemental à l'œuvre dans le département de Mayenne, décrit par la directrice de la BDP aux journées d'étude de l'ABF en 2000, passe par une politique volontaire d'incitation financière, et notamment pour l'embauche de bibliothécaire intercommunal gérant le tissu des établissements de lecture publique⁴³.

2. Le principe du Forum

2.1. Construire la lecture publique comme priorité

La désignation de la lecture publique comme enjeu important passe non seulement par différentes actions que les bibliothécaires proposent aux élus (voir plus loin), mais aussi, et avant tout, par une prise de conscience de l'intérêt de la lecture publique par ces derniers. Les assemblées (conseils municipaux, conseils intercommunaux, assemblée départementale principalement) et les commissions de travail entre élus et agents chargés de la lecture constituent des lieux privilégiés pour la mise sur agenda, car c'est au sein de ces espaces que se constituent les priorités politiques.

⁴² MICHEL Hervé. La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux, in *L'Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, op. cit. p. 179-216.

⁴³ BEWULF Sylvie, Les pays de Mayenne. Colloque ADBDP cité.

2.2. L'influence des réseaux locaux

2.2.1. Des acteurs divers

La BDP est un acteur important qui peut proposer une stratégie d'aménagement territorial tenant compte de l'intercommunalité, néanmoins elle n'est pas le seul. Ainsi, les bibliothécaires du réseau, les associations de parents d'élèves, certains élus convaincus (en particulier les conseillers municipaux) ou tout simplement les demandes des citoyens auprès de leur mairie sont d'importants moyens de pression pour orienter l'action publique et accéder à l'agenda. Ils sont d'autant plus importants qu'ils s'agit là de demandes issues de la population, donc de formes particulièrement légitimes⁴⁴.

De plus, il s'agit là d'idées qui circulent au sein de l'espace politique local. L'ensemble des élus locaux constituent en effet un milieu de notables au sein duquel les idées circulent et sont débattues. En ce sens, il serait faux de distinguer de manière trop artificielle les maires, les conseillers généraux, les conseillers régionaux...

En ce sens, il serait assez naïf de supposer que l'on peut proposer un programme applicable de manière uniforme dans le département, supposant une adhésion volontaire et massive des élus locaux. Non seulement les situations vauclusiennes en matière de lecture publique sont très diverses, mais on peut également évoquer pour ce territoire, selon l'expression d' E. Négrier et d'A. Faure, un « volontarisme fragmenté des élus locaux ⁴⁵ ». Il paraît ainsi plus fécond de partir du principe que la volonté de développer la lecture publique au niveau intercommunal sera le fait de quelques élus charismatiques et convaincus et que le modèle impulsé incitera les autres élus à suivre l'exemple.

⁴⁴ Les politistes définissent cette légitimation démocratique comme la forme la plus achevée dans nos sociétés modernes, fondées sur la démocratie comme forme politique idéale.

⁴⁵ FAURE A. et NEGRIER E. *Op. cit.*

2.2.2. Mobiliser les élus

Sauf pour les inaugurations de bibliothèques, qui constituent des moments d'affichage prisés par les élus, ces derniers sont rarement présents lors d'événements liés à la lecture publique. Lors des lectures programmées par la BDP pour « lire en fête », par exemple, auxquelles tous les maires du Vaucluse furent invités, très peu d'élus furent présents, ce qui *a priori* témoigne d'un certain désintérêt pour la lecture publique, y compris de la part des conseillers généraux pour leur propre service. En ce sens, l'organisation d'assemblée publique réunissant élus locaux et bibliothécaires peut constituer une solution pour mobiliser l'ensemble des acteurs intéressés. L'organisation d'assises départementales de la lecture publique peut être le fait de la BDP ; y seraient également invités des élus locaux d'autres départements, favorables à l'intercommunalité et pouvant témoigner de l'exemple réussi de projets intercommunaux.

2.2.3. Le changement politique

- Au sein du conseil général

Le changement politique qui a eu lieu au printemps dernier dans le Vaucluse peut constituer une opportunité intéressante pour proposer différentes actions favorables à l'intercommunalité. Sans surévaluer les facteurs proprement politiques, l'alternance électorale peut en effet apparaître comme une occasion à saisir pour proposer certains changements. Or, plusieurs signes existent, qu'on peut interpréter en ce sens.

D'abord, il s'agit de la modification des commissions de travail du conseil général. Le passage d'une commission « culture et tourisme » à une commission « culture et éducation » peut être l'occasion de développer un secteur culturel à part entière, sans nécessairement aborder la culture sous l'angle du tourisme (voir plus haut). Ces commissions spécialisés sont en effet le lieu privilégié d'une approche plus pragmatique de l'action locale. Les interventions du directeur de l'éducation et de la culture y sont discutées et suivies (ou pas) de décisions.

Ensuite, la présidence de cette commission est confiée à M.Tamisier, ancien maire d'une des rares communes du Vaucluse à posséder une bibliothèque

municipale⁴⁶. Il est en effet évident que la personnalité du président de la commission, qui agit en qualité d'exécutif, tient une place prépondérante dans les orientations choisies.

Enfin, le conseil général a demandé à la directrice de la BDP de fournir un plan départemental de la lecture publique, à soumettre aux élus au début de l'année 2002. Il est clair que ce plan, actuellement en cours d'élaboration, peut constituer une occasion de prendre en compte l'intercommunalité. De façon générale, on peut interpréter cette demande comme un signe d'intérêt pour la lecture publique.

- Au sein des mairies

Au delà de l'assemblée départementale, le changement politique lors des dernières élections municipales peut aussi représenter une opportunité pour les bibliothécaires du réseau, sous réserve qu'ils sollicitent la municipalité en démontrant l'intérêt local d'un établissement de lecture publique, qui deviendrait l'un des moteurs du développement local. Le poids des citoyens, qui se constituent en réseau d'influence, est en effet non négligeable dans la prise de décision locale. En ce sens, il paraît relativement hasardeux d'accorder un rôle actif aux seules institutions (cadre de la DRAC ou de la BDP). Le rôle de ces derniers est sans nul doute très important, mais doit être complété par les demandes des citoyens.

3. Quel référentiel mettre en place ?

3.1. Le problème des valeurs

Dans son analyse des politiques publiques⁴⁷, Pierre Muller définit l'action publique non seulement en fonction des réalisations effectuées mais également selon les valeurs et représentations qui guident leur élaboration. Ce modèle est particulièrement valable pour les projets impulsés par la BDP. En tant que service du conseil général, il lui appartient de s'insérer dans la

⁴⁶ Précisons que M. Tamisier remplace T. Mariani, député-maire de Valréas et président du groupement intercommunal de l'Enclave des Papes, qui est opposé à l'implantation de bibliothèque au sein de sa commune.

⁴⁷ MULLER Pierre. *Op. cit.* p.43.

politique plus générale de cette institution. Les orientations affichées par le nouveau président du conseil général du Vaucluse privilégient trois axes de travail : la sécurité, la proximité et la solidarité. Or, le développement de la lecture publique à travers le territoire départemental, que présuppose l'intercommunalité s'inscrit bien dans ces deux derniers objectifs. Les groupements locaux présupposent effectivement le développement de solidarités locales, notamment par une répartition de l'offre documentaire grâce à un service public de proximité.

On partira donc du principe que l'intercommunalité ne doit pas remettre en question l'actuel maillage très fin du territoire par les établissements de lecture publique. Il s'agit là de ressources qui doivent être préservées et sur lesquelles s'appuyer. En revanche, il est clair que la réflexion sur l'équilibre territorial passe par une définition assez stricte de ce qu'est un service local de proximité, en particulier au sein des groupements intercommunaux, et du lien (hiérarchie, complémentarité ?) entre les bibliothèques d'un même espace. Cet aspect sera développé dans la troisième partie du mémoire.

3.2. Lier la lecture à des compétences obligatoires

- La lecture, une compétence jugée secondaire

L'argumentation principale des élus locaux repose sur la notion de compétence facultative. La principale conséquence, c'est « l'aspect assez improbable de l'avènement de véritables politiques culturelles d'agglomération »⁴⁸. En effet, même pour les élus les plus convaincus de l'intérêt de la lecture publique, celle-ci reste malgré tout un enjeu assez secondaire et loin derrière les questions économiques ou sociales.

- Lecture publique et école

En revanche, l'élargissement du secteur culturel⁴⁹, et plus particulièrement le développement d'actions liant lecture publique et école, peut représenter un axe de travail intercommunal consensuel. On connaît les rapports parfois

⁴⁸ FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel. Art. cit.

⁴⁹ NOYE Christophe. *Op. cit.* p.43.

complexes liant les deux institutions⁵⁰, qui ont abouti à une relative autonomie des bibliothèques. On peut cependant souligner que dans de nombreux villages du Vaucluse, et pour des raisons assez évidentes liées aux faibles moyens, l'école ne possède pas de bibliothèque scolaire digne de ce nom, si bien que l'instituteur emmène ses élèves à la bibliothèque du village, voire du village voisin (Pays de Sault par exemple). Les exemples auxquels j'ai assisté se sont tous révélés féconds et appréciés par tous et les animations peuvent prendre différentes figures (voir plus haut). De manière assez large, il peut s'agir de classe-lecture, de projets collectifs et pas seulement du modèle « heures du conte ». Ces actions réussies peuvent constituer des exemples à décliner de manière intercommunale. Cependant, il est important de bien fixer par avance les principes de collaboration entre les deux partenaires, à commencer par l'accord des autorités éducatives et des instituteurs : le bibliothécaire est, d'une certaine manière, « chez lui » ; il n'est donc ni l'exécutant d'un instituteur s'emparant des ressources de la bibliothèque, ni l'unique acteur à intervenir. Le programme de la collaboration et les modalités d'intervention doivent faire au préalable l'objet d'une entente.

Le principe est de lier la culture, compétence facultative, à une compétence « obligatoire » comme la scolarité des enfants et qui, pour le coup, est bien identifiée comme locale et nécessaire à la vie quotidienne. Ainsi, il paraît clair que les élus refuseraient difficilement de favoriser ce type d'action symbolique et consensuelle, qui intègre la lecture comme « thématique générique ». Par ailleurs, les interventions des mères d'élèves constituent pour les élus autant d'incitations purement électorales permettant d'afficher franchement la vocation générale de la lecture publique.

Enfin, la mise au point d'actions exige également un affichage important destiné à légitimer les politiques publiques menées. En montrant ce qui est fait, les élus intercommunaux justifient leurs démarches et leurs compétences ; cela affirme également l'identité de l'institution et contribue à

⁵⁰ Michel Melot parle ainsi de « l'histoire de leurs relations abusives ou contrariés ». MELOT Michel. *Le livre en campagne, bibliothèques départementales en jeu*. Colloque cité. P.120.

assurer une plus grande attractivité du territoire. Ceci est d'autant plus exact que les structures intercommunales se voient fréquemment reprocher leur manque de lisibilité démocratique⁵¹.

⁵¹ Les membres des institutions intercommunales ne sont pas élus directement au suffrage universel direct mais sont nommés par les conseils municipaux des communes membres.

Propositions de logiques d'action

La partie qui suit ne cherche pas à présenter un catalogue d'actions susceptibles d'être mises en place dans le département du Vaucluse même si, effectivement, quelques projets concrets y figurent⁵². Plus généralement, il s'agit d'axes de travail proposant des pistes ou, plus largement, un cadre aux projets de lecture publique, qui sont susceptibles d'être déclinées en fonction de l'intercommunalité existante.

1. Quel type d'intercommunalité ?

1.1. Changer d'échelon : pourquoi ?

Le mérite principal d'une approche intercommunale de la lecture publique, c'est de remédier aux défauts identifiés dans la première partie, en particulier aux principaux : des fonds éparpillés et pas toujours cohérents, un manque de moyens généralisé en personnel, en budget et en locaux. Pour reprendre la formule souvent utilisée pour présenter les nouvelles formes d'intercommunalité (un projet, des moyens, une équipe⁵³), on peut affirmer que celle-ci doit proposer :

- Une équipe comprenant au moins un ou plusieurs bibliothécaires professionnels. Il s'agit d'une question essentielle qui permettrait d'échapper à l'amateurisme ou à la subjectivité qui existent parfois au sein des bibliothèques. Par définition, des compétences professionnelles sont indispensables pour développer un service public de qualité.
- Un budget et un local. Il s'agit là également d'enjeux importants. Plusieurs formules juridiques existent, qui permettraient de doter les établissements d'un budget minimal ou d'un local digne de ce nom : transfert de compétence de la bibliothèque vers le groupement

⁵² Ce sont essentiellement des synthèses de ce que j'ai pu entendre au cours des entretiens réalisées ou des réunions consacrées à l'élaboration du Schéma départemental de la lecture publique du Vaucluse.

intercommunal, transfert d'une partie de compétence (le salaire du bibliothécaire, les fonds d'acquisition...), nouvel établissement intercommunal bénéficiant de crédits de la DRAC..Dans tous les cas, l'intercommunalité, grâce aux économies d'échelle engendrées et à un budget mutualisé, doit offrir un budget suffisant pour la réalisation des projets.

- Un projet commun. La logique intercommunale présuppose la mise au point de projet collectif sur un territoire. Il serait trop artificiel de définir un projet uniforme pour tous les groupements. Néanmoins, il paraît indispensable qu'une réflexion soit menée sur la complémentarité entre les établissements d'un même EPCI : quel public viser ? Quel type de fonds développer ?

D'un point de vue méthodologique enfin, les propositions partiront des groupements intercommunaux déjà en place. En effet, même s'ils sont susceptibles de variations ultérieures ou correspondent à des arrangements politiques provisoires, ils constituent néanmoins des réalités juridiques relativement objectives.

1.2. Un modèle de gestion intercommunale

1.2.1. Prendre en compte l'existant

1.2.1.1. *favoriser la gestion intercommunale des petits établissements*

Plusieurs plans départementaux de lecture publique partent d'un quadrillage du département en différentes zones au sein desquelles des bibliothèques à vocation intercommunales joueraient un rôle central et serviraient en quelque sorte de relais de la BDP vers de plus petits établissements, la BDP se recentrant davantage vers des missions exclusives de service au réseau. Ce type de plan, qui présuppose des moyens non négligeables de la part des communes, paraît difficile à appliquer dans le Vaucluse. Tout d'abord, on imagine assez mal l'assemblée départementale ou les équipes municipales

⁵³ VIRAMASSY Catherine. Vers un paysage intercommunal. *BBF*, 2001, t. 46, 3, p. 34-38.

investir massivement dans un plan supposant non seulement des aides directes, mais également un rôle volontaire de la part du conseil général (à travers le financement de postes intercommunaux ou de différents projets de construction par exemple). Ensuite, les établissements des grosses communes, qui pourraient servir de relais locaux, sont eux-mêmes plutôt en difficulté, comme on l'a vu.

De plus, il existe au sein des équipes des petits établissements du Vaucluse une forte suspicion devant les « grosses bibliothèques », que l'on suppose concurrentes et débauchant les lecteurs. Cela est évident pour Avignon, mais plus encore pour Cavaillon, qui attire un public assez large (près de la moitié des inscrits sont extérieurs à la ville) venu de la campagne voisine. Il faut dire qu'il s'agit du seul établissement du département qui soit doté d'un fonds musical correct.

A priori, le modèle applicable au département serait davantage orienté vers un projet de gestion intercommunale des petits établissements, la BDP conservant son double rôle (desserte de dépôts et service).

1.2.1.2. *prendre en compte le réseau existant et les apprentissages de travail coopératif*

Il existe déjà au sein du département une certaine habitude du travail collectif. Dans certains groupements, les informations s'échangent, mais la coopération ne va pas au delà, faute de temps le plus souvent. Le seul acteur qui soit présent dans l'ensemble du territoire départemental est l'association « Association pour la Lecture Publique dans le Vaucluse⁵⁴ » (ALPV), dont presque toutes les petites bibliothèques du Vaucluse sont membres. Sa mission générale est la promotion des petites bibliothèques publiques. Différents projets sont menés, dont par exemple « Paroles vagabondes », qui a permis à dix petites bibliothèques⁵⁵ sans budget d'inviter un conteur. Au delà de ce type d'action, l'ALPV permet surtout aux adhérents de se rencontrer au cours d'assemblées générales et d'échanger des informations

⁵⁴ L'ALPV était à l'origine l'association des amis de la BDP. Son statut actuel date de 1996. Elle travaille en collaboration étroite avec la BDP et dispose d'une structure minimale qui fait d'elle un acteur à part entière.

⁵⁵ Cette animation était très précisément proposée aux bibliothèques des communes dont la population était inférieure à 1000 habitants.

ou des conseils... Par ailleurs, l'association possède des relais locaux disséminés dans le département. Cependant, la carte des relais ne correspond pas à celle des groupements intercommunaux. Les réussites de cette association (animation, rencontre et conseils aux collègues notamment) peuvent inspirer des modalités territoriales de fonctionnement.

1.3. Quel réseau ? quels liens entre les bibliothèques ?

La gestion intercommunale des petits établissements pose la question du lien entre les petites structures et les établissements plus importants, situés souvent dans l'agglomération la plus importante de l'EPCI.

1.3.1. Redéfinir le lien entre les établissements

Lors de l'élaboration du plan départemental de la lecture publique du Vaucluse, l'ensemble des acteurs ont affirmé la nécessité de structurer chaque groupement de communes selon la logique suivante : une bibliothèque plus importante, située si possible dans la ville (ou le bourg-centre, selon l'expression des différentes lois⁵⁶) centre, et autour d'autres établissements, de taille plus modeste. A partir de là, plusieurs questions se posent :

- quel lien entre le centre et la périphérie ? Ou encore, quelle place pour le bourg centre et sa bibliothèque ? Comment proposer une répartition harmonieuse évitant de poser les rapports en terme de concurrence (« détournement » de lecteurs) ?
- Quels liens entre les petits établissements de lecture publique d'un même groupement ?
- Quelle offre documentaire proposer ? La question, en apparence très simple, n'est pas si facile. De nombreux bibliothécaires⁵⁷, en effet, partent du principe qu'ils doivent satisfaire l'ensemble des lecteurs et tentent donc d'élaborer un fonds encyclopédique où chacun trouverait ce qui

⁵⁶ Loi Voynet et Chevènement de 1999, loi Pasqua de 1995.

⁵⁷ Il s'agit en fait le plus souvent de bénévoles.

l'intéresse. Ce raisonnement, déjà peu évident pour de grosses structures, est d'autant plus difficile à suivre que de nombreux villages du Vaucluse sont désormais le lieu d'un mélange culturel très complexe qui interdit d'identifier un public bien défini : anciens ou nouveaux agriculteurs, retraités, citadins y possédant une résidence secondaire, salariés de la ville qui partent toute la journée⁵⁸... Construire un fonds encyclopédique constitue donc un leurre, non seulement parce que c'est pratiquement impossible, mais également car les fonds constitués ainsi sont disparates et peu fournis ; en définitive, aucun public ne s'avère réellement satisfait. Mieux vaut donc, finalement, construire un type de public plus identifié. On posera par conséquent les hypothèses suivantes⁵⁹ :

- La bibliothèque ne peut proposer une offre complète et encyclopédique. Non seulement il s'agit là d'un vieux rêve que même les grands établissements ne peuvent exaucer mais cela se vérifie encore plus pour les petits établissements locaux, manquant de budget ou de moyens matériels.
- Les demandes des lecteurs sont multiples, à la fois en termes de supports documentaires (CD audio ou livres, par exemple), mais aussi en terme de recherche documentaire, depuis le simple furetage jusqu'à la demande déterminée⁶⁰. Il importe donc de savoir quel type de demande on choisit de privilégier.
- L'offre de lecture est liée à d'autres facteurs d'environnement ou à d'autres équipements. Il peut s'agir de service comme le supermarché, la banque ... Comme l'écrit O. Doubroff dans son étude du département de la Saône-et-Loire à propos des bibliothèques plus importantes, nommées par lui « centres de ressource » : celles-ci doivent pouvoir « bénéficier du rayonnement des autres prestataires de service qui constituent en

⁵⁸ Le Vaucluse a la particularité de posséder un secteur immobilier très coûteux qui oblige de nombreux salariés à construire assez loin de leur lieu de travail, le plus souvent dans le Gard ; le Lubéron est de plus un espace très touristique et très à la mode, d'où une population particulière, socialement et économiquement.

⁵⁹ Ces hypothèses s'appuient sur le travail d'Olivier DOUBROFF, qui a étudié la BDP de Saône-et-Loire en 1988 lors d'un travail de DESS, sous la direction de B. Calenge. Voir DOUBROFF Olivier *Bibliothèques intercommunales*. Edition du Conseil Général de Saône-et-Loire, 1988. 117 p.

quelque sorte des « équipements d'appel » (comme il existe des produits d'appel) malgré eux »⁶¹. Les bourgs-centres offrent bien entendu ce type de services « en plus ».

- Certains publics ne sont pas mobiles par définition : les scolaires, les personnes âgées et, dans une moindre mesure, les femmes au foyer. Il s'agit donc de les prendre en compte.

1.3.2. Quelle définition d'un service public de proximité ?

On proposera donc pour chaque groupement une offre de lecture à double niveau (voir annexe 10). Le premier niveau serait composé des petits établissements locaux et s'adresserait principalement à un public peu mobile. A l'occasion de l'élaboration du Schéma départemental du Vaucluse, le principe fut ainsi avancé d'un degré minimal de service public local comprenant les collections suivantes, le principe étant d'éviter la dispersion des ressources documentaires et le « saupoudrage encyclopédique »⁶²:

- Des ouvrages relatifs à la vie quotidienne, tels que guides pratiques, type guides, manuels...
- Des ouvrages de littérature jeunesse (en particulier pour les collégiens).
- Une connexion à l'Internet, qui permettrait de renforcer la mission d'information que remplissent déjà de nombreux établissements de proximité.

La BDP compléterait bien entendu ce service minimal, en fournissant d'autres collections.

Un second niveau existerait, à vocation plus généraliste, qui proposerait donc au minimum :

- Un fonds de CD audio
- Un fonds à vocation généraliste plus abondant, donc une plus grande variété de titres.

⁶⁰ DOUBROFF Olivier. *Op. cit.* P. 22

⁶¹ DOUBROFF Olivier. *Op. cit.* P. 11

⁶² LEMOINE Anne. *Op. cit.* p. 5.

- Une offre de service plus élaborée en direction des usagers mais aussi des professionnels, ce qui implique donc un ou plusieurs bibliothécaires.

Chaque groupement possède ses particularités, néanmoins, le choix des établissements de « second niveau » doit réunir un minimum de critères objectifs. Ces critères seraient :

- Des critères démographiques : une concentration de personnes importante, soit parce qu'ils y habitent, soit parce qu'ils y travaillent (ou les deux). Il s'agit donc, par conséquent, de la grande ville locale, ou, à défaut, d'un bourg plus important où sont situées d'autres équipements.
- Des critères d'équipements déjà en place. Il peut s'agir de services, d'écoles, de centres commerciaux...
- Des critères géographiques. L'idéal serait que le bourg soit accessible facilement et ne soit pas trop éloigné (une dizaine de kilomètres environ) des autres points de l'EPCI.
- Autres critères : Il serait souhaitable qu'une bibliothèque dynamique existe déjà, avec une équipe volontaire. De plus, on peut imaginer que la ou les bibliothèque(s) soi(en)t située(s), pour des raisons de visibilité, dans la ville principale du groupement intercommunal (dont le maire est par ailleurs le plus souvent le président).

Lors de l'élaboration du Schéma départemental de la lecture publique, la répartition qui suit fut proposée. Bien entendu, chaque groupement possède sa propre histoire et ses particularités. De plus, certaines communes ne sont pas groupées en structures intercommunales. C'est le cas de tout le sud-ouest du département. C'est également le cas de Cavailon, dont la médiathèque attire un public extérieur assez important (50 % des adhésions).

Nom du Bourg centre ; type de groupement	de bibliothèque actuelle (Antenne, Relais, Municipal, Public Particulier)	Nombre et type	Difficultés de bibliothèques importantes
Les Terrasses du Ventoux	Mormoiron (A)	3 (A)	Petite taille du groupement Equipements peu développés
Aigues-sur-Ouvèze Provence	Uchaux (R) Piolenc (R)	7 (R) 1 (A)	Déficit important du groupement (environ 7,5 millions de francs)
Pays d'Apt	Apt (BM)	4 (R) 1 (A)	BM d'Apt peu développée
Coustellet	Cabrière d'Avignon (BM)	4 (R)	
Enclave des Papes Vallée du Toulourenc	Valréas (pas de bibliothèque)	3 (R)	Rien à Valréas (pas de projet non plus)
Pays du Ventoux	St Pierre de Vassol (R)		Petit groupement Peu développé (personnel, ouverture...)
Pays du Rhône et de l'Ouvèze	Sorgues	4 (R) 11 (A) 1 (PP)	

Luberon	La Tour d'aigues (R)		
Durance	Ansuis (R)		
	Beaumont / Pertuis (R)		
Sans nom (en cours)	Chateauneuf-de-Gadagne (R)	1 (R)	
	Isle-sur-la-Sorgue	2 (PP)	Structure intercommunale en cours de création
			Actuellement, rien à l'Isle-sur-la-Sorgue
COGA		3 (R)	Bibliothèque
	Avignon	1 (PP)	d'Avignon peu développée, manque de moyens (budget)
Pays de Sault	Sault (R)	1 (R)	
Pied Rousset en Luberon	Bonnieux (R)	2 (R)	
Les Sorgues du Comtat	Pernes les Fontaines (rien)	1 (A)	Rien à Pernes Petite taille du groupement.
SIPAVO	Vaison la Romaine (R)	6 (R) 5 (A)	
Comtat	Carpentras	9 (R)	Manque de moyens
Venaissin	Loriol du Comtat (R)	1 (A)	de Carpentras (mais projet de nouveaux locaux).

1.3.3. Autres fonctions :

De manière à resserrer les liens entre établissements, on peut de plus faire certaines propositions pour un fonctionnement harmonieux :

- Développer les commodités suivantes : avoir une même carte pour l'accès à toutes les bibliothèques du territoire intercommunal, avoir un tarif unique, posséder dans chaque bibliothèque toutes les informations pratiques concernant les autres établissements : localisation, horaires, éventuellement une présentation générale des fonds...Etablir une collaboration minimale pour qu'une bibliothèque au moins dans le groupement soit ouverte tout le samedi (ouverture à tour de rôle ?).
- Développer le prêt entre bibliothèques, soit auprès de la BDP (voir *infra*), soit au sein d'un même groupement. Cela présuppose l'accès aux différents catalogues des bibliothèques et, assez rapidement, la création d'un catalogue commun dans la structure intercommunale. Cela exige également l'informatisation des établissements, or actuellement, un tiers environ des bibliothèques le sont. De manière générale, il faut également prévoir l'équipement informatique nécessaire.
- Se concerter pour les acquisitions : établir ainsi un principe de mini-comité de lecture, qui pourrait déboucher sur la mise en place d'une politique d'acquisition commune.

1.4. Qui impulse ? Le rôle des acteurs institutionnels

La mise en place d'une répartition harmonieuse des fonctions et établissements nécessite bien entendu une aide conjuguée de la DRAC et de la BDP.

1.4.1. Le rôle de la DRAC

Sans entrer dans les détails de l'aide apportée, on peut néanmoins aborder quelques repères concernant les aides de l'administration de l'Etat. De manière traditionnelle, la DRAC peut ainsi :

- Apporter un soutien financier à la construction d'établissements. Encore faut-il que la construction soit suivie d'un investissement suffisant de la part des élus locaux.
- Apporter différents concours financiers sur projets : informatisation, équipement matériel, actions innovantes de type « village-lecture »...⁶³

1.4.2. Le rôle de la BDP

La stratégie de la BDP, sous réserve qu'elle bénéficie d'une volonté clairement définie de la part des conseillers généraux, peut prendre différentes formes. A l'inverse de la DRAC, administration de l'Etat, donc sans véritable légitimité démocratique directe, la BDP est un instrument local, utilisé par des élus de terrain, et qui, en même temps, échappe quelque peu aux clivages politiques micro-locaux (luttres de pouvoir au sein des municipalités surtout). Les aides apportées peuvent s'inscrire dans la politique actuelle de la bibliothèque départementale, c'est à dire essentiellement autour d'un système d'incitation, qui viendrait donc en plus des services déjà proposés par la BDP. De plus, il paraît relativement évident que « l'intercommunalité à l'œuvre » (F. Danset), qui associe étroitement l'ensemble des établissements de lecture publique, remet en question le seuil des 10 000 habitants et conduit la BDP à considérer certains établissements qu'elle ne dessert pas. Cela ne signifie pas que la bibliothèque départementale doit intervenir directement mais qu'elle devra prendre en considération les liens spécifiques existant dans le réseau⁶⁴.

⁶³ Dans les deux cas, le montant total est approximativement de 25 %.

⁶⁴ On peut par ailleurs préciser que de nombreux directeurs de BDP remettent de plus en plus en question ce seuil des 10 000 habitants, prévu dans le décret de 1985. Ainsi, M. Blanchard affirmait en 2000 lors du colloque de l'ADBBDP consacré à l'intercommunalité: « la recomposition des territoires fait voler en éclat le seuil des 10 000 habitants ».

D'abord, il peut s'agir d'aides financières indirectes. Dans certains départements (Maine-et-Loire, Vienne, Mayenne par exemple), des postes de bibliothécaires sont financés partiellement par les conseils généraux (voir *infra*).

Ensuite, cela peut concerner l'octroi d'aides majorées. O. Doubroff recommande ainsi l'augmentation du nombre de livres ou de CD audio mis en dépôts dans les établissements intercommunaux, le prêt d'ouvrages de référence (dictionnaire, guides pratiques...) ou encore le prêt de mobilier prioritairement à ces derniers. En Maine-et-Loire, la BDP a mis en place des prêts longue durée et une aide à la constitution de sélections thématiques⁶⁵. De plus, le conseil général pourrait introduire une aide à la construction et à l'extension, qui serait allouée en priorité aux établissements intercommunaux. Les critères s'aligneraient sur ceux de l'Etat et compléteraient partiellement l'aide de la DRAC.

Enfin, la BDP aide indirectement les projets en conseillant les communes pour le montage de dossiers ou en fournissant des services informatiques supplémentaires. Un document synthétique, « Subvention mode d'emploi », est d'ailleurs envoyé aux bibliothèques du réseau. Dans certains départements, l'aide informatique est effectuée sous forme de prêt en équipement (un micro-ordinateur portable pour chaque groupement par exemple).

Outre ces possibilités, la BDP doit proposer toutes les facilités possibles, en particulier les possibilités d'accès au catalogue, soit pour permettre aux établissements de récupérer les notices de catalogage (ce que la BDP du Vaucluse fait déjà), soit pour la consultation du fonds dans une perspective de prêt entre bibliothèque (actuellement très peu développé). La mise à disposition de tout cela grâce à l'Internet est un objectif *a priori* indispensable. Le « réseau des réseaux » devient en effet un outil incontournable et de plus en plus accessible, techniquement ou financièrement (à travers des propositions forfaitaires intéressantes pour les établissements publics par exemple).

2. La professionnalisation intercommunale

2.1. Principes généraux de fonctionnement

La professionnalisation est un enjeu majeur pour le développement de la lecture publique. Il s'agit de plus d'un axe de développement important de la BDP du Vaucluse depuis plusieurs années. Dans certains départements, des postes de bibliothécaires intercommunaux, responsables d'une ou plusieurs bibliothèques, ont été mis en place. Anne-Marie Bertrand évoque ainsi, à propos du système de « bibliothécaire sans bibliothèque » de la Vienne « un partage de la qualification, du conseil et de l'expertise »⁶⁶. Pour appréhender correctement ce type de poste et prendre en compte les particularité locales, il paraît important de fixer le cadre de leur mission. Ainsi, on s'interrogera sur :

- Les tâches à accomplir. Quel type de travail ? Quelles tâches : techniques, spécifiques selon les bibliothèques (par exemple pour un public particulier, pour informatiser...) ? Selon ces activités, quel profil spécifique peut être demandé ?
- Le lien avec les équipes en place, et notamment les bénévoles.
- Le montage juridique et financier. S'agit-il de personnel rémunérés sur un budget intercommunal ? Selon quel statut ?

2.2. Quelles missions ?

2.2.1. L'exemple des autres BDP

Les modèles en vigueur dans les autres départements (par exemple le Maine-et-Loire) proposent le plus souvent un poste de bibliothécaire à vocation intercommunale, soit pour gérer la bibliothèque relais (appelée « centre de ressource » dans le département de la Saône-et-Loire), laquelle est un établissement proprement intercommunal, soit pour gérer quatre ou cinq petits établissements locaux de lecture publique (modèle de gestion intercommunale). Il me semble que ces deux modèles peuvent inspirer

⁶⁵ PASCAL Marie-Claude. *Bulletin d'information de l'ABF*. 1995.

⁶⁶ Colloque cité. P. 2

l'aménagement du territoire vauclusien. On peut ainsi imaginer, pour des petits EPCI, des bibliothèques totalement intercommunales, pourvues d'un professionnel salarié directement par l'intercommunalité. Cela pourrait être le cas de :

- La communauté de communes du Pays de Sault
- Celle des Pays du Ventoux
- Celle des Terrasses du Ventoux

Les autres groupements seraient pourvus d'un professionnel des bibliothèques chargé de plusieurs établissements. Les tâches qu'il aurait à réaliser différeraient selon les groupements, cependant on peut proposer la liste suivante, inspirée du modèle en vigueur dans les autres départements. Dans tous les cas il s'agit de fonctions générales d'encadrement et de gestion des équipes en place, ce qui *a priori* dote ces emplois d'un profil de catégorie B de la filière des bibliothèques.

Types de fonctions susceptibles d'être exercées
Gestion des comités de gestion des groupements (réunion des bibliothécaires) pour les tâches suivantes : acquisition, catalogage, fonds spécifiques, programmes...
Connaissances en bibliothéconomie : catalogage, formation, aides diverses des équipes pour un catalogue commun au groupement, établissement d'un fonds de classement unique. Le plus pratique serait de s'inspirer de la cotation de la BDP.
Interlocuteur privilégié de la BDP.
Animation : montage des projets pour le groupement (par exemple choix des intervenants, proposition ou mise en forme des projets proposés par les bibliothécaires, budgétisation...).

2.2.2. Animer des comités de gestion

La mise en place de comités de gestion périodique réunissant des élus intercommunaux (par exemple les adjoints à la culture) et surtout les bibliothécaires du groupement constitue un autre enjeu important, lié à l'embauche d'un professionnel des bibliothèques. Ce comité pourrait être

placé sous la présidence du chef de l'exécutif de l'EPCI et sous la direction scientifique du professionnel intercommunal. Le rôle de ce comité serait, de manière générale, de rendre plus cohérent au sein du groupement territorial les actions liées à la lecture. Ce serait, par exemple, de prévoir une politique d'acquisition, une politique d'animation et, de manière générale, d'échanger des informations. A l'occasion du stage que j'ai effectué dans le Vaucluse, il m'a en effet semblé que les bibliothécaires du réseau sollicitent des occasions de rencontres locales⁶⁷.

Il est également important de souligner que les missions du bibliothécaires peuvent être déclinées différemment selon les lieux, par exemple en fonction des décisions du comité. L'un des buts de ce dernier serait alors d'établir un programme annuel ou pluriannuel d'axes de travail prioritaires et, à l'issue de leur exécution, un bilan serait proposé. Ces choix pourraient faire l'objet d'un budget spécifique, voté par le comité. De plus, cela apporterait un minimum de garanties pour le salarié dont les fonctions seraient ainsi ciblées.

2.3. Liens avec les bénévoles

Le bibliothécaire intercommunal n'a pas vocation à remplacer les équipes en place. Les bénévoles représentent en effet une ressource précieuse pour les établissements. Il s'agit donc de s'appuyer sur eux et surtout de se faire reconnaître comme interlocuteur légitime. Ce type de gestion est complexe, en particulier parce que les bénévoles ne sont pas, par définition, insérés dans un système hiérarchique et aussi parce que, pour certains d'entre eux, la bibliothèque est un enjeu de pouvoir, que l'arrivée d'un professionnel risquerait de remettre en cause. La répartition des tâches bénévoles/professionnel est donc difficile, le dernier ne devant être ni un chef d'équipe, ni un agent d'exécution, chargé par exemple de cataloguer à tour de bras.

A priori, trois conditions doivent être réunies pour la réussite de ce type de projet : d'abord, précéder le recrutement d'une information aussi complète que possible auprès des personnels déjà en place dans les bibliothèques (par

⁶⁷ En particulier les assemblées générales de l'ALPV. Voir mon rapport de stage.

des visites, réunions, journées d'information, courriers...) pour dresser ainsi un « portrait idéal » du professionnel souhaité, ensuite, établir un cahier des charges précis (ou un protocole type fiche de poste) décrivant la nature des tâches du poste à pourvoir (voir annexe 11), enfin, recruter le personnel selon des qualités techniques (en particulier les compétences bibliothéconomiques) mais aussi humaines, du fait des tâches de gestion et de relations humaines liées au poste. A ce titre, la composition d'un jury spécifique où serait représenté un professionnel des bibliothèques (la directrice de la BDP par exemple) paraît requise.

2.4. Montage juridique et financier

Plusieurs formules juridiques existent, depuis l'attribution d'une subvention à l'association gérant la bibliothèque⁶⁸ jusqu'au recrutement par le groupement intercommunal d'un fonctionnaire territorial, en passant par l'embauche d'un contractuel de droit privé. Pour réunir toutes les chances, l'embauche d'un fonctionnaire issu de la filière culturelle de la fonction publique territoriale (type assistant qualifié de conservation du patrimoine et des bibliothèques) paraît la meilleure solution car cela garantit la compétence, la durabilité de la mission, une relative protection vis-à-vis des pressions locales et surtout la reconnaissance de la lecture publique comme véritable service public. Pour le recrutement, une description la plus complète possible accompagnerait l'offre d'emploi. Seraient par exemple utilisées les listes de diffusion professionnelles type *Bibliofr.* ou encore le site de l'ADBDP⁶⁹ pour l'offre d'emploi.

Enfin, il est évident que les aides des autres partenaires (DRAC et conseil général) se révèlent ici particulièrement décisives. Le modèle proposé par les BDP de la Mayenne⁷⁰ et du Maine-et-Loire⁷¹ sont stimulant puisqu'ils préconisent un échelonnement des aides sur plusieurs années, sous réserve que ces aides servent uniquement aux recrutements de fonctionnaires issus de

⁶⁸ C'est le cas dans la communauté de commune du pays de Sault. La subvention allouée est cependant trop modeste et ne permet que le versement d'un salaire à mi-temps.

⁶⁹ L'ADBDP publie en effet des offres d'emploi sur son site.

⁷⁰ Voir la communication de la directrice lors des journées ADBDP de 2000. *Colloque cité.*

⁷¹ Voir LEMOINE Anne. *Mémoire d'étude pour le Diplôme de Conservateur de Bibliothèque, op. cit.*

la filière culturelle et non à des contrats précaires ; à terme, le groupement intercommunal supporte l'ensemble des charges. C'est également la proposition effectuée par la directrice de la BDP du Vaucluse lors de l'élaboration du Schéma départemental de la lecture publique. Il n'en reste pas moins que le cas de ce département n'est pas si évident : quelle sera l'attitude de l'assemblée départementale lors du vote d'un plan prévoyant une aide à l'embauche pour les groupements⁷² ? quelle sera la position de la DRAC dont les crédits sont pour l'instant mobilisés par de lourds projets (création actuelle de la BMVR de Marseille et à terme de celle de Nice, nouvelle BDP dans les Bouches-du-rhône...) ?

Dans tous les cas, et sans entrer dans le détail du fonctionnement précis de ce type d'incitation, il paraît nécessaire que chaque groupement intéressé présente une démarche intégrant un projet de lecture publique au sein de son territoire⁷³. La BDP aurait alors pour mission d'examiner la validité de ces projets et de rendre un avis.

3. Deux exemples : l'action culturelle et la mise en cohérence des fonds

3.1. l'action culturelle

L'animation autour du livre représente souvent des événements susceptibles d'attirer des lecteurs, elle se prête également à l'affichage.

3.1.1. Etat des lieux du département

Plusieurs modalités existent déjà à travers le département, qui sont susceptibles d'être déclinées de manière intercommunale :

- Les animations avec les écoles (voir *supra*)
- Les ateliers à vocation scolaire : aide au devoir (Morières, La Tour d'Aygues), atelier d'écriture (Courtézon).

⁷² Le principe d'une aide au recrutement était jusqu'à présent refusé par la Direction des Services, « filtre » incontournable avant proposition à l'assemblée départementale.

⁷³ Précisons par ailleurs que la démarche de projet est bien au cœur des nouvelles logiques de regroupement intercommunal.

- Les lectures publiques à voix haute (par exemple les lectures du texte de M. Quint « Effroyables jardins » à la bibliothèque de Châteauneuf-de-Gadagne durant un samedi soir).
- Les expositions, prêtées ou non par la BDP, et parfois liées à des lectures, visites commentées pour les scolaires...(par exemple « les Contes des Balais » organisés sur dix jours à La Palud).
- Les animations à l’occasion d’événements plus médiatiques : Lire en fête (lecture, conférences, débats...), Printemps des poètes, Journée du livre de Sablet...

Ainsi, les expositions réalisées pourraient tourner sur les différents établissements territoriaux, un budget intercommunal permettrait leur organisation, par exemple les lectures à voix haute. Le principe peut être étendu aux animations avec l’école, qui pourrait être gérées par le professionnel intercommunal. De plus, le professionnel pourrait disposer et alimenter un fichier regroupant toutes les animations, avec la fiche technique de chaque manifestation et les commentaires des bibliothécaires (principe déjà appliqué par l’ALPV).

L’un des rôles du comité de gestion serait alors de programmer ces animations, en fonction de leur qualité .

3.1.2. Créer l’événement : rendre visibles les actions menées.

L’offre culturelle permet par ailleurs de présenter une bonne visibilité des politiques menées, donc une légitimation accrue, ce qui constitue un atout important dans le jeu politique. Cette dimension, sous réserve qu’elle ne se transforme pas en affichage démesuré à vocation purement électorale, est en effet une dimension importante de toute politique territoriale. Il ne s’agit d’ailleurs pas uniquement de donner une dimension politique aux enjeux, mais plutôt de favoriser la création d’une identité propre au groupement intercommunal qui met en œuvre les opérations.

La BDP, qui intègre déjà plusieurs actions autour de l’animation dans son programme annuel, a vocation à impulser l’action culturelle. Les exemples analysés par Marie-Claude Pascal, directrice de la BDP de Saône-et-Loire,

reflètent différentes pratiques⁷⁴ réussies : organisation de stages spécifiques d'animation (par l'ABF ou la BDP) pour les bibliothèques à vocation intercommunale (Haute-Savoie), aide spécifique à l'animation de la part du conseil général (Dordogne), bonification dans le prêt des exposition (Dordogne), recrutement d'un bibliothécaire avec une mission générale d'animation (Meurthe-et-Moselle)...

Enfin, on peut également proposer un système de subventions spécifiques destinées aux animations, sous forme d'une enveloppe gérée directement par la BDP. Compte-tenu du budget déjà relativement limité de la BDP du Vaucluse, il paraît assez difficile d'imaginer une aide directe. S'il existe un service au sein du conseil général chargé spécifiquement de l'action culturelle, comme c'est le cas dans le Vaucluse, il semble évident que les projets proposées autour du livre doivent systématiquement recueillir l'avis favorable de la direction de la BDP. Dans certains département comme les Bouches-du-Rhône, le directeur de la BDP possède d'ailleurs une subvention spécifique importante pour les animations. L'aide est ainsi sollicitée directement auprès de ces services.

3.2. Quelle cohérence pour les fonds ?

Il s'agit là d'un projet fondamental pour les groupements intercommunaux. C'est également là une mission importante pour un bibliothécaire intercommunal, qui serait ainsi le garant du pluralisme et de la diversité documentaire. Introduire un minimum de cohérence dans la constitution et la gestion des fonds n'est pas évident, à la fois parce que cela implique un gros travail bibliothéconomique : connaissance éditoriale, actualisation, unification des cotations, de l'indexation...mais surtout parce que cela implique la mise en place d'une politique d'acquisition commune. Or, la maîtrise du budget est également un enjeu important de pouvoir au sein des établissements. Confier les acquisitions uniquement à un personnel intercommunal serait donc une source de difficultés. En revanche, il paraît

⁷⁴ PASCAL Marie-Claude. Défense et illustration de l'intercommunalité. *Bulletin d'information de l'ABF*. 1995. p. 76-80.

intéressant de les attribuer au comité de gestion du groupement, sous la responsabilité du professionnel. Un équilibre satisfaisant serait ainsi trouvé entre les bénévoles et les bibliothécaires de métier.

Le projet peut s'inspirer de deux modèles en vigueur dans les plans départementaux de lecture publique : soit l'ensemble des acquisitions sont effectuées sur un budget intercommunal (projet le plus radical), soit les bibliothèques conservent une pratique autonome et une autre intercommunale (un fonds commun thématique par exemple).

3.2.1. La constitution de fonds communs

Dans cette perspective, la totalité des fonds des établissements seraient acquis sur un budget intercommunal. Lorsqu'il n'existe qu'une seule bibliothèque au sein du groupement, cela est relativement aisé. En revanche, en cas de pluralité, la mise en œuvre est plus complexe. Il serait trop hasardeux, en quelques lignes, de fixer les grands principes. Les principaux enjeux ont été étudiés par Anne Lemoine dans son étude du Maine-et-Loire, département où existait déjà une culture intercommunale avancée en matière de lecture publique⁷⁵.

3.2.2. Le partage des fonds

Un second modèle existe, qui ménage l'autonomie des établissements tout en développant des fonds communs aux établissements du même territoire. Chaque bibliothèque conserve les acquisitions de ses propres fonds, mais des fonds communs existent, achetés sur un budget intercommunal, qui auraient éventuellement vocation à tourner entre les établissements. Cela garantit d'une part la qualité des ouvrages achetés, mais également la complémentarité des bibliothèques. Il peut s'agir d'ouvrages (ou de CD audio) thématiques (histoire locale, géographie du Vaucluse, thèmes constitués selon les suggestions des lecteurs ou suivant l'actualité...) ou de fonds qui privilégieraient certains genres (bande-dessinées, science-fiction, livres pour enfants, policiers, romans sud-américains...). La BDP se révélerait dans ce cas d'une aide précieuse, les bibliothécaires étant souvent

spécialisés dans un secteur particulier. Les ouvrages réunis auraient vocation à circuler entre les établissements du groupement, sur le même principe que les fonds de la BDP. Sur le plan pratique, ils seraient clairement identifiés (repère de couleur par exemple) et seraient transportés par un véhicule communal (transport assuré par le garde de la commune ?). Enfin, un système de prêt entre bibliothèque fonctionnerait parallèlement, de manière à compléter la cohérence des fonds proposés aux lecteurs.

3.3. Particularités de certains groupements

Lors des visites que j'ai effectuées ou à l'occasion de l'élaboration du Schéma départemental de la lecture publique, plusieurs réalisations ont été évoquées en fonction des particularités locales du département.

- l'Enclave des Papes :

Deux nouveaux établissements ont été créés (Richerenches et Visan), avec, peut-être, un poste (type emploi-jeune) pour l'une d'entre elle. Ces établissements pourraient fonctionner en gestion intercommunale avec Grillon. Par ailleurs, un projet pourrait être mené par la bibliothécaire de Grillon pour créer un ou des fonds thématiques, qui tourneraient, celle-ci sollicite par ailleurs le développement d'animations pour les enfants.

- Carpentras et Avignon :

On pourrait imaginer la mise en valeur des fonds écrits locaux par des actions culturelles en direction des collégiens.

- Sud-est du Vaucluse :

Il existe un savoir-faire autour des classe-lecture (menées par les bibliothécaires de La Tour d'Aygue notamment). A cette occasion, les élèves de l'école vont passer une semaine entière à la bibliothèque et apprennent à utiliser l'ensemble des ressources de l'établissement. Une thématique générale est donnée, qui fédère les travaux. Ce savoir-faire pourrait être communiqué auprès des bibliothécaires intéressés à travers des stages ou journées d'animation, par exemple à l'annexe de la BDP (Cadenet), qui se chargerait de l'organisation.

⁷⁵ LEMOINE Anne. *Mémoire cité*.

- Pays de Sault :

La bibliothèque est de fait intercommunale (mais gérée par une association) et constitue un point central compte-tenu de la géographie locale. Par ailleurs, les élèves de l'école de Sault et d'autres villages la fréquentent déjà. Le demi-poste est financé indirectement par l'intercommunalité, mais il faudrait un complément pour que la bibliothécaire travaille à temps complet et que l'établissement dispose de locaux et d'un budget digne de ce nom. Il faudrait enfin que la gestion ne soit plus associative mais entièrement intercommunale.

- Pied-Rousset-en-Lubéron :

Bonnieux a vocation à être un lieu intercommunal (la salle de spectacle qui jouxte la bibliothèque l'est déjà par ailleurs). La mise en place de dispositifs territoriaux serait facile : budget intercommunal, carte d'accès aux trois bibliothèques de l'EPCI, animations financées par l'intercommunalité...

- Pays du Ventoux :

La seule bibliothèque (Saint-Pierre-de-Vassols) a également cette vocation et dispose d'atouts : l'école est à côté, les locaux aux normes. Il faudrait un bibliothécaire professionnel et un budget de fonctionnement. Compte-tenu de la taille réduite du groupement, cette bibliothèque pourrait être accessible aux lecteurs de Mormoiron et Blauvac, où n'existent que des antennes. Une convention entre les deux EPCI serait à prévoir.

- Rhône-sur-Ouvèze

Les villages de Jonquières et Courthézon peuvent faire l'objet de projets village-lecture. Compte-tenu de forts taux d'immigrés, on peut imaginer la mise en place d'ateliers d'écriture.

4. Une ressource juridique essentielle : la convention

L'intercommunalité ne saurait être imposée, même si le préfet dispose effectivement de pouvoirs importants allant dans ce sens (voir annexe 8), car elle résulte d'une volonté politique, donc d'une adhésion volontaire des

communes. De plus, et de façon générale, la mise en place de politiques publiques ne saurait utiliser de mesures unilatérales ; l'heure est davantage à un pouvoir régulateur ou, selon la métaphore de J. Donzelot⁷⁶, à un « Etat impulseur » . La convention constitue par conséquent une mise en forme efficace et appropriée de la négociation.

4.1. Les conventions entre les communes

Plusieurs types de convention existent, selon le degré d'intercommunalité choisi. Si la communauté gère l'ensemble de la bibliothèque (de la construction à l'entretien complet, en passant par le salaire du personnel), il s'agit là d'un transfert total de la compétence, selon le principe juridique dit « de spécialisation ». Une fois ce transfert accepté par les communes participantes, la compétence est totalement prise en charge par l'EPCI. La convention fixe alors les conditions d'adhésion des communes à la bibliothèque (voir annexe 13). D'autres formules existent, moins achevées.

- Une formule dans laquelle l'établissement public intercommunal gère une partie seulement de la (ou des) bibliothèque(s), par exemple l'entretien ou encore la rémunération du salarié intercommunal. La convention est alors passée entre les communes et l'EPCI pour répartir strictement les compétences.
- Un second modèle concerne la gestion intercommunale de plusieurs bibliothèques. Il s'agit alors de répartir ce qui est proprement intercommunal (fonds, gestion, animations...) et ce qui reste municipal et local (bâtiments, budget...).
- Un dernier modèle concerne l'accord des communes entre elles pour l'adhésion à une bibliothèque municipale. La convention fixe alors les droits et obligations de chacune des parties pour assurer un travail en commun autour de cette bibliothèque ; cela concerne par exemple la participation financière de chaque commune, la constitution de fonds communs, la mise en place des

⁷⁶ Donzelot Jacques. *l'Etat impulseur : essai sur la politique de la ville*. Paris : Ed. Esprit, 1994. 238 p.

animations, l'accès du public... soit pour la gestion intercommunale de plusieurs établissements.

4.2. Les conventions avec le conseil général

La BDP dispose déjà de différents modèles de conventions. Ces outils juridiques peuvent être systématiser pour inciter la constitution d'un réseau de bibliothèques intercommunales (voir annexe 12). Il faudrait donc envisager une convention, qui serait signée entre l'EPCI (ou les communes participantes, s'il n'y a pas transfert de compétence) et le conseil général, de façon à prévoir les ressources supplémentaires évoquées plus haut (bonification d'ouvrages, de mobilier ...) et en échange fixer différentes conditions, notamment :

- Une ouverture minimale au public, selon la taille de l'établissement et le public potentiel visé. On peut ainsi prévoir un total d'au moins huit heures par semaine, sur trois jours (dont le mercredi et le samedi nécessairement).
- Un budget minimal de dix francs (1,5 euro) par habitant pour les acquisitions et de cinq francs (0,7 euro) pour les CD audio, ainsi qu'un budget initial pour création de fonds. Il s'agit donc dans le cas du Vaucluse d'une systématisation de la convention déjà votée par l'assemblée départemental pour le dépôt de CD audio⁷⁷. On peut *a priori* penser qu'un budget intercommunal peut supporter ces dépenses.

Dans son travail consacré à la BDP de Maine-et-Loire, Anne Lemoine propose la formalisation suivante pour les conventions⁷⁸ :

- Un premier volet général fixant les droits et devoirs du réseau, à la fois de la BDP, mais également des bibliothèques adhérentes.
- Un second volet consacré aux spécificités de chaque réseau :
 - o Complémentarités entre les bibliothèques et entre les fonds (fonds généralistes/fonds thématiques).

⁷⁷ Cette convention exige un budget de fonctionnement correspondant à cinq francs par habitant et un budget pour la création d'un fonds initial de 5000,00 francs.

- o Fonctionnement du comité de gestion.
- o Partage des acquisitions (qui fait quoi ?).
- o Le rôle spécifique d'un bibliothécaire intercommunal
- o Le public spécifique visé.
- o Les statistiques à rendre périodiquement à la BDP.

De manière générale, la convention permet le suivi et l'évaluation de la part de la BDP, qui peut moduler son travail selon les bilans apportés par les bibliothèques.

⁷⁸ LEMOINE Anne. *Op. cit.*

Conclusion

L'intercommunalité sollicite donc une forme relativement nouvelle d'action publique qui est appelée à se développer. La logique induite entraînera forcément une restructuration de l'offre de lecture publique au sein des espaces traditionnels de politiques publiques, dont les départements. Il est donc ainsi nécessaire, au moins pour éviter de subir le mouvement en cours, de prendre en considération non seulement cette évolution, mais également de l'anticiper dans la mesure du possible en proposant différentes actions, même si la situation du Vaucluse (où il existe finalement très peu de projets intercommunaux en matière de bibliothèque) est problématique. La mise en place de véritables logiques territoriales nécessite par ailleurs une volonté politique (donc une certaine prise de risque) que ni le contexte (la stagnation des dépenses publiques ou la reconduction systématique des aides aux grandes manifestations culturelles par exemple), ni l'objet (la culture est une compétence secondaire et passe souvent après d'autres priorités) ne favorisent. La mobilisation des élus locaux par l'ensemble des acteurs concernés par la lecture publique est donc nécessaire. Cette mobilisation passe à la fois par la conviction que la lecture n'est pas un enjeu secondaire, mais également par des démonstrations et propositions concrètes de la part des bibliothécaires, qui contribuent ainsi à construire les politiques mises en œuvre.

Les propositions du présent travail tentent de prendre en compte les principales difficultés de l'intercommunalité : la nécessaire entente entre partenaires de différents horizons (bibliothécaire professionnel, élus locaux, bénévoles...), la place et le rôle structurant des acteurs institutionnels, l'indispensable fédération des pratiques professionnels et des collections. Trois conclusions paraissent s'imposer dans le cas du Vaucluse, qui pourraient guider les modalités d'action :

- favoriser une logique de gestion intercommunale des petits établissements davantage qu'une restructuration autour de gros établissements

intercommunaux (modèle trop technocratique). En même temps, répartir les missions petits établissements/établissements moyens.

- favoriser le développement d'animations autour du livre.
- favoriser le recrutement de bibliothécaires intercommunaux, qui auraient pour (difficile) mission de gérer ces animations et d'unifier au maximum les pratiques et les collections, en tenant compte des spécificités locales.

Bibliographie

Monographies

ABF. Bibliothécaires : qu'est ce que l'intercommunalité change pour vous ? Journées d'étude de l'Ille et Villaine, non publié, ABF, 2000.

ADBBDP. *Les espaces ruraux, un enjeu culturel : actes des journées d'étude de Chambéry, 16 et 17 novembre 1992.* Bourg-en-Bresse : ADBBDP, 1993. 131 p.

ADBBDP. *Guide des BDP 2000.* ADBBDP, 2000.

ADBBDP. *Le livre en campagne, bibliothèques départementales en jeu : actes du colloque du cinquantenaire, Centre Georges Pompidou, 13 et 14 novembre 1995.* Bourg-en-Bresse : ADBBDP, 1996. 179 p.

BALMES Richard. *L'Europe des régions.* Paris : Ed. de la Découverte, 1997.

BAUDELLE Guy. *L'intercommunalité. Logique nationale et enjeux locaux.* Rennes : Ed. des Presses Universitaires de Rennes. La géographie et l'objet intercommunal, p.219-230.

BERTRAND Anne-Marie. *Les villes et leurs bibliothèques. Légitimer et décider : 1945-1985.* Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1999. 324 p.

CABINET M. QUIOT. *Mission d'étude pour un schéma de développement culturel départemental pour le Vaucluse.* (non publié). 28 p.

CALENGE Bertrand. *Histoire des bibliothèques françaises. Tome IV.* Paris : Ed. du Cercle de la Librairie, 1992. Les BCP à la recherche d'une définition.

DUMONT Marc. *Rapport du stage à la BDP du Vaucluse.* Travail réalisé dans le cadre du Diplôme de Conservateur de Bibliothèques (DCB). Villeurbanne : ENSSIB, non publié. 2001. 37 p.

GRAWITZ Madeleine et LECAT Jean. *Traité de Sciences Politiques.* Tome 4. Les Politiques Publiques. Paris : PUF, 1985. 548 p.

HERVIEU B. et VIARD J. *Au bonheur des campagnes et des provinces.* Marseille : Ed. de l'Aube, 1996. 64 p.

HUGUET Alain. *Bibliothèques départementales et aménagement du territoire : l'exemple de la bibliothèque départementale de prêt de Moselle.*

Mémoire d'étude pour le diplôme de conservateur de bibliothèque. Villeurbanne : ENSSIB, non publié, 2000. 64 p.

KUNKEL Anne-Sophie. *Entre prospective et application, réflexion sur l'intercommunalité dans les BDP à partir du schéma d'offre de lecture publique de la médiathèque départementale du Tarn et Garonne.* Mémoire d'étude pour le diplôme de conservateur de bibliothèque. Villeurbanne : ENSSIB, non publié, 2001.

LEMOINE Anne. *Constituer des collections dans le réseau d'une Bibliothèque Départementale de Prêt. L'exemple du Maine-et-Loire.* Mémoire d'étude pour le diplôme de conservateur de bibliothèque. Villeurbanne : ENSSIB, non publié, 2000. 94 p.

LE SAOUT Rémy. *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux.* Rennes : Ed. des Presses Universitaires de Rennes, 1997. 235 p.

LOGIE Gérard. *La coopération intercommunale en milieu rural. Un outil de développement.* Paris : Ed. Syros, 1992. 162 p.

MABILEAU A. *Le système local en France.* Paris : Montchrestien, 1991.

MARTIN Samuel, NOVARINA Gilles. *La décentralisation : décentralisation intercommunalité et.* Paris : Syros, 1988. 250 p.

MICHEL Hervé. *L'Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux, op. cit.* La structuration du renouvellement intercommunal par les gouvernements locaux. p. 179-216.

MULLER Pierre. *Les politiques publiques.* Paris : PUF, 1992. 120 p.

Patrimoine des bibliothèques de France : un guide des régions. Vol. 6 : Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse, Martinique. Paris : Payot, 1995. 192 p.

POIRRIER P. et RIOUX J.P. (dir.). *Affaires culturelles et territoires.* Paris : la Documentation française, 2000. 335 p.

RIBOT Catherine. *L'Intercommunalité, logique nationale et enjeux locaux. Op. cit.* L'autonomie institutionnelle des établissements publics de coopération intercommunale, p. 29-54.

ROUET François. *Les dépôts des BCP.* Paris : Ministère de la Culture et de la Communication, 1981.

SAEZ Guy. *Affaires culturelles et territoires. Op. cit.* L'émergence d'une politique culturelle partenariale, p. 59-64.

Articles de périodiques

BASSET Frédéric. Le livre en campagne. Numéro hors-série de *Animer, le magazine rural*, 1999, 150, p.13-20.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe. Politiques culturelles et territoire : la banalisation douloureuse. *BBF*, 2001, t.46, vol.3, p.15-26.

BLANCHARD Martine. Quelles missions pour les BDP ? *BBF*, 1997, 5.

BEWULF Sylvie. Les pays de Mayenne. Colloque ADBDP cité.

BOITARD Laurence. Lecture publique et intercommunalité. Etat des lieux. *BBF*, 2001, t.46, 5. p. 48-54.

BUHATIER Jean. Nilvange : un nouveau modèle pour les BDP. *Moselle Magazine*, 2001, n°3.

CALENGE Bertrand. Du maillage culturel à la bibliothèque virtuelle : cinquante ans de leçons des BDP. *Le livre en campagne, bibliothèques départementales en jeu : colloque du cinquantenaire du centre Georges Pompidou, 13, 14 novembre 1995.* Bourg-en-Bresse : ADBDP, 1996. p. 33-47.

CALENGE Bertrand, DOUBROFF Olivier. Du dépôt à la bibliothèque intercommunale. *BBF*, 1990, t.35, 1, p. 33-34.

CARACO Alain. Dix ans après : l'évolution des bibliothèques départementales de prêt. *BBF*, 1997, t.42, n°5, p.16-20.

CARACO Alain. Savoie-biblio. Les bibliothèques départementales de la Savoie et de la Haute-Savoie redéfinissent leur territoire et leur modèle. *BBF*, 2001, t. 46, n°3, p.48-55.

DARTIGENAVE Bruno. La lecture publique en Maine-et-Loire. *BBF*, 1997, t. 42, 5, p. 34-39.

NOYE Christophe. Intercommunalités culturelles. *BBF*, 2001, t.46, 3, p. 40-44.

PARIS Jean-Michel. La BDP de l'Hérault : pour une bibliothéconomie solidaire. *Bulletin d'information de l'ABF*, 2001, n°191, p.37-38.

PARIS Jean-Michel. Bibliothèques solidaires dans l'Hérault. *Ouvertures*, sept. 2001, n°1, p.8.

PASCAL Marie-Claude. Défense et illustration de l'intercommunalité. *Bulletin d'information de l'ABF*, 1995, p.76-80.

PERRET Jacques. Les politiques culturelles des départements. *BBF*, 1997, t. 42, 5, p. 24-27.

ROUSSELOT S. L'organisation des dessertes à la BDP. *BBF*, 1997, t.42, n°5, p.44-49.

VINGTDEUX, Nelly. Le paradoxe des bibliothèques départementales de prêt. *BBF*, 1996, t.41, vol.5, p.49-53.

Contributions à un colloque

FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel. La politique culturelle des agglomérations en France : vers une nouvelle donne communautaire ? *Bibliothèques départementales et développement local : colloque de l'ADBDP, Angers, 13 et 14 novembre 2000* [en ligne]. Disponible à l'adresse suivante :

<http://www.adbdp.asso.fr/associations/JE2000/faure-negrier.htm>

Textes législatifs

Ordonnance 45-2678 du 2 novembre 1945.

Loi 83-663 du 22 juillet 1983.

Loi 82-213 du 2 mars 1982.

Arrêté du 5 novembre 1985.

Circulaire DLL 85-47 du 1^{er} Août 1985.

Loi 92-651 du 13 juillet 1992.

Loi 99-533 du 25 juin 1999.

Loi 99-586 du 12 juillet 1999.