

DCB 18

Mémoire d'étude janvier 2009

Les enjeux de la coopération intercommunale en matière culturelle face à la réforme territoriale : l'exemple de la lecture publique

Marion Nino

Sous la direction de Thierry Ermakoff
Responsable du département des services aux bibliothèques et de la
mission Partenariats - Esssib

Remerciements

A l'heure d'apposer un point final à cette étude, je souhaite remercier en premier lieu mon directeur de mémoire M. Thierry Ermakoff, dont les remarques et conseils judicieux, les relectures attentives et la grande disponibilité ont largement contribué à l'aboutissement de ce travail.

Dans un second temps, mes remerciements vont aux professionnels qui ont accepté de me recevoir et qui, par leur expérience, ont orienté ma réflexion et guidé mon travail : M. Gilles Gudin de Vallerin, conservateur général, directeur du réseau des bibliothèques de Montpellier Agglomération ; Mme Gina Hoareau, Directrice Générale Adjoint en charge des affaires culturelles et sociales à la Communauté d'Agglomération du nord de La Réunion ; M. Stéphane Auguste, Bibliothécaire, directeur de la Médiathèque intercommunale de Sainte-Suzanne.

Enfin, je remercie Françoise Pezet pour ses relectures pleines d'encouragements, Romain Nino pour ses apports en termes de documentation, Marilyn Hesry et Paul Arnaud pour leurs conseils avisés, et Héloïse Lecomte pour son accueil et son soutien au moment de la rédaction de ce travail.

Résumé :

A l'heure où la carte intercommunale française semble en passe de s'achever, et où la majorité des Français vit, parfois sans en être consciente, au sein d'une intercommunalité, la lecture publique et ses professionnels ne semblent pas pouvoir faire l'économie d'une réflexion quant aux atouts et inconvénients de ce type d'organisation de l'action publique. Une analyse des caractéristiques de l'intercommunalité en matière de lecture publique, en la confrontant au projet de réforme territoriale, permettra peut-être de mieux cerner les rôles de chacun dans ce domaine.

Descripteurs :

Bibliothèques municipales – France

Coopération intercommunale – France – Médiathèque

Coopération entre bibliothèques – France

Abstract :

When cooperation between French local authorities seems to be achieved, and while a majority of French people, often without consciousness, live in a town community, public reading and its professionals have to think about advantages and disadvantages of this kind of public organization. Study cooperation between local authorities for reading policies and links with present amending of local organization may permit a better identification of missions of each local levels.

Keywords :

Public libraries – France

Cooperation between municipalities – France

Cooperation between libraries – France

Droits d'auteurs



Cette création est mise à disposition selon le Contrat :
Paternité-Pas d'Utilisation Commerciale-Pas de Modification 2.0 France
disponible en ligne <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/fr/> ou par courrier
postal à Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California
94105, USA.
<http://fr.creativecommons.org/contrats.htm>

Table des matières

INTRODUCTION	9
I. ETAT DES LIEUX : ASPECTS ADMINISTRATIFS ET JURIDIQUES	11
A. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ACTUELLE, OU L'ECLATEMENT TERRITORIAL .	11
1. <i>Une administration partagée : l'approche par les compétences</i>	11
Une répartition unilatérale des compétences.....	12
Une amorce de spécialisation territoriale.....	13
Des missions « ouvertes » créant la confusion.....	15
2. <i>Un fonctionnement en millefeuille source de difficultés</i>	15
Un manque de lisibilité des politiques publiques	16
Une action publique moins efficace	16
Une réforme devenue indispensable	18
B. LE DEVELOPPEMENT D'UN NOUVEL ECHELON : L'ECHELON INTERCOMMUNAL	19
1. <i>L'intercommunalité en France : une réalité pour la majorité des citoyens</i>	19
EPCI et collectivités territoriales : une confusion possible.....	20
Les différentes formes de coopération intercommunale	20
L'étendue de l'intercommunalité	22
2. <i>A la recherche de la rationalisation</i>	24
Les ressources des EPCI : la conquête de l'autonomie financière ?	24
Rationaliser l'action publique locale : un objectif atteint ?.....	26
II. L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE CULTURELLE : L'EXEMPLE DE LA LECTURE PUBLIQUE	29
A. LES PROBLEMATIQUES PROPRES A LA CULTURE EN MATIERE DE GESTION TERRITORIALE	29
1. <i>Une gestion basée sur le principe du partenariat</i>	29
Des interventions croisées	30
Des domaines d'intervention variés.....	30
Le cas particulier des EPCI.....	32
2. <i>Les autres particularités de la gestion culturelle locale</i>	34
La « municipalisation » de la culture.....	34
Une communautarisation de la culture ?.....	35
B. L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE DE LECTURE PUBLIQUE.....	36
1. <i>La lecture publique, archétype de la compétence intercommunale ?</i>	36
La notion de lecture publique.....	36
Les finalités de l'intercommunalité en matière de lecture publique	37
2. <i>L'intercommunalité, vecteur d'évolution pour la lecture publique ?</i>	39
La lecture publique, un fer de lance intercommunal ?	39
Les étapes d'un passage à l'intercommunalité réussi	40
III. LA REFORME TERRITORIALE : LES ENJEUX D'UNE MODIFICATION DE L'EXISTANT POUR LES POLITIQUES DE LECTURE PUBLIQUE	43
A. UNE MODIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ACTION PUBLIQUE CULTURELLE	43
1. <i>Une remise en question de la nature des ressources des collectivités territoriales</i>	44
La réforme de la taxe professionnelle, une réforme inquiétante ?	44

La réforme de la taxe professionnelle, une réforme incomplète ?.....	46
2. <i>Une remise en question de la structure des collectivités territoriales</i>	47
Risques et enjeux de la notion de supra communalité.....	47
L'intercommunalité, le champ d'application de droit commun des politiques de lecture publique ?.....	48
B. UNE REMISE EN QUESTION DES PARTENARIATS EN MATIERE DE LECTURE PUBLIQUE	49
1. <i>Régions et départements : à la recherche de nouveaux modes d'action en faveur de la lecture publique</i>	49
Redéployer l'action des départements.....	50
Donner une nouvelle ampleur au partenaire régional.....	51
2. <i>Les nouveaux partenariats, solution au risque d'uniformisation des politiques de lecture publique ?</i>	52
La fin des financements croisés, risque potentiel pour la diversité des politiques culturelles.....	52
L'invention ou le renforcement des partenariats, vecteur de diversification des politiques de lecture publique.....	52
CONCLUSION	55
BIBLIOGRAPHIE	57
TABLE DES ANNEXES	62

Introduction

« On peut très bien vivre sans la moindre espèce de culture » nous dit Desproges¹. Or, en France, la culture est une affaire d'Etat au sens de pouvoirs publics. Derrière le mot culture, c'est souvent l'institution culturelle que l'on entend, vue au travers de ses nombreuses vitrines, aussi bien les musées que les opéras ou encore, que les bibliothèques. Jean-Michel Djian le rappelle de façon polémique, « la politique culturelle est une invention française. Elle est le fruit d'une préoccupation constante des pouvoirs monarchiques, impériaux ou républicains de s'accaparer, au nom d'une mystique nationale, la protection d'un patrimoine artistique et, par extension, d'encourager ce qui le deviendra »². Est-ce à dire que la culture est, en France, concentrée entre les mains des seuls pouvoirs publics ? Ce serait oublier le rôle crucial et évident des artistes tout comme des citoyens non seulement dans la création, mais aussi dans la diffusion et le soutien à la culture. Cependant, c'est ce rôle central des pouvoirs publics dans la protection et la diffusion des œuvres de l'esprit qui justifie la concentration de notre regard sur les aspects institutionnels de la culture en France. Aujourd'hui, ce sont les collectivités territoriales qui investissent le plus massivement dans les politiques culturelles, et la lecture publique figure souvent en tête au sein de leurs budgets non seulement de fonctionnement, mais aussi d'investissement. Or, selon Philippe Chantepie, l'intercommunalité constitue « un des aspects innovants et majeurs de l'évolution de l'organisation administrative locale en France »³. Partant de là, la connaissance de cette forme spécifique d'action et d'organisation publique, inventée pour parer à l'échec des fusions de communes lancées dans les années 1970, s'impose comme une nécessité pour tout professionnel de la lecture publique. Par ailleurs, alors que de plus en plus d'intercommunalités font le choix de la compétence lecture publique, et dans une situation de réforme de l'organisation territoriale française s'orientant résolument vers un accroissement des pouvoirs et des compétences des entités supra communales, analyser les enjeux, les atouts et les obstacles du passage de la lecture publique à l'intercommunalité revient à anticiper sur une organisation territoriale future pour qui ces politiques de lecture publique communautaires seront sans nul doute une réalité concrète et relativement répandue. Ainsi, il ne s'agira pas dans cette étude d'analyser de manière précise un ou plusieurs cas de transfert de la lecture publique à l'intercommunalité, mais plutôt d'évaluer en quoi le phénomène intercommunal est un processus de grande ampleur, de quelle façon il touche la lecture publique, et dans quelle mesure il apporte une véritable plus-value aux politiques menées dans ce domaine, non seulement d'un point de vue quantitatif, mais également de manière qualitative. Pour cela, nous établirons un état des lieux de l'organisation territoriale française, afin de poser les préalables institutionnels et juridiques indispensables à la compréhension de la suite de notre propos. Puis, nous aborderons la question de l'intercommunalité par le prisme de la lecture publique, en veillant à toujours lier notre propos aux problématiques culturelles en général. Enfin, nous confronterons cette forme d'organisation que nous jugeons d'avenir pour la lecture

¹ DESPROGES, Pierre. *Vivons heureux en attendant la mort*, Paris, Editions du Seuil, 1991

² DJIAN, Jean-Michel. *Politique culturelle : la fin d'un mythe*, Paris, Editions Gallimard, 2005

³ NEGRIER, Emmanuel, TEILLET, Philippe, et PREAU, Julien. *Intercommunalités : le temps de la culture*, Editions de l'OPC, Grenoble, 2008

publique à la réforme territoriale en cours, afin de comprendre en quoi les politiques menées en matière de lecture publique peuvent être concernées par une réforme de l'administration, dans quelle mesure l'intercommunalité peut constituer une solution efficace en cas de bouleversement du paysage administratif français, et comment les différents niveaux de décision dans ce domaine peuvent s'articuler afin de fournir le service le plus efficace possible à l'utilisateur.

I. Etat des lieux : aspects administratifs et juridiques

L'organisation territoriale française repose sur plusieurs échelons administratifs ayant rang de collectivités territoriales pleines et entières : la région, le département, et la commune. Un nouvel échelon a pris une importance significative ces dernières décennies, sans que cette importance ne se soit concrétisée dans une équivalence de statut avec les échelons précités : l'échelon intercommunal. Il s'agira ici d'analyser les principes d'organisation de chacun, et d'en étudier les enjeux et spécificités.

A. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE ACTUELLE, OU L'ECLATEMENT TERRITORIAL

La principale caractéristique de l'organisation territoriale actuelle tient dans son éclatement entre les différents échelons la composant. Cet éclatement concerne principalement les compétences que ces échelons se partagent, aboutissant à une organisation en millefeuille critiquée de manière récurrente pour son manque de lisibilité et son peu d'efficacité pour les politiques menées.

1. Une administration partagée : l'approche par les compétences

L'administration territoriale française se compose de l'Etat et des collectivités territoriales, se répartissant mutuellement des compétences respectives et/ou partagées⁴. Ce sont ces compétences qui déterminent, particulièrement pour les collectivités territoriales, leur aptitude à agir. Or, bien loin de voir s'appliquer dans ce domaine le principe de libre administration posé pour elles par la Constitution, et confirmé par la réforme constitutionnelle de 2003⁵, les collectivités décentralisées ne sont pas maîtresses de leur destin dans la détermination des compétences qui leur sont dévolues. « La vérité est que le domaine de l'action décentralisée est moins un domaine propre qu'un *champ d'action défini, selon différents procédés, comme celui que le législateur leur confie ou leur concède* »⁶. L'objectif consiste bien en une répartition des tâches administratives d'exécution entre collectivités décentralisées et administrations d'Etat. Cela a son importance : l'indépendance des collectivités territoriales demeure relative, et leur marge de manœuvre, tout comme la profondeur du mouvement de décentralisation français, dépend étroitement des politiques menées par l'Etat. S'agissant de notre étude, cela signifie qu'il ne sera pas possible d'occulter le rôle de l'Etat et l'implication de celui-ci dans les politiques culturelles locales. Cela signifie également que la répartition des compétences transférées (ou non) entre les différentes collectivités décentralisées ne

⁴ D'autres institutions œuvrent au développement local, mais par souci de simplicité du propos, elles ne seront pas évoquées ici.

⁵ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République

⁶ FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*, Paris, Editions Dalloz, 2009

se fait pas forcément au nom d'un principe de démocratisation ou d'efficacité locale, mais également en fonction d'arbitrages politiques nationaux. C'est pourquoi la présente étude s'attachera, dans un premier temps, à expliciter les différentes compétences de chaque échelon, en reliant entre elles celles communes à chaque niveau, et en faisant apparaître la spécialisation territoriale lorsqu'elle existe. Auparavant, il s'agira d'explicitier les conséquences concrètes de cette répartition unilatérale des compétences.

Une répartition unilatérale des compétences

Si les collectivités territoriales ne peuvent agir que dans la mesure où l'Etat leur en a conféré le droit, cela implique qu'un texte national, pour lequel elles ne disposent pas de pouvoir de modification, constitue pour elles un préalable nécessaire à toute action. Les compétences transférées et leur mode de détermination conditionnent donc l'action future des collectivités. En France, deux modes de détermination des compétences différents se conjuguent. L'un, fidèle à la notion de pragmatisme, énumère des compétences d'attribution ; l'autre, fidèle à la tradition, se base sur la clause générale de compétence. La complexité de l'administration territoriale française tient dans leur articulation. La notion de compétences d'attribution s'appuie sur l'énumération de compétences formant des *domaines d'action prioritaires*. Cette méthode permet de rendre officielle et ainsi, de légitimer, l'intervention des collectivités dans ces domaines, tout en les protégeant des empiètements éventuels des autres collectivités. Découle de cette notion un principe d'uniformité des transferts : les collectivités équivalentes bénéficient toutes des mêmes transferts de compétences. Cependant, les compétences d'attribution ne peuvent espérer parvenir à lister l'étendue des besoins des populations locales, marqués de particularismes qui font de chaque situation un cas particulier. C'est pourquoi la clause générale de compétence a, pour le moment, été maintenue pour chaque niveau de collectivité. Cette clause vient ainsi compléter l'action menée par les collectivités au travers de leurs compétences d'attribution. Elle constitue un gage de souplesse pour l'action publique locale, permettant aux collectivités de s'emparer de nouveaux domaines d'action, quand bien même la loi ne leur conférerait pas les compétences afférentes. Elle est le mode traditionnel de détermination des compétences des collectivités, et affirme un principe fondamental du droit des collectivités décentralisées : la liberté d'entreprendre dans tous les domaines de l'action publique dès lors qu'elles ne se heurtent pas à un interdit légal. Toute subordination des collectivités à l'Etat est, de ce fait, exclue. Lorsque les autorités locales agissent sur son fondement, elles le font dans le sens d'une auto-administration, et non dans le cadre contraint de la décentralisation. Néanmoins, leur action est toujours bornée et limitée par l'origine de leur autorité, qu'elles tiennent de la loi.

Encadré n°1 - Origine et contenu de la clause générale de compétence

Les dispositions de la clause générale de compétence sont aussi anciennes que les collectivités qu'elles concernent. Elles permettent à une collectivité territoriale d'agir dans tout domaine présentant un *intérêt local* alors même qu'aucun texte ne lui en reconnaît la compétence. La clause générale de compétence est, ainsi, consubstantielle à la notion de collectivité territoriale, et différencie celles-ci des établissements publics, régis par le principe de *spécialité*. Elle est également étroitement liée au principe de *subsidiarité*, appelé depuis la réforme constitutionnelle de 2003 à régir la répartition des compétences. Elle se fonde de manière positive sur l'article L. 2121-29 CGCT : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune », avec une

formule identique pour le conseil général (L. 3211-1) et le conseil régional (L. 4221-1), mais tient son origine d'une tradition historique. Au moment de l'organisation juridique des communes pendant la Révolution, l'Etat français s'est heurté à la difficulté de la satisfaction des intérêts purement locaux, auxquels ne correspond pas toujours la définition de tâches précises par la loi, aboutissant à l'émergence de la notion de *pouvoir local*. En vertu de ce pouvoir local, la commune est libre d'exercer « les fonctions propres au pouvoir municipal » (art. 50 de la loi du 14-22 déc. 1789) : de ce principe découle la clause générale de compétence, formulée dans le droit positif par l'article 61 de la loi du 5 av. 1884, et étendue successivement aux départements puis aux régions.

Cependant, si la clause générale de compétence confère de larges pouvoirs aux collectivités, certaines compétences leur sont attribuées en propre, participant ainsi à l'élaboration d'une identité territoriale.

Une amorce de spécialisation territoriale

Si la clause générale de compétence confère une grande liberté d'action et un vaste champ d'intervention aux collectivités, la loi leur a également confié un certain nombre de missions, énumérées limitativement dans les lois n°83-8 du 7 janv.⁷ et n°83-663 du 22 juil. 1983⁸. Ces lois esquissent une ébauche de spécialisation territoriale, renforcée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, selon le principe dit de spécialisation. Ce principe se décline selon différents degrés du plus élevé, le principe des blocs de compétence, au plus faible, le principe de la « collectivité chef de file ». La répartition par blocs de compétences justifie le regroupement de celles-ci en secteurs d'activité et autour d'un seul acteur, par une volonté de parer à l'émiettement des compétences et à la concurrence entre les collectivités. Cependant, dans la pratique, vouloir isoler les domaines de l'action publique se révèle souvent une illusion : nous verrons d'ailleurs par la suite combien le cas de la culture et plus particulièrement, celui de la lecture publique, est révélateur de l'enchevêtrement à la fois obligé et nécessaire de ces compétences. A un degré plus faible, la notion de chef de file propose d'isoler un niveau de collectivité territoriale à partir duquel s'organisera l'action publique dans un domaine précis « de telle manière que, si ce niveau ne peut intervenir à titre exclusif, il sera néanmoins conduit à agir à titre principal »⁹. C'est le cas, par exemple, du département en matière d'action sociale. Cependant, si ces deux principes sont inscrits dans la loi voire dans la Constitution (loi du 13 août 2004 pour le premier, réforme constitutionnelle de 2003 pour le second), ils n'ont pas pour autant de valeur contraignante. Cela explique pourquoi la répartition des compétences entre les différents niveaux ne s'est pas faite dans l'application stricte de ces principes. Le tableau n°1 nous révèle quelles compétences le législateur a attribué à chaque échelon territorial.

Tableau n°1 - Les compétences d'attribution des collectivités territoriales		
Régions	Départements	Communes
Action sociale	Action sociale et sanitaire	Action sociale
Aménagement du territoire	Enseignement secondaire	Aménagement du territoire
Développement	Environnement	Coopération décentralisée

⁷ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, dite *loi Defferre*

⁸ Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983

⁹ FAURE, Bertrand. *Droit des ...*

économique		
Enseignement secondaire	Equipement rural	Culture et patrimoine
Environnement	Ports	Développement économique
Formation professionnelle et apprentissage	Transports départementaux	Enseignement primaire
Habitat	Voirie départementale	Etat civil
Planification économique		Grands équipements
Recherche		Habitat
Transports régionaux		Police
		Transports urbains
		Urbanisme et maîtrise des sols

Légende

En rouge : les compétences se retrouvant parmi les missions des trois échelons.

En bleu : les compétences se retrouvant dans au moins deux des échelons.

Sans reprendre ni détailler chacune de ces compétences, la volonté de spécialisation territoriale exprimée par l'Etat au moyen d'une énumération de compétences n'apparaît pas de manière évidente. Au contraire, le croisement entre les différentes missions se manifeste de façon saillante : l'action sociale se retrouve parmi les missions des trois échelons, et l'enseignement secondaire est aussi bien l'apanage des départements que des régions, même si l'on connaît la division entre gestion des collèges par les départements, et des lycées par les régions. Ainsi, même lorsque des compétences propres sont attribuées par le législateur aux collectivités territoriales, celles-ci peuvent empiéter les unes sur les autres, ou tout au moins recouvrir les mêmes domaines d'intervention, tout en se positionnant par la suite sur des missions différentes. Le tableau n°2 permet cependant de dessiner une première image des spécialités de chaque niveau de collectivité ; il s'agit d'un tableau à double entrée dans lequel ne figure pas l'échelon communal. En effet, celui-ci n'a pas vraiment de mission de chef de file : il est, par excellence, l'échelon de la clause générale et des compétences nombreuses et variées. Par ailleurs, seul le département a été expressément désigné par la loi comme collectivité chef de file¹⁰.

Tableau n°2 - Domaines de spécialisation transférés aux collectivités	
Régions	Développement économique
	Planification
	Aménagement du territoire
Départements	Action sociale

L'ébauche de spécialisation territoriale apparaît ici de façon plus évidente. Néanmoins, la suite de l'étude s'attachera à démontrer que cette spécialisation n'existe pas réellement, et tentera de comprendre si cette absence peut être préjudiciable à l'action publique locale, notamment en matière de lecture publique. S'agissant de notre sujet, l'absence notable de la culture parmi les missions propres des régions et départements est d'ores et déjà remarquable. Nous verrons d'ailleurs par la suite que la culture constitue bien souvent l'exemple type de la compétence partagée.

¹⁰ Article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Des missions « ouvertes » créant la confusion

Les différents niveaux de collectivités se partagent, en plus de leurs compétences propres, des missions communes. Ce sont souvent ces missions qui cristallisent les critiques, en venant recouper des missions propres à chaque niveau de collectivité. L'exemple de la culture est ici particulièrement pertinent : la culture et le patrimoine sont des compétences propres de la commune, et des compétences partagées pour les deux autres échelons. Cela signifie concrètement que tous les échelons se préoccupent de culture, sans forcément mener de politiques d'intervention rationalisées. C'est également le cas du développement économique, bien que les aides aux entreprises aient été régulées et organisées par la loi du 13 août 2004. Le tableau n°3 livre un aperçu de ces compétences partagées ; une fois encore, l'échelon communal n'y figure pas. En effet, les compétences de cet échelon ont ceci de particulier qu'elles ne sont pas séparées en compétences propres ou partagées. Comme nous l'avons vu auparavant, les communes disposent d'une liste de compétences propres ; pour le reste, c'est la clause générale qui s'applique.

Tableau n°3 – Les compétences partagées des régions et départements	
Compétences partagées	
Régions	Culture et patrimoine
	Equipements sanitaires
	Fonds structurels
	Grands équipements (ports, canaux, voies navigables)
Départements	Culture et patrimoine
	Développement économique
	Grands équipements (aéroports, ports)

Les croisements de compétences apparaissent de manière évidente à la lecture de ces différents tableaux. Ce sont ces croisements qui sont à l'origine de la critique récurrente du « millefeuille territorial français » et en particulier, de la clause générale de compétence. Cependant, et avant de plonger plus en avant dans l'étude de ce millefeuille, il importe de rappeler que si la France est une exception par le nombre de ses communes en Europe, la majorité des collectivités territoriales européennes disposent d'une clause générale similaire. Cela n'empêche pas la critique d'un système sans aucun doute complexe et manquant de rationalité.

2. Un fonctionnement en millefeuille source de difficultés

Ce fonctionnement en millefeuille est étroitement lié à la pluralité du nombre des échelons, à la diversité des missions qui leur sont confiées, et au chevauchement de leurs compétences. De ce triple constat découle plusieurs conséquences, toutes néfastes à l'action publique. L'empilement des structures et des financements provoque ainsi une difficile lisibilité des politiques publiques non seulement pour le citoyen, mais aussi pour les décideurs locaux. De plus, l'action publique est d'autant moins efficace que les niveaux de décision sont nombreux. La situation ne peut donc être maintenue en l'état : l'effet majeur de cette structure en millefeuille est bel et bien une volonté de la réformer quasiment présente depuis son élaboration.

Un manque de lisibilité des politiques publiques

L'une des difficultés de cette répartition des compétences tient dans l'incertitude quant au titulaire réel de la compétence exercée. La frontière entre les domaines propres à chaque collectivité est d'autant plus ténue que celles-ci collaborent, se délèguent des compétences, en expérimentent, dans un double mouvement de mépris des cadres instaurés par le législateur et d'optimisation des réaménagements parfois anarchiques de celui-ci. Ces problématiques sont anciennes et connues : Bernard Latarjet les rappelle bien lorsqu'il évoque le cas de l'École Nationale Supérieure de Danse de Marseille, dont le premier cycle d'enseignement est financé par la commune, le deuxième par le département, et le troisième par la région¹¹. De manière plus prosaïque, le sénateur P. Girod observe en 1983 : « L'eau salée dépend de la région ; les ports en eau salée relèvent du département ; les ports en eau douce de la région, mais l'hydraulique agricole en eau douce dépend du département. Toutefois, quand l'eau douce entre dans l'eau salée, elle reste du domaine du département »¹². Au-delà de la simple anecdote, cette complexification de la structure territoriale française a un coût politique indéniable : nombreux sont les élus qui, au gré de différents rapports ou auditions, soulignent le découragement des citoyens face à cette situation. Le rapport Warsmann¹³ relève plusieurs de ces réflexions. Ainsi, « M. Bruno Sido, secrétaire général de l'Assemblée des départements de France (ADF), a fait état d'une insatisfaction grandissante des citoyens face à une décentralisation devenue peu intelligible, ainsi qu'au ralentissement de l'instruction des dossiers locaux engendré par les incessantes concertations entre les différents échelons »¹⁴. De même, Jean-Pierre Balligand, vice-président de l'APVF, « considère quant à lui que l'illisibilité croissante de la répartition des compétences entre collectivités locales est largement responsable de l'augmentation progressive, depuis vingt-cinq ans, de l'abstention lors des élections locales »¹⁵. Cette illisibilité est non seulement source d'incertitude pour les décideurs politiques et les citoyens, mais également source de déresponsabilisation : en effet, chaque échelon finançant une part d'une compétence, aucun ne se sent lié à l'ensemble. L'évaluation globale du service rendu en est d'autant plus gênée, tout comme celle de la responsabilité de chacun dans son bon fonctionnement. Par ailleurs, si ces chevauchements de compétence ont un coût politique reconnu de manière quasi unanime, ils ont également des conséquences financières et augmentent d'autant plus le coût de fonctionnement de l'action publique qu'ils génèrent doublons ou au contraire, concurrence entre les niveaux d'administration.

Une action publique moins efficace

Alors même que l'objectif de la décentralisation consiste en un accroissement de l'efficacité de l'action publique à un moindre coût, le nombre des échelons et l'imbrication de leurs compétences rend la détermination du ou des échelons compétents de plus en plus difficile. Le recours à une expertise juridique devient alors indispensable à la prise de décision. Le processus de décision est d'autant plus allongé que les

¹¹ LATARJET, Bernard. *L'Aménagement culturel du territoire*, La Documentation française, Paris, 1992, p.24

¹² Séance du 6 mai 1983 relative aux transferts des ports et voies d'eau

¹³ Rapport d'information n° 1153 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, présidé par Jean-Luc Warsmann, octobre 2008

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Ibid.*

compétences en jeu sont partagées, et les financements croisés, sans oublier le surcoût financier induit par de telles procédures. Par ailleurs, même lorsque les acteurs impliqués sont clairement identifiés, ce processus de décision est ralenti : la difficulté à aboutir à un consensus autour d'une décision augmente en effet avec le nombre des acteurs concernés. Alain Lambert parle à ce sujet de « comitologie »¹⁶, désignant ainsi la prolifération des comités préalables à la moindre décision au sein des administrations locales. Il dénonce également l'existence de doublons dans la mise en œuvre des décisions, ainsi que le gaspillage non seulement financier, mais aussi d'énergie, qui en découle. En effet, la répartition des compétences entre niveaux de collectivités ne se fait pas toujours d'une manière logique et adaptée aux particularités du terrain : par exemple, si la gestion des lycées confiée aux régions et celle des collèges au département semblent globalement pertinentes en ville, elles deviennent parfois anachroniques en milieu rural, où lycées et collèges peuvent être réunis au sein d'un même bâtiment. Dans ce cas, certains investissements nécessaires à l'ensemble peuvent, par le jeu des arbitrages entre compétences, n'être réalisés que pour l'un ou l'autre ou au contraire, en double. Des doublons demeurent également entre certains services décentralisés au niveau des collectivités territoriales, pour lesquels l'Etat conserve néanmoins une activité résiduelle. Le tableau n°4 nous révèle la part que chaque grand acteur public réservait aux principales politiques menées en France en 2007¹⁷.

Tableau n°4 - Modulation des dépenses publiques en fonction des domaines d'intervention et des acteurs engagés en 2007				
Répartition du financement public par grande politique	Dépenses collectivités territoriales	Dépenses budgétaires Etat	Dépense fiscale	Autres financeurs publics (ASSO, ODAC...)
Action sociale/insertion	45%	17%	7%	32%
Handicap et dépendance	20%	18%	9%	53%
Formation professionnelle	52%	27%	8%	13%
Ville, logement et développement urbain	49%	18%	20%	12%
Transports	53%	37%	10%	
Aides aux entreprises	13%	13%	64%	10%
Famille	7%	0,3%	25%	67%
Environnement	97%	3%		
Sécurité civile	85%	15%		
Sécurité intérieure	22%	78%		
Enseignement scolaire	30%	70%		
Culture, jeunesse et sports	90%	10%		

On constate à la lecture de ce tableau ce qui avait déjà été développé auparavant : les différents acteurs publics sont tous impliqués, à une plus ou moins grande échelle, dans le financement des grandes politiques publiques. Si le tableau ne s'appesantit pas sur la part de chaque niveau de collectivité territoriale dans le financement des politiques locales, c'est que cela a déjà été évoqué. En revanche, il est intéressant de constater que la multiplication des niveaux de financement ne concerne pas seulement celles-ci, mais

¹⁶ Rapport réalisé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, présidé par Alain Lambert, novembre 2007

¹⁷ *Id.*

aussi l'Etat, ainsi que d'autres financeurs publics comme les ODAC¹⁸. Sans développer les exemples, qui sont légion dans ce domaine, on comprend bien où se situe le problème principal : d'une part, la détermination de l'échelon compétent est rendue difficile par le jeu des compétences partagées, qui vont parfois au-delà de la simple répartition entre collectivités territoriales ; d'autre part, une fois cet échelon déterminé, la question de sa pertinence par rapport à l'action publique menée demeure en suspens. Cette problématique est au cœur de tous les récents rapports analysant la carte administrative et territoriale française. Les réponses apportées y sont variables, certaines étant communes et par là-même, méritant d'être analysées de plus près.

Une réforme devenue indispensable

Une réforme globale des collectivités territoriales, sorte d'acte III de la décentralisation, est appelée de ses vœux par l'ensemble des acteurs publics locaux et nationaux. Différents rapports ont cherché à formuler des propositions afin de rendre la carte territoriale plus rationnelle, et le service public local à la fois moins coûteux et plus efficace. L'étude ne s'intéressera ici qu'aux plus récents de ces rapports, à savoir les rapports Lambert, rendu en décembre 2007, Warsmann, rendu en octobre 2008, Balladur¹⁹, rendu en novembre 2008, et Belot²⁰, rendu en juin 2009. Le nombre de ceux-ci, dans un laps de temps aussi réduit que les vingt mois qui séparent le premier du dernier, constitue à lui seul un indice de la gravité et de l'importance de la situation. L'objectif n'est pas, ici, de faire un résumé de ces rapports, tous longs, riches de propositions, et détaillés ; il est plutôt de parvenir à un concentré de leurs propositions communes, qui pourra nous donner un aperçu concret des blocages déjà étudiés plus tôt, et esquissera le dessin de la future carte territoriale française. Ainsi, si les divergences existent et sont même nombreuses entre ces rapports, tous recommandent une identification plus claire des compétences de chaque niveau, et une réduction du nombre des collectivités territoriales. Pour le rapport Balladur, cette réduction pourra passer par une fusion, basée sur le volontariat, de départements ou de régions ainsi que par la création d'un nouvel échelon, la métropole. Le rapport Warsmann recommande également la création de métropoles, tout comme le rapport Belot ; en revanche, pour ce dernier, les métropoles ne doivent pas constituer une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, mais plutôt une nouvelle catégorie d'EPCI. A ce titre, ces rapports s'accordent tous sur la nécessité de poursuivre et même, de finaliser la carte intercommunale : renforcement de leurs compétences obligatoires, achèvement de l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici 2011... Celle-ci n'est donc absolument pas remise en question, et bel et bien perçue comme le moyen privilégié pour parvenir à limiter le nombre des échelons. Le rapport Lambert, lui, approfondit à ce sujet un point traité de manière de manière légèrement plus superficielle par les autres rapports : l'indispensable clarification des missions et de l'organisation de l'Etat territorial. Un dernier point fait consensus : la nécessité de réformer la fiscalité locale²¹. En revanche, des domaines importants ne parviennent pas à être tranchés : la question de la fusion ou non des conseils généraux et régionaux divise les décideurs publics locaux, tout comme

¹⁸ Les organismes divers d'administration centrale (ODAC) regroupent des organismes auxquels l'Etat a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'Etat, ces organismes ont une activité principalement non marchande. Pôle Emploi, Météo France ou encore l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) sont des ODAC.

¹⁹ Rapport au Président de la République du Comité pour la réforme territoriale, « Il est temps de décider », présidé par Edouard Balladur, 5 mars 2009

²⁰ Rapport d'information n°471 fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidé par Claude Belot, 17 juin 2009

²¹ Les modalités de cette réforme seront examinées dans la troisième partie de l'étude.

l'élection au suffrage universel direct des conseillers intercommunaux, ou le maintien ou non de la clause générale de compétence à tous les niveaux... Ainsi, si un seul élément doit être retenu de la lecture de ces différents rapports, c'est bien leur ambition commune de diminuer le nombre des échelons administratifs français, et de mieux répartir les compétences entre ceux-ci. Pour cela, l'ensemble des décideurs publics locaux préconise de s'appuyer sur un échelon ne disposant pas du statut de collectivité territoriale, mais bénéficiant de compétences de plus en plus importantes : l'échelon intercommunal.

B. LE DEVELOPPEMENT D'UN NOUVEL ECHELON : L'ECHELON INTERCOMMUNAL

Si l'échelon intercommunal est aujourd'hui bien intégré au paysage administratif français, il souffre d'un déficit d'identité auprès du citoyen. Son action n'est pas toujours bien connue de celui-ci, ni reconnue à sa juste valeur, et son statut exact est parfois source de confusion. Pourtant, il concerne la très grande majorité des citoyens, et ses différentes formes couvrent quasiment intégralement le territoire. Mais quels sont exactement les objectifs qui ont prévalu à sa formation, et quel bilan peut-on en faire aujourd'hui ? Il s'agira d'étudier les particularités de cet échelon intermédiaire entre l'établissement public et la collectivité territoriale, et de voir si les objectifs qui ont pu lui être assignés ont été remplis.

1. L'intercommunalité en France : une réalité pour la majorité des citoyens

L'établissement public de coopération intercommunale est avant tout une personne morale de droit public, rattachée à plusieurs communes, et soumise au *principe de spécialité*. Il constitue une formule intermédiaire entre l'établissement public et la collectivité territoriale, et tend à représenter un niveau d'administration décentralisé à part entière entre la commune et le département. Cependant, il ne possède pas pour autant la nature juridique d'une collectivité territoriale. Deux caractères indispensables lui font défaut : tout d'abord, il ne bénéficie pas de la clause générale de compétence, étant soumis dans ce domaine à une liste énumérée et limitative ; de plus, les conseillers communautaires sont désignés par les conseillers municipaux en leur sein, ce qui implique que le suffrage universel direct ne prend aucune part dans leur nomination, et fait souffrir les EPCI d'un déficit démocratique chronique. Pourtant, entre les collectivités territoriales et les EPCI, la confusion est possible : ainsi, la plupart des manuels de droit des collectivités territoriales les intègrent dans leur analyse, tout en les positionnant comme un niveau d'administration distinct. Cette confusion entretient le manque de lisibilité des politiques publiques, et ajoute un échelon supplémentaire à une carte territoriale par ailleurs complexe. Quels sont les bases de cette confusion, et quels enjeux porte-elle pour l'évolution des EPCI ? Quelles sont les différentes formes que peuvent prendre ces derniers, et quel est l'état d'avancement de la carte intercommunale française ? Les pages suivantes se proposent de donner un aperçu de l'intercommunalité française, appelée à devenir le niveau d'administration de droit commun du territoire dans certains domaines, comme peut-être la culture.

EPCI et collectivités territoriales : une confusion possible

Si 67% des Français résidant sur le territoire d'un EPCI s'estiment bien informés sur l'action de cet établissement²², cela ne signifie pas pour autant que la nature et les enjeux propres à cette forme d'action publique sont correctement identifiés. Les réformes se sont, depuis vingt ans, multipliées en matière d'intercommunalité, créant de nouvelles structures, en supprimant d'autres, avec une tendance de fond : attribuer un maximum de compétences aux EPCI, afin de leur donner les moyens d'agir de manière pleine et entière. De ces processus naît parfois une confusion quant au statut et au rôle exact des EPCI, tout comme quant à leurs pouvoirs. Cette confusion se fonde selon Bertrand Faure sur deux éléments²³. Tout d'abord, une inversion du *principe de rattachement*. En effet, le regroupement de communes bénéficie rapidement d'une autonomie plus importante que l'établissement public classique, autonomie qu'il tire du cumul de deux phénomènes : d'une part, du lien d'appartenance des communes vis-à-vis de l'établissement, qui permet de dégager une volonté unitaire nouvelle et distincte ; d'autre part, de l'orientation de cette volonté commune vers la prise en charge de compétences propres à l'établissement. L'EPCI détient ainsi, par ce biais, davantage de force et de poids que son appellation d'établissement public ne le laissait entendre, ce qui entretient la confusion quant à son statut réel. Par ailleurs, l'organisation des EPCI tend à reproduire partiellement celle du modèle communal. Ainsi, le droit communal est le droit commun de l'EPCI ; de plus, s'agissant de leur organisation interne, les EPCI constituent des supra-communalités imposant une organisation aux communes membres et, s'agissant de leurs compétences externes, ils se situent davantage dans un rapport de complémentarité que de hiérarchie. Bref, les intercommunalités tendent à devenir des supra-communes, ce qu'ont bien identifié les différents rapports sur l'administration territoriale française lorsqu'ils parlent de nécessaire métropolisation du territoire. Ainsi, les EPCI, bien que leur rôle tout comme leur efficacité ne soient pas ici remis en question, contribuent malgré tout à la complexité de la carte territoriale, en lui ajoutant un échelon hybride mais puissant alors même que la volonté du législateur, lors de leur création, était de parer au mal français bien connu de l'émiettement communal.

Les différentes formes de coopération intercommunale

C'est pour parer à ce problème récurrent du trop grand nombre de communes françaises, et pour dépasser l'échec de la fusion de communes encouragée par la loi du 16 juillet 1971²⁴, que les groupements intercommunaux ont été instaurés dans leur forme actuelle. Il ne s'agit pas ici de retracer l'historique de la coopération intercommunale (datant du XIXe siècle), mais plutôt d'en présenter une photographie telle qu'elle se pratique aujourd'hui, afin de bien comprendre les enjeux qui la gouvernent, et pouvoir ensuite la décliner selon un domaine particulier : l'intercommunalité en matière de lecture publique. La présentation ci-après pourra sembler succincte ; c'est volontaire. L'objectif consiste en une maîtrise des généralités des formes de coopération intercommunale les plus courantes, et appelées à se répandre sur le territoire français. En effet, il n'existe pas de régime unitaire de l'EPCI : plusieurs formules coexistent, de la plus intégrée à la simple collaboration. La forme la plus élémentaire de coopération, sans doute appelée à disparaître car ne correspondant pas au mouvement actuel de transfert massif de compétences des communes vers les intercommunalités, est sans doute le syndicat, qu'il

²² Sondage CSA/Dexia/ACUF/ADCF, réalisé par téléphone les 17 et 18 septembre 2008 auprès d'un échantillon de 1 169 personnes.

²³ FAURE, Bertrand. *Droit des ...*

²⁴ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes

soit à vocation unique²⁵ (ne concerne qu'un seul objet, comme par exemple, l'assainissement) ou multiple²⁶ (concerne plusieurs objets). Etablissement public sans fiscalité propre, son objectif est de réaliser des tâches d'intérêt commun tout en partageant le coût. Cette intercommunalité est dite *de gestion*. La culture n'est pas concernée par cette forme de coopération, qui s'applique en général à des domaines très techniques et précis, pour lesquels une gestion exclusivement communale paraîtrait peu efficace. La forme de coopération la plus répandue est sans conteste la communauté, dite intercommunalité *de projet*. Les communautés de communes²⁷ concernent les agglomérations de moins de 50 000 habitants, c'est-à-dire les territoires ruraux. Les communautés d'agglomération²⁸, elles, peuvent être créées à partir de 50 000 habitants, et jusqu'à 500 000. Les communautés urbaines²⁹, enfin, doivent rassembler au moins 500 000 habitants. Le nombre des compétences varient d'un seuil de communauté à l'autre, mais l'organisation générale reste la même : elles s'organisent autour d'un tronc de compétences obligatoires et d'un panel de compétences optionnelles parmi lesquelles elles ont libre choix. La culture et avec elle, la lecture publique, font partie de cette dernière catégorie de compétences. L'objectif des communautés est de s'associer afin d'élaborer un « projet commun »³⁰ au sein de « périmètres de solidarité »³¹. Cela implique d'une part, la nécessité d'offrir un territoire d'un seul tenant et sans enclave, et d'autre part, qu'aucune commune ne peut appartenir à plus d'un établissement public à fiscalité propre (les communautés ont toutes une fiscalité propre). Par ailleurs, une des caractéristiques majeures des communautés étant la notion de projet, les communes membres se doivent de définir un intérêt communautaire pour certains domaines, parmi lesquels la culture.

Encadré n°2 - La notion d'intérêt communautaire

La notion d'intérêt communautaire est apparue pour la première fois dans la loi ATR du 6 février 1992, et a été étendue par la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Elle constitue un moyen de délimiter au sein d'une compétence la partie assumée par la commune et celle assumée par le groupement. Plus précisément, elle permet de maintenir au niveau communal des compétences de proximité, tout en transférant à l'échelon intercommunal les missions les plus coûteuses et structurantes. En cela, elle a des incidences directes sur les compétences d'un EPCI et des communes le composant, puisqu'elle en définit à la fois le champ et l'étendue. Définition obligatoire, réalisée par les conseils municipaux des communes membres pour les communautés de communes, et par l'organe délibérant de l'EPCI pour les communautés d'agglomération et urbaines, elle ne concerne que certaines compétences optionnelles et obligatoires énumérées limitativement par la loi. Elément de progressivité dans l'intercommunalité, elle permet pour les communautés de communes et d'agglomération de moduler l'étendue des compétences transférées ; en revanche, cette modulation ne s'étend pas aux communautés urbaines, pour qui les transferts sont en général totaux. La loi n'impose aucune règle de définition de l'intérêt communautaire ; la conséquence principale a été que celui-ci s'est souvent réduit à une simple liste. Quelques principes sont néanmoins préconisés, comme l'utilisation de critères objectifs. Pour une bibliothèque, un de ces critères pourra être la superficie des équipements. L'utilisation de critères plus qualitatifs est possible, mais sous réserve

²⁵ Loi du 22 mars 1880 créant les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)

²⁶ Ordonnance du 5 janvier 1959 créant les Syndicats intercommunaux à vocation mixte (SIVOM)

²⁷ Loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite *loi ATR*

²⁸ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite *loi Chevènement*

²⁹ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

³⁰ *Loi ATR*

³¹ *Id.*

d'une définition précise et concrète du critère choisi : ainsi, toujours pour une bibliothèque, la fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois. De manière générale, « ont vocation à être reconnues d'intérêt communautaire toutes les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale de l'ensemble de la communauté, même s'ils sont localisés sur le territoire d'une seule commune »³². Par ailleurs, l'intérêt communautaire doit être défini avec précision, en limitant le recours à des formules vagues et imprécises. Dans la pratique, beaucoup d'EPCI n'ont pas, au moment de leur création ni même par la suite, défini cet intérêt communautaire. Le reproche majeur qu'une partie des élus³³ fait à cette mesure est son manque de souplesse : en effet, les communautés ne peuvent se saisir d'une compétence qui ne leur a pas été préalablement transférée, et les communes ne peuvent plus, une fois que ledit transfert est effectué, intervenir dans ce domaine. Ne pas définir l'intérêt communautaire revient à assouplir ce partage, en rendant les transferts plus fluctuants. Derrière cette absence de définition, la volonté sous-jacente est « *soit de garantir au niveau communal une parcelle minimale de la compétence, soit de permettre à l'EPCI de prendre une part plus grande de la compétence concernée en fonction des difficultés éprouvées par les communes dans l'exercice de la compétence résiduelle* »³⁴.

D'autres formes de coopération intercommunale existent, mais ne sont pas aussi répandues, ni appelées à l'être ; certaines sont plutôt au bord de la disparition. Par ailleurs, la tendance des réformes actuelles, on l'a vu, est plutôt à l'homogénéisation de structures qui touchent aujourd'hui une grande majorité de Français.

L'étendue de l'intercommunalité

Au 1^{er} janvier 2009, 93,1% des communes et 87,3% de la population appartiennent à l'un des 2 601 groupements à fiscalité propre³⁵. Par ailleurs, à cette même date, le nombre total de syndicats s'élevait à 15 903, ce qui représente 86,2% du nombre total de collectivités³⁶. On peut donc présumer que l'essentiel du territoire est couvert. Le tableau n°5 présente la répartition de ces groupements selon les différentes catégories d'EPCI énumérées précédemment, auxquelles ont été rajoutés les syndicats mixtes³⁷.

Tableau n°5 - Les regroupements de communes (en nombre de regroupements) en 2009		
Syndicats		
	SIVU	11 179
	SIVOM	1 445
	SM	3 064
Communautés		
	CU	16
	CA	174
	CC	2 406

³² http://www.colloc.bercy.gouv.fr/colo_struct_intercom/guid_lint/noti_inte.html

³³ Lettre hebdomadaire du *Carrefour local* n° 176, 14 juin 2004, <http://carrefourlocal.senat.fr/breves/breve2226.html>

³⁴ *Id.*

³⁵ *Les Collectivités locales en chiffres 2009*, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/collectivites_locale/les_collectivites_lo/view

³⁶ L'appellation « collectivités » pose ici problème : l'intercommunalité a vraisemblablement été rajoutée à l'ensemble des collectivités territoriales par facilité méthodologique.

³⁷ *Id.*

TOTAL	18 289
--------------	--------

Si les communautés sont bien moins nombreuses que les syndicats, elles sont plus intégrées, et concernent généralement plus d'habitants. Par ailleurs, le nombre des syndicats diminue depuis plusieurs années, au profit des communautés de communes et d'agglomération. Cette diminution atteste de la tendance actuelle à transférer un nombre toujours plus important de compétences aux regroupements de communes. C'est cette tendance qui laisse à penser que peut-être, à l'avenir, l'intercommunalité de projet constituera la forme de gestion locale de droit commun. Le tableau n°6 expose l'évolution du nombre d'EPCI entre 1999 et 2009³⁸.

Tableau n°6 - Evolution du nombre d'EPCI entre 1999 et 2009		
	1999	2009
Syndicats	18 504	15903
Communautés³⁹	1 664	2 602 dont 171 CA

La tendance à la baisse du nombre de syndicats apparaît clairement, de même que la progression inverse des communautés. Le faible nombre de celles-ci pourrait laisser penser, à tort, que la proportion de communes qu'elles couvrent l'est également. Le tableau n°7 nous montre qu'au contraire, l'intercommunalité à fiscalité propre (les communautés) tend à devenir la règle au sein du paysage intercommunal français⁴⁰.

Tableau n°7 - Evolution de l'intercommunalité à fiscalité propre entre 1999 et 2008				
	1999		2008	
		%		%
Nombre d'EPCI à fiscalité propre	1 678	-	2 583	
dont fiscalité additionnelle	1 567		1 224	
dont TPU	111		1 359	
Nombre de communes regroupées	19 128	52,0	33 636	91,5
dont fiscalité additionnelle	18 070		17 300	
dont TPU	1 058		6 336	
Population regroupée (en M)	34,0	55,0	54,6	87,0
dont fiscalité additionnelle	29,8		12,1	
dont TPU	4,2		42,4	

Ce bref tableau brossé des intercommunalités françaises nous révèle donc un paysage essentiellement composé d'EPCI à fiscalité propre, rassemblant un grand nombre d'habitants et de compétences. Pourquoi cette forme récente et extrêmement intégrée (donc plus contraignante) s'est-elle avérée si prisée des communes pour leur regroupement ? Quels sont les motifs qui président au regroupement communal et quels objectifs étaient assignés à l'intercommunalité ? Il s'agit de réaliser un premier bilan de l'intercommunalité, d'en repérer les grands enjeux, avant d'analyser de manière plus précise une compétence large, la culture, et l'une de ses déclinaisons possibles, la lecture publique.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Rappel : les communautés d'agglomération ont été créées en 1999 ; elles ne figurent donc pas dans la colonne de cette année-là

⁴⁰ *Les Collectivités locales en chiffres 2008*, DGCL

2. A la recherche de la rationalisation

La création des EPCI tient à plusieurs objectifs essentiels : diminuer le nombre des communes, conférer davantage de pouvoir et de marges de manœuvre à l'échelon local, et rationaliser l'activité des communes en leur donnant un champ d'action plus cohérent et pertinent. Pour évaluer si les groupements ont répondu aux attentes qui leur avaient été assignées, un passage par l'analyse de leurs ressources est indispensable. En effet, leurs financements proviennent de sources diverses qui, chacune, prennent part à la réalisation des politiques locales. Ainsi, après avoir étudié les ressources des EPCI, étroitement liées à celles des collectivités territoriales, on essaiera de comprendre si ceux-ci ont réellement engendré une rationalisation de l'action publique locale.

Les ressources des EPCI : la conquête de l'autonomie financière ?

La complexité rencontrée dans le mode d'attribution des compétences des collectivités territoriales se retrouve également dans l'origine et la destination de leurs ressources. Il serait peu pertinent de ne présenter ici que les seules ressources des EPCI. Le parti choisi est plutôt d'intégrer celles-ci aux ressources des collectivités territoriales, afin d'autoriser des comparaisons. C'est pourquoi les ressources des collectivités décentralisées n'ont pas été présentées plus tôt. Les ressources des EPCI seront donc mises en exergue au sein des documents généraux, et une partie de la démonstration leur sera dévolue. Ainsi, les ressources des collectivités territoriales proviennent de deux sources : d'une part, de ressources qui leur sont propres, et d'autre part, de transferts financiers provenant de l'Etat. Parmi leurs ressources propres, les impôts et taxes représentent la moitié des ressources totales. Quant aux transferts de l'Etat, ils représentent 1/3 du total (la moitié pour les régions). Les revenus issus de la fiscalité locale sont fournis aux 2/3 par le produit des « quatre vieilles » (taxes directes sur le foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle⁴¹ et taxe d'habitation). Dans la pratique, chaque niveau de collectivité territoriale vote un taux pour chacune des quatre taxes. Puis, le produit⁴² de ces taxes est réparti sur l'ensemble des collectivités. Le tableau n°8 présente les produits votés de ces quatre taxes⁴³ en 2007⁴⁴.

Tableau n°8 - Produits votés des quatre taxes en 2007 (M€)					
	Régions	Départements	Groupements	Communes	Ensemble
Taxe d'habitation		4 699	451	9 285	14 435
Taxe sur le bâti	1 649	5 642	547	11 367	19 205
Taxe sur le non bâti	13	47	84	678	822
Taxe professionnelle	2 887	8 312	11 634	4 006	26 839
TOTAL	4 549	18 700	12 716	25 336	61 301

On constate que les niveaux de proximité votent des taux plus élevés que les niveaux lointains comme l'échelon régional. Cela s'explique par le niveau des dépenses de

⁴¹ Voir la troisième partie sur la réforme de la taxe professionnelle et ses conséquences

⁴² Ce produit s'obtient par le produit de la somme de tous les taux et d'une assiette propre à chaque contribuable.

⁴³ Pour connaître l'ensemble des taxes dont les ressources bénéficient aux collectivités territoriales, on se reportera à l'annexe n°

⁴⁴ Comité pour la réforme territoriale,

http://www.reformedescollectiviteslocales.fr/les_travaux/?lang=fr&mode=doc_travail&id=41

fonctionnement, très lourdes pour l'échelon communal, par exemple, et qui grèvent fortement les budgets. La participation de l'Etat, elle, prend plusieurs formes. Elle se présente tout d'abord sous la forme de deux types de concours : d'une part, l'*exonération* (une réduction des bases d'imposition⁴⁵), et d'autre part, le *dégrèvement* (réduction de l'impôt dû par le contribuable). Ces allègements préservent les ressources des collectivités locales, tout en autorisant une fiscalité moins lourde que ce que les besoins locaux nécessiteraient. Par ailleurs, l'Etat verse également des fonds directement aux collectivités territoriales. Le principal est sans nul doute la DGF (dotation globale de fonctionnement), qui permet de garantir un niveau de ressources prévisible aux collectivités, et organise une péréquation afin de corriger les écarts de richesse entre elles. S'agissant des EPCI, leurs ressources sont constituées des recettes de la fiscalité locale directe⁴⁶, des revenus de leurs biens mobiliers ou immobiliers, des sommes perçues en échange d'un service rendu, des dotations de l'Etat⁴⁷, des revenus issus des dons ou legs qui leur sont faits, et du produit des taxes et redevances diverses⁴⁸. Le tableau n°9 résume les différentes modalités de la participation de l'Etat aux ressources des collectivités territoriales en 2006⁴⁹.

Tableau n°9 - Participation de l'Etat aux ressources des collectivités territoriales en 2006		
Transferts financiers (Mds €)	Dotations et subventions de fonctionnement	38,73
	dont dotation globale de fonctionnement (DGF)	38,30
	Dotations et subventions d'équipement	7,31
	dont fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4,03
	dont dotation globale d'équipement (DGE)	0,77
	Financement des transferts de compétence	3,87
	dont dotation globale de décentralisation (DGC)	1,03
Allègements (Mds €)	Compensation d'exonération et dégrèvements législatifs	14,73
TOTAL (Mds €)		64,64

La structure des ressources des collectivités territoriales fait ainsi apparaître la très forte dépendance dans laquelle elles se situent vis-à-vis de l'Etat. Par ailleurs, les responsabilités des collectivités n'ayant cessé de s'accroître, il s'ensuit qu'aucune source de financement ne s'avère à elle seule suffisante : la diversification des sources de financement apparaît pour elles comme un mal nécessaire conférant aux finances locales une complexité qui va de pair avec celle de leurs compétences. De plus, la fiscalité locale est dite *de superposition* : les quatre taxes sont toutes prélevées sur la même matière imposable à tous les niveaux de collectivité, mais avec des taux particuliers à chaque échelon. Cette configuration a pour défaut principal de créer un facteur supplémentaire d'alourdissement de la fiscalité, sans pour autant que le contribuable ne se rende clairement compte des responsabilités propres à chaque niveau. Le rapport d'Edouard Balladur remis en mars 2009 énumère quelques propositions pour remédier à ces difficultés : une révision à des niveaux plus élevés des bases foncières sur laquelle la fiscalité locale est assise, avec un mécanisme de réactualisation périodique, et un réaménagement de la fiscalité de superposition de façon à ce que chaque niveau de

⁴⁵ Suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

⁴⁶ Voir tableau en annexe pour plus de précisions

⁴⁷ Voir annexes n°2 et 3

⁴⁸ Voir annexe n°1

⁴⁹ Comité pour la réforme territoriale

collectivité puisse à titre exclusif fixer le taux d'au moins une imposition. Ceci dans une optique de rationalisation de la fiscalité locale, rationalisation à l'origine de la création des EPCI.

Rationaliser l'action publique locale : un objectif atteint ?

Les objectifs initiaux des intercommunalités sont relativement simples : mutualisation des moyens entre plusieurs communes, gestion d'un service sur un territoire rationnel, élimination des éventuels doublons, et réalisation d'économies d'échelle sur la base de raisonnement qu'un même service géré par une seule structure et sur un territoire unifié coûte nécessairement moins cher qu'une gestion démultipliée. Partant de là, et constatant que ces dernières années sont davantage marquées par une montée en puissance de l'activité intercommunale que par la création d'un nombre important de nouvelles structures, un premier bilan est possible. Les objectifs de rationalisation de l'action publique portés par les intercommunalités ont-ils été remplis ? Reste-t-il des questions ou des chantiers en suspens ? L'intercommunalité constitue-t-elle un niveau d'administration du territoire pertinent ? Les différents rapports concernant l'organisation du territoire français analysés précédemment semblent le penser. Et, à la vérité, l'EPCI permet une coopération globalement rationalisée, mettant en œuvre une logique de projet au sein de territoires par là-même dynamisés. En effet, l'intercommunalité a répondu à des besoins émergents très peu investis par d'autres collectivités. Le logement et la gestion des services environnementaux figurent en tête des compétences les plus exercées (80% des communautés) suivis du tourisme (67%), des équipements culturels et sportifs (66%) et de la voirie (64%). On constate ainsi une diversification des compétences des intercommunalités, avec deux évolutions : l'apparition de nouveaux champs d'intervention, et l'extension du nombre des compétences exercées par les collectivités. Le corollaire direct de ce processus de diversification des champs de compétences est l'extension du spectre des interventions de chaque communauté considérée individuellement. Dotées désormais de huit compétences statutaires en moyenne, contre seulement quatre en 1999, les intercommunalités ont vu leurs champs d'intervention doubler depuis 1999. Par ailleurs, on constate également une intégration financière croissante des structures intercommunales, avec une progression continue du régime de la TPU. Cependant, de nombreuses questions demeurent en suspens. Ainsi, si les communautés prennent en charge de plus en plus de domaines, cela n'est pas sans conséquences pour l'usager : ainsi, les dépenses des EPCI à fiscalité propre représentent un quart de celle des communes, et l'équivalent de celles des régions⁵⁰. D'où une hausse constante de la fiscalité locale. En effet, les groupements de communes ont pris en charge des missions qui n'étaient pas prévues au moment des transferts : leur sont confiées, le plus souvent, des missions nouvelles afin d'apporter une réponse optimale aux besoins des usagers. Nous verrons que la lecture publique est une illustration exemplaire de ce type de transferts et de besoins nouveaux. Ces ambitions nouvelles des intercommunalités ont entraîné une explosion des budgets, sans pour autant permettre les économies d'échelle prévues. De plus, l'empilement des échelons communaux et intercommunaux induit un empilement proportionnel des impôts et dotations, au détriment du citoyen. Par ailleurs, les problèmes rencontrés de manière globale par les collectivités territoriales se retrouvent également au niveau des intercommunalités : par exemple, la difficile répartition des compétences entre EPCI et communes membres. Les intercommunalités souffrent aussi de difficultés qui leur sont propres, parmi lesquelles le manque de

⁵⁰ « Les collectivités locales en chiffres 2008 », *Direction générale des collectivités locales (DGCL)*

légitimité démocratique. Les conseillers intercommunaux étant désignés parmi les conseillers municipaux, leur légitimité démocratique n'est qu'indirecte. Au regard de l'importance croissante de la participation des intercommunalités à l'action publique locale, une telle situation est difficilement tenable : elle obère le bien-fondé de l'intervention des groupements intercommunaux, et ne fait pas participer directement le citoyen à des décisions qui le touchent de très près. Enfin, les périmètres des intercommunalités ne sont pas toujours pertinents : plusieurs communautés d'agglomération au lieu d'une seule communauté urbaine (c'était le cas de Toulouse jusqu'à récemment), communes qui refusent d'intégrer le périmètre de la communauté de peur d'y perdre en autonomie financière (le cas de la commune de Cestas, dans l'agglomération bordelaise), communautés de communes ou syndicats qui gagneraient à être transformés en communautés d'agglomération... Les exemples sont légion, et révèlent le poids des effets d'aubaine générés par les lois de décentralisation dans la constitution des intercommunalités, effets qui ont cessé avec la fin des incitations financières.

II. L'intercommunalité en matière culturelle : l'exemple de la lecture publique

Cette partie de l'étude s'attache à analyser la gestion culturelle territoriale de manière large, avant de resserrer progressivement le raisonnement autour de la notion d'intercommunalité culturelle, puis d'intercommunalité en matière de lecture publique.

A. LES PROBLEMATIQUES PROPRES A LA CULTURE EN MATIERE DE GESTION TERRITORIALE

La gestion culturelle territoriale reproduit, dans le domaine particulier de l'action publique que constitue la culture, beaucoup des caractéristiques générales de l'organisation administrative actuelle. Ainsi, la culture est le domaine par excellence du partenariat et du financement croisé, le seul peut-être où ces croisements de subventions ne sont remis en question, ni par les élus, ni par les professionnels. Il s'agira, dans un premier temps, d'analyser une gestion basée sur le principe du partenariat en étudiant les différents acteurs impliqués, leurs rôles respectifs, et l'étendue de leur participation au financement des politiques culturelles locales, avant d'envisager le cas particulier de l'intercommunalité culturelle. Puis, dans un second temps, l'étude s'attachera à démontrer quelles sont les particularités de la gestion culturelle locale en termes de valeurs et d'objectifs, avant de passer à l'étude concrète d'un domaine de l'action publique culturelle locale : celui de la lecture publique intercommunale.

1. Une gestion basée sur le principe du partenariat

La gestion culturelle locale passe par le croisement des interventions de plusieurs acteurs institutionnels: l'Etat, les régions, les départements, les communes, et les EPCI. Nous consacrerons à ces derniers un paragraphe, afin de bien délimiter les contours de leur intervention, et de poser les enjeux inhérents à cette nouvelle forme d'administration territoriale de la culture. Dans un souci de cohérence de notre réflexion, nous ne parlerons pas des autres acteurs de la culture, nombreux : en effet, l'étude concerne essentiellement le domaine institutionnel. De plus, nous savons que d'autres études, plus complètes, se consacrent à ces acteurs⁵¹. Les différents acteurs institutionnels énumérés interviennent dans des domaines variés mais souvent communs, selon des modalités et des degrés extrêmement différents. Dans le domaine de la culture, la règle est, ainsi, celle de la diversité. Diversité des acteurs, diversité des moyens, mais aussi des modes d'intervention, des domaines concernés par l'action publique et des bénéficiaires de ces interventions.

⁵¹ Nous pensons plus particulièrement au cas des bénévoles en bibliothèque, étudié par Julie Peugeot.

Des interventions croisées

En 2006, les communes de plus de 10 000 habitants ont dépensé 4,4 milliards d'euros pour la culture, les départements 1,3 milliard, les régions 556 millions et l'Etat 7 232,3 millions⁵². Il n'est pas possible d'additionner le montant des dépenses de l'Etat à celui des dépenses des collectivités territoriales : en effet, ne disposant pas du montant des subventions culturelles accordées par l'Etat aux collectivités territoriales, nous ne pourrions éviter l'effet « doubles comptes ». Il est cependant nécessaire de conserver à l'esprit le rôle majeur de l'Etat dans le financement des politiques culturelles locales, notamment par le biais des DRAC. L'effet « doubles comptes » joue également pour les collectivités territoriales : la plupart des interventions culturelles locales font l'objet de financements multiples de la part de plusieurs collectivités. L'étude du DEPS⁵³ a tenté d'évaluer le niveau de ces financements croisés, de manière à soustraire aux dépenses culturelles de chaque collectivité les subventions reçues d'autres collectivités au titre de la culture. Il en ressort que les doubles comptes entre collectivités représentent 3% de leurs dépenses culturelles. Ce chiffre peut sembler faible ; il n'en est rien, et le tableau n°10⁵⁴, en faisant apparaître les subventions versées et reçues par les collectivités en millions d'euros, le montre bien.

Tableau n°10 – Subventions culturelles croisées entre les différents niveaux de collectivités territoriales en 2006 en millions d'euros				
Subventions reçues par	Subventions versées par			
	Régions	Départements	Villes et EPCI ⁵⁵	Total
Régions	0,0	0,0	0,1	0,1
Départements	6,2	0,0	2,6	8,8
EPCI	21,5	18,2	3,6	43,3
Communes	81,6	93,7	3,2	178,6
Total	109,3	112,0	9,6	230,8

Les échelons de proximité (EPCI et communes) reçoivent des subventions massives de la part des régions et départements. Ainsi, les communes reçoivent 81,6 millions d'euros des régions, et 93,7 de la part de départements ; des sommes non négligeables, dont elles auraient du mal à se passer. A la lumière de ce tableau, la sécurité financière des politiques culturelles locales semble assurée par un système de financement complexe, impliquant tous les échelons. Pour mieux comprendre ce système de financement, il est indispensable d'étudier les domaines d'intervention de chaque niveau, afin de voir si une spécialisation existe, ou si chaque niveau finance chaque politique culturelle locale. Comment ces subventions sont-elles utilisées ? Vers quels domaines culturels se dirigent-elles essentiellement ?

Des domaines d'intervention variés

Les domaines d'intervention des collectivités territoriales au titre de la culture sont nombreux. Certains sont énumérés par la loi, et donc obligatoires. Ainsi, les communes sont non seulement responsables des bibliothèques de prêt, des conservatoires et des

⁵² Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture, MCC/DEPS, 2009

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Les nomenclatures comptables et budgétaires ne permettent pas de distinguer si la subvention est versée par une commune ou un groupement, les subventions en provenance de ces deux échelons étant enregistrées dans un même article.

musées municipaux mais également, depuis la loi du 13 août 2004, de l'organisation et du financement de l'enseignement artistique initial et peuvent devenir propriétaires de monuments classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux. Les départements, eux, sont responsables des bibliothèques départementales de prêt, ainsi que de la gestion et de l'entretien des archives et des musées départementaux. De plus, depuis la loi du 13 août 2004, ils doivent élaborer un schéma départemental de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique et bénéficient à titre expérimental et pour quatre ans de la gestion des crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics. Ils peuvent également, comme les communes, devenir propriétaires de monuments classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux. Enfin, les régions sont responsables de l'organisation et du financement des musées régionaux ainsi que de la conservation et de la mise en valeur des archives régionales. En outre, et depuis 2004, elles exercent également la responsabilité de l'inventaire général du patrimoine culturel et ont la possibilité de gérer, à titre expérimental et comme les départements, les crédits d'entretien et de restauration du patrimoine classé ou inscrit n'appartenant pas à l'Etat ou à ses établissements publics. Elles peuvent aussi, comme les deux précédents échelons, devenir propriétaires de monuments classés ou inscrits appartenant à l'Etat ou au Centre des monuments nationaux. Enfin, elles ont la charge de l'organisation et du financement du cycle artistique professionnel initial. Ces différentes missions se retrouvent dans leurs dépenses en matière de culture. Cependant, celles-ci ne se cantonnent pas aux domaines d'intervention énumérés par la loi. Le tableau n°11 nous livre un aperçu des domaines d'intervention des collectivités en matière culturelle⁵⁶ ; on y constate la mise en œuvre généralisée à tous les échelons (et particulièrement l'échelon communal) de la clause générale de compétence. En effet, de nombreux domaines sont représentés au sein de ces dépenses, qui ne figuraient pas dans la liste de compétences précédente.

Tableau n°11 – Les dépenses culturelles des collectivités territoriales par niveau et par secteur d'intervention, en millions d'euros			
	Communes	Départements	Régions
Expression artistique (y compris formation)	1 649	-	13, 538
Expression musicale, lyrique et chorégraphique	879	-	-
Arts plastiques et autres activités artistiques	162	-	-
Théâtres	387	-	-
Cinémas et salles de spectacle	221	-	-
Conservation et diffusion des patrimoines	1 663	-	-
Bibliothèques et médiathèques	866	124, 959	-
Musées	485	150, 002	-
Archives	73	111, 636	-
Entretien du patrimoine culturel	240	247, 749	112, 554
Action culturelle	793	-	-
Action culturelle et artistique	-	469, 646	417, 313

⁵⁶ *Ibid.*

Services communs	252	56, 887	0, 263
Dépenses non ventilables	-	131, 331	11, 909
Total	3 389, 5	1 292, 210	555, 578

Ce tableau, élaboré par nos soins, constitue une synthèse de trois tableaux établis précédemment par le DEPS. Il nous a semblé intéressant non pas de recopier ces trois tableaux, détaillant de manière très précise les dépenses de chaque niveau, mais plutôt de tenter d'en élaborer un qui permette une vision large des dépenses culturelles des collectivités territoriales, et autorise des comparaisons. Les nomenclatures comptables utilisées par ces échelons n'étant pas les mêmes⁵⁷, il a parfois été difficile de répercuter les dépenses de chaque niveau dans les catégories de dépenses des autres. La classification utilisée est donc approximative et s'appuie sur celle des dépenses des communes, la plus détaillée des trois. Par exemple, l'enseignement artistique, mission des régions, a été classé avec l'expression artistique, mission des communes qui incluait également la formation dans ce domaine. A la lumière de ce tableau, on constate que les dépenses des communes en matière culturelle sont non seulement plus nombreuses et variées que celles des deux autres échelons, mais aussi plus importantes. Cependant, ces données sont brutes, et non corrigées en tenant compte de l'effet « doubles comptes » : les dépenses culturelles de chaque échelon, et particulièrement celles des communes, intègrent des subventions versées par les autres échelons, qui les ajoutent à leurs propres dépenses. Les caractéristiques des dépenses des communes se retrouvent dans les dépenses des EPCI au titre de la culture. De plus, la composition des secondes éclaire celle des premières, rendant particulièrement intéressante une étude plus précise de ces dépenses.

Le cas particulier des EPCI

Avec l'obligation faite aux communes de définir l'intérêt communautaire⁵⁸, les intercommunalités se sont emparées de la question culturelle pour définir le périmètre de leur action. A la possibilité de retenir ou non l'option « création, aménagement, gestion et entretien d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire »⁵⁹ parmi leurs compétences, elles répondent majoritairement de manière positive : ainsi, les trois quarts des EPCI sont aujourd'hui actifs en matière culturelle⁶⁰. Par ailleurs, pour 35% d'entre eux, la compétence culture concerne des domaines qui n'existaient pas auparavant. Cependant, l'effort consenti par les EPCI en matière culturelle varie beaucoup de l'un à l'autre. Ainsi, si les EPCI ne participant financièrement que de manière réduite et sans gérer aucun établissement sont peu nombreux, tout comme ceux qui, à l'inverse, dépensent plus de 20 millions d'euros dans le secteur culturel, on trouve beaucoup d'intercommunalités ne disposant que d'une seule compétence (par exemple, la lecture publique), ainsi que d'intercommunalités gérant un équipement structurant et quelques subventions (par exemple, la salle de spectacle intercommunale du SAN de Sénart en Essonne, le SILO, ou les Champs libres à Rennes Métropole). En rapportant l'effort culturel consenti à la population, on constate que cet effort est plus important dans les agglomérations de taille moyenne que dans les agglomérations des grandes villes. Ainsi,

⁵⁷ Voir annexes 4 et 5

⁵⁸ Voir encadré n°2

⁵⁹ Ou « construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire », dans le cas des communautés de communes. S'agissant des communautés urbaines, la compétence « construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire » est obligatoire.

⁶⁰ *L'intercommunalité culturelle : un état des lieux*, MCC/DEPS, 2008

certaines des communautés urbaines les plus anciennes, comme Bordeaux, ne possèdent pas la compétence culture. En revanche, les communautés urbaines plus récentes (comme Toulouse et ses NTA – Nouveaux Territoires de l'Art) s'en sont souvent emparées, tout comme une partie des CU de 1966. Ainsi, le Grand Lyon possède depuis le 1^{er} janvier 2005 une compétence de coordination ou de soutien financier à des manifestations culturelles dites de rayonnement d'agglomération, comme les Biennales de la Danse ou de l'Art contemporain, ou encore les Quais du polar. A ce titre, le Grand Lyon illustre une tendance forte de l'intercommunalité culturelle depuis la loi Chevènement ; en effet, si les deux domaines classiquement transférés demeurent souvent les mêmes (enseignement artistique et lecture publique), un troisième a récemment rejoint ce duo : le spectacle vivant. De manière générale, le recours à l'intercommunalité culturelle par les EPCI est relativement répandu : 7/10 en font la déclaration de manière officielle, mais 8/10 y interviennent, même sans compétence officielle. Sachant que la compétence culture est optionnelle voire facultative, ce constat n'est pas négligeable. Il est, au contraire, significatif d'un intérêt massif des intercommunalités pour ce domaine, vecteur d'image et d'identité pour des entités, on l'a vu, encore mal définies et identifiées par les citoyens. Le tableau n°12 constitue un résumé des postes budgétaires en matière de culture des EPCI⁶¹.

Tableau n°12 – Les dépenses culturelles des EPCI par secteur d'intervention en 2006 (en millions d'euros)	
Expression artistique (y compris formation)	389
Expression musicale, lyrique et chorégraphique	227
Arts plastiques et autres activités artistiques	31
Théâtres	65
Cinémas et autres salles de spectacle	66
Conservation et diffusion des patrimoines	311
Bibliothèques et médiathèques	212
Musées	79
Archives	2
Entretien du patrimoine culturel	17
Action culturelle	107
Services communs	35
Total	842

On constate que les activités des EPCI recoupent celles des communes, ce qui n'est guère étonnant, et que les dépenses effectuées par les intercommunalités sont plus faibles que celles des communes. Par ailleurs, communes et intercommunalités utilisent la même nomenclature comptable, la M14, ce qui facilite les comparaisons, mais aussi les transferts. On pourrait en déduire a priori que les activités de ces deux niveaux sont redondantes ; or, ce n'est pas le cas, et l'analyse détaillée de la compétence intercommunale de lecture publique nous le montrera. Avant de passer à cette analyse, il s'agira de poser les principales caractéristiques de la gestion culturelle à l'échelon local.

⁶¹ Les dépenses culturelles ...

2. Les autres particularités de la gestion culturelle locale

La « municipalisation »⁶² de la culture

Le tableau n°11 nous montre bien à quel point les villes sont impliquées dans les politiques culturelles. Des quatre acteurs institutionnels envisagés, ce sont elles qui y investissent les sommes les plus importantes, l'Etat se situant un peu à part (il finance essentiellement les DRAC et les grands établissements culturels parisiens, tout en soutenant de manière importante les bibliothèques territoriales par le biais de la dotation générale décentralisée). Selon Philippe Urfalino, cette municipalisation a deux conséquences principales : tout d'abord, une institutionnalisation de l'intervention culturelle municipale qui se traduit par un renforcement du poids de l'adjoint chargé de la culture et par un développement des services culturels. La mairie acquiert ainsi progressivement une « triple expertise »⁶³ à la fois à l'égard des milieux culturels, mais aussi à l'égard du Ministère de la Culture ainsi qu'à l'égard des conditions techniques et financières de la réalisation des projets culturels. Cette expertise constitue un renversement des rôles vis-à-vis de l'Etat, traditionnel détenteur d'une expertise par la suite diffusée auprès des collectivités territoriales. La deuxième conséquence de cette municipalisation est le développement de la volonté politique des élus en matière de culture. Cette volonté s'appuie sur toute une série de justifications : constituer une identité locale par le biais de la culture, améliorer l'image et l'attractivité de la ville, assurer des retombées économiques, permettre une cohésion des communautés locales autour d'événements ou d'équipements culturels (les Francofolies à La Rochelle, les Champs Libres à Rennes...). Ces justifications extérieures aux objectifs traditionnels de la culture et de l'art peuvent se retourner contre eux en cas par exemple de retombées économiques moindres que celles qui avaient été envisagées. Elles sont donc à manier avec précaution, et ne peuvent constituer une fin en soi. Par ailleurs, elles peuvent introduire au sein des politiques culturelles menées une tendance au « catalogue »⁶⁴, c'est-à-dire à la multiplication d'une offre sans cohérence. Cette tendance au catalogue est cependant de moins en moins vraie, dans une époque où l'évaluation des politiques publiques, et notamment celle des politiques culturelles, prend une place de plus en plus importante. Municipalisation de la culture ne signifie pas détournement de la culture de la part des autres échelons, bien au contraire. L'entrée des archives et des BDP (anciennes BCP) parmi les compétences des départements en 1986 a fait de l'action culturelle de ces derniers une intervention originale, qui emprunte à la fois aux méthodes municipales et régionales : tout comme les communes, les départements emploient un personnel spécialisé et gèrent des équipements ; comme les régions, ils ont un rôle de « collectivité intermédiaire, redistributrice »⁶⁵ venant apporter son aide aux autres acteurs culturels locaux, aussi bien privés (les associations) que publics. Le cas de régions est, quant à lui, particulier : leurs budgets sont réduits, parfois plus faibles que ceux des intercommunalités, et elles ne détiennent pas vraiment de compétences culturelles à mettre en avant dans une sorte de spécialisation culturelle régionale. « Encore à l'heure actuelle, on constate qu'aucun domaine culturel particulier

⁶² URFALINO, Philippe. « La municipalisation de la culture », *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1987

⁶³ *Id.*

⁶⁴ FRIEDBERG, Erhard, URFALINO, Philippe. *Le jeu du catalogue : les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La Documentation française, 1984

⁶⁵ MOULINIER, Pierre. *Politique culturelle et décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 2002

ne s'affirme comme relevant de manière significative de l'échelon régional comme on peut le constater pour les départements (patrimoine, enseignement musical) et, en outre, beaucoup de conseils régionaux en sont encore à définir leur « doctrine » culturelle⁶⁶. En réalité, les régions ont, pour le moment, une vocation essentiellement « missionnaire »⁶⁷ de redistribution de subventions aux autres échelons et aux associations. Un échelon est, par ailleurs, en passe sinon de concurrencer la commune dans le financement des politiques culturelles, tout au moins d'en compléter l'action : l'échelon intercommunal.

Une communautarisation de la culture ?

Si les communes représentent les plus importants contributeurs financiers de la culture parmi les collectivités territoriales, l'échelon communal n'offre pas toujours un niveau de ressources suffisant pour mener à bien certains projets ou gérer certains établissements. Du fait de coûts de fonctionnement élevés, la culture est une compétence aujourd'hui fréquemment prise en charge par les EPCI, redéfinissant le rôle du local autour d'un binôme communes-intercommunalités. L'intervention de celles-ci dans le domaine culturel ouvre de nouvelles perspectives à ce dernier. Ainsi, les intercommunalités ont vocation à « transgresser les frontières des sphères traditionnelles d'intervention »⁶⁸, ouvrant l'action publique à davantage de transversalité et permettant de constituer de véritables projets de territoire autour d'acteurs tels que le secteur socioculturel, les milieux scolaires, le secteur touristique... Il ne faut cependant pas leur prêter plus de pouvoir qu'elles n'en ont réellement : l'approche sectorisée reste globalement dominante, les organigrammes des intercommunalités en attestent. Ainsi, l'organigramme de la communauté d'agglomération de Plaine Commune sépare clairement la lecture publique du département du développement économique, de l'emploi et de l'insertion, s'inscrivant par là-même dans la droite lignée des pratiques communales. La déssectorisation de la culture est d'ailleurs plus claire en milieu rural qu'en milieu urbain : ainsi, si le spectacle vivant constitue le troisième domaine d'intervention des agglomérations, dans les communautés de communes, ce sont plutôt les centres socioculturels qui font l'objet de financements intercommunaux. En réalité, d'une échelle à l'autre comme d'un territoire à l'autre, l'effet-mimétisme joue à plein : les instruments d'action et les méthodes de travail ne sont pas bouleversés à l'occasion du transfert des compétences à l'intercommunalité. L'étude du DEPS⁶⁹ souligne que les politiques culturelles territoriales suivent deux logiques de reproduction : une première, liée au transfert de l'existant, et une seconde, consistant à combler d'éventuels manques identifiés par comparaison avec ce qui se fait ailleurs. Ces deux logiques empêchent toute réforme en profondeur, ce qui peut être perçu comme un élément rassurant pour les personnels transférés et les usagers, l'univers professionnel ou institutionnel conservant continuité et stabilité. Au-delà de cette continuité, un élément retient l'attention à l'étude des différentes intercommunalités culturelles en France : leur grande hétérogénéité. En effet, la période actuelle est sans nul doute une époque transitoire entre le tout municipal et le tout intercommunal ; les projets de réforme territoriale étudiés plus haut prenaient acte de ce processus en mettant en avant la nécessité d'un nouvel acteur, les métropoles. Cette hétérogénéité tient sa source dans la volonté variable des élus de s'approprier ce nouveau territoire de l'action publique : on constate

⁶⁶ *Id.*

⁶⁷ MABILEAU, Albert. *La Région an I*, Sous la direction d'A. Percheron, Paris, PUF, 1987

⁶⁸ *L'intercommunalité culturelle : un état des lieux*, MCC/DEPS, 2008

⁶⁹ *Id.*

ainsi que, lorsqu'un besoin en matière d'équipement culturel est identifié, certains élus n'hésitent pas longtemps devant le transfert de la compétence à l'intercommunalité. Mais à l'inverse, lorsque la commune est déjà équipée, l'attachement à l'équipement est fort, et la volonté de s'en séparer faible. Cependant, l'intercommunalité présente l'avantage indéniable de réintégrer dans la définition des politiques publiques de la culture des acteurs qui en avaient été écartés : ainsi, le passage de la compétence culture à l'intercommunalité nécessite la définition de l'intérêt communautaire et d'un projet politique culturel commun à l'ensemble de l'EPCI, réintroduisant au passage des élus parfois écartés du fait de la professionnalisation croissante des politiques culturelles. Cette professionnalisation est tout à fait visible dans le domaine de la lecture publique, où les bénévoles sont peu à peu écartés des bibliothèques au profit des personnels statutaires ou même de contractuels, mieux formés. Le recrutement de ces personnels se fait parfois, d'ailleurs, à l'occasion du passage à l'intercommunalité du réseau de lecture publique, qui signifie en général investissement politique et financier.

B. L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE DE LECTURE PUBLIQUE

Dans cette partie de l'étude, nous nous attacherons à comprendre, dans un premier temps, la notion de lecture publique et les finalités attendues de sa communautarisation tant du point de vue des personnels que de celui des décideurs politiques et des usagers. Puis, au travers d'exemples concrets, nous tenterons de démontrer à la fois que l'intercommunalité constitue un véritable vecteur d'évolution pour la lecture publique, mais aussi que la lecture publique elle-même peut apporter beaucoup à l'intercommunalité.

1. La lecture publique, archétype de la compétence intercommunale ?

En 2002, 24 millions d'habitants appartenaient en France à une structure intercommunale bénéficiant d'une compétence culturelle ou socioculturelle⁷⁰, et 6% seulement des bibliothèques françaises étaient intercommunales⁷¹. Pourtant, la compétence lecture publique est une des compétences culturelles les plus transférées à l'intercommunalité. Une étude approfondie de l'intercommunalité en matière de lecture publique révélerait sans doute aujourd'hui des chiffres plus importants, le mouvement intercommunal ne cessant, on l'a vu, de s'amplifier. Ce ne sera pas l'objet des lignes qui suivent, qui s'attacheront plutôt à essayer, dans un premier temps, de cerner la notion de lecture publique, avant de s'interroger sur les finalités recherchées par la communautarisation des réseaux de lecture publique.

La notion de lecture publique

Avant de se demander en quoi consiste la lecture publique, il est important de préciser ce qu'elle n'est pas. Ainsi, et comme le remarque Dominique Lahary⁷², lecture publique n'est pas un synonyme de bibliothèque publique, même si ces deux notions sont

⁷⁰ *Intercommunalité : un atout pour la lecture publique ?* Actes du colloque du 5 décembre 2002 à l'Hôtel du département du Val d'Oise par le Conseil général du Val d'Oise et l'association Cible 95

⁷¹ *Id.*

⁷² <http://www.adbdp.asso.fr/spip.php?article499#4>

étroitement liées. Citant Albert Ronsin, Dominique Lahary nous rappelle avec justesse que les politiques culturelles ont longtemps pris l'un pour l'autre, substituant « à la notion d'établissement de distraction et d'information celle d'établissement culturel de documentation au service de l'ensemble de la population tout entière ». Partant de là, deux éléments de définition s'imposent : la lecture publique se différencie de la lecture privée en ce qu'elle concerne l'ensemble de la population d'un pays, sans distinction ; de plus, la lecture publique est enracinée dans une collectivité publique, garantie d'un intérêt général. Ces deux éléments de définition sont indissociables : la lecture publique ne s'attache pas tant à ce que lisent les citoyens, qui relève de la sphère privée, mais aux moyens de mettre à disposition de l'ensemble de la communauté nationale un corpus documentaire large, permettant de former des citoyens éclairés. Si la notion a été envisagée à l'origine uniquement du point de vue livresque, elle recouvre aujourd'hui les différents supports culturels que nous connaissons, du DVD au CD, en passant par les supports numériques. La lecture publique dépasse donc la simple mission d'encouragement de la lecture : sa vocation englobe la culture en général, envisagée du double point de vue de la formation et de la distraction. A ce titre, elle concerne bien sûr et en premier lieu les bibliothèques, mais également tout autre moyen de diffusion de la culture vers la communauté nationale. Les bibliothèques sont, ainsi, un maillon de la chaîne culturelle indispensable mais non suffisant et nécessitent, pour compléter leur action, des partenariats les plus larges possibles avec les autres acteurs intéressés par ces questions, publics ou privés. L'intercommunalité offre un cadre institutionnel propice à ces partenariats, qui constituent une des finalités à la communautarisation de la lecture publique. En effet, l'intercommunalité, en conférant une orientation transversale aux politiques de lecture publique et, plus généralement, aux politiques culturelles, favorise une transgression des limites sectorielles nécessaire pour la lecture publique. Au sein des intercommunalités ayant opté pour la compétence lecture publique, les bibliothèques travaillent en plus étroite collaboration qu'ailleurs avec les secteurs socioculturel ou scolaire, par exemple. Cette recherche de transversalité constitue sans nul doute l'une des finalités de la communautarisation de la lecture publique.

Les finalités de l'intercommunalité en matière de lecture publique

Alain Faure et Emmanuel Négrier le rappellent⁷³, la lecture publique est un transfert choisi, c'est-à-dire qui figure parmi les compétences *optionnelles* des intercommunalités. Plusieurs justifications président à ce choix : tout d'abord, la question des charges de centralité qui, pour les bibliothèques, déborde souvent le seul problème municipal. En effet, un équipement de lecture publique de qualité attire des usagers bien au-delà du seul périmètre municipal. De plus, les bibliothèques sont nombreuses sur un territoire donné, à la différence des musées ou des théâtres, par exemple. Une forte capacité d'attraction et une importante dispersion géographique font ainsi de la lecture publique la première compétence culturelle transférée aux intercommunalités, avec une volonté souvent forte de mettre en réseau les différents équipements de manière à mailler le territoire de la façon la plus fine possible. Ainsi, la lecture publique est une compétence pour 42% du nombre total des équipements culturels intercommunaux⁷⁴. Concernant le plus souvent plusieurs équipements, elle

⁷³ FAURE, Alain, NEGRIER, Emmanuel. *La lecture publique à l'heure intercommunale*, Editions de l'Aube, Paris, 2004

⁷⁴ *Intercommunalités : le temps de...*

nécessite et autorise une vraie logique de réseau, que ne permettent pas toujours les autres équipements culturels gérés à l'intercommunalité. Cette logique de réseau explique que, s'agissant du nombre d'intercommunalités concernées par la compétence lecture publique, cette dernière n'arrive qu'en deuxième position (derrière les enseignements artistiques). Par ailleurs, la lecture publique est considérée par les élus comme le minimum culturel vital d'un territoire, aux côtés de l'école de musique. A Paris par exemple, aujourd'hui, dès lors qu'une zone d'activité concertée est définie sur le territoire, une bibliothèque et une crèche y sont systématiquement prévues, comme si il était devenu inconcevable d'envisager une opération d'urbanisme complète sans une bibliothèque. Or, la présente étude a démontré précédemment que ce ne sont pas tant les coûts d'investissement qui grèvent les budgets culturels locaux que les coûts de fonctionnement. Ainsi, si les élus apparaissent moins réticents devant la construction de bibliothèques, ils ne saisissent pas toujours l'ampleur des coûts de fonctionnement que l'équipement va entraîner. L'ampleur de ces coûts agit ainsi parfois comme un facilitateur à un transfert pouvant être vécu comme un déchirement par l' élu à l'origine de la construction. Mais la volonté de faire des économies n'est pas la seule motivation au passage de la lecture publique à l'intercommunalité. Le souhait d'une professionnalisation accrue des équipes en place est souvent l'une des motivations principales. Cette professionnalisation passe souvent par une augmentation du nombre de personnels diplômés dans le réseau intercommunal, ainsi que par une transformation des logiques professionnelles. Ainsi, lorsque la Cinor (Communauté d'agglomération du Nord de La Réunion) s'est emparée de la compétence lecture publique, c'était, à l'origine, afin de gérer un établissement intercommunal (voir encadré n°3). Aujourd'hui, l'accent est davantage mis sur la formation des personnels en poste, et le recrutement de personnel qualifié.

Encadré n°3 – Le réseau de lecture publique de la Cinor

Le transfert à l'intercommunalité de la compétence lecture publique s'est fait à l'occasion du passage au statut de communauté d'agglomération de l'ancienne communauté de communes, en 2001. Se présentait ainsi l'occasion de redéfinir le projet politique de la Cinor autour d'objectifs socio-culturels forts comme la lutte contre l'illettrisme et le chômage, deux maux endémiques à La Réunion. La communautarisation de la lecture publique a été l'occasion d'une réinformatisation du réseau pour les équipements existants, de la construction de la bibliothèque intercommunale Aimé Césaire à Sainte-Suzanne, de la réhabilitation de deux bibliothèques à Saint-Denis, et d'une extension de l'équipement de Sainte-Marie. Cependant, plusieurs difficultés se sont posées. Tout d'abord, le jeu complexe des marchés publics a entraîné le choix de deux prestataires différents pour la modernisation de l'ensemble du parc informatique. Les bibliothèques du réseau disposent donc de SIGB différents, GEAC ou Ubi-Smart, bloquant toute possibilité de coordination entre elles. Par ailleurs, la Chambre Régionale des Comptes a statué récemment sur le cas de la bibliothèque intercommunale de Sainte-Suzanne, considérant qu'elle constituait une rupture de l'égalité d'accès au service public entre les citoyens, la Cinor étant financée par l'ensemble des habitants de la communauté d'agglomération, mais l'équipement profitant essentiellement aux habitants de Sainte-Suzanne. Aujourd'hui, la direction des affaires culturelles propose donc aux élus un compromis : la Cinor ne pouvant assumer la gestion de l'ensemble des bibliothèques du réseau, ceux-ci resteront municipaux ; la bibliothèque intercommunale deviendra, elle aussi, municipale, ainsi que tout son personnel ; et la Cinor prendra en charge toutes les actions transversales de lecture publique, comme la formation des personnels ou l'action culturelle des bibliothèques.

Au-delà d'une professionnalisation renforcée des équipes, c'est une mutualisation source d'interdépendances qui est également visée à travers l'intercommunalité avec comme objectif sous-jacent une amélioration de l'offre documentaire. Le passage à l'intercommunalité est ainsi l'occasion de repenser l'architecture du réseau, en organisant d'une part la complémentarité des fonds (comme à Plaine Commune, avec les fonds de langues étrangères) et en évitant d'autre part l'annexion des bibliothèques de proximité. En effet, la mutualisation, en autorisant un certain degré de spécialisation des lieux pour une meilleure complémentarité des fonds, redonne une place centrale à chacun des équipements du réseau, et contribue à conférer une véritable identité à celui-ci. La mutualisation induite constitue ainsi une alternative à la concentration excessive des lecteurs vers les lieux les plus importants, alternative d'autant plus vraie que le service rendu s'adapte à ces évolutions en permettant une circulation à la fois des usagers, mais aussi des documents et ce, en tous points du réseau. En effet, un des objectifs du passage à l'intercommunalité est bel et bien l'amélioration du service rendu à l'utilisateur et l'ouverture du champ des possibles pour celui-ci.

2. L'intercommunalité, vecteur d'évolution pour la lecture publique ?

La lecture publique, un fer de lance intercommunal ?

Selon Dominique Lahary⁷⁵, les bibliothèques constituent un sujet particulièrement pertinent pour l'intercommunalité et ce, pour deux raisons : tout d'abord, parce que le public ignore les frontières communales dans ses déplacements et ses comportements ; d'autre part, parce que la mise en commun des moyens sous-tendue par l'intercommunalité devrait permettre une amélioration des services rendus à l'utilisateur. Cette notion d'élévation du niveau de service se retrouve d'ailleurs en tête parmi toutes les justifications à la communautarisation de la lecture publique : amélioration de l'offre documentaire, développement de nouveaux services, augmentation du nombre et de la taille des équipements... Ainsi, à Strasbourg, le réseau de lecture publique intercommunal (constitué de trois équipements) tire vers le haut le réseau communal : le SIGB des bibliothèques de la ville de Strasbourg va être changé au profit de celui dont les bibliothèques dépendant de la CUS se sont dotées, et la CUS va investir dans la programmation de nouveaux équipements municipaux afin que le décalage entre le réseau strasbourgeois et le réseau intercommunal ne perdure pas, au détriment de l'utilisateur⁷⁶. La communautarisation de la lecture publique est ainsi souvent synonyme de réflexion sur le service fourni à l'utilisateur, sur la place et le rôle des bibliothèques au sein du réseau intercommunal, sur l'adéquation des politiques mises en place dans les bibliothèques aux autres bibliothèques du territoire de l'EPCI. Alain Faure et Emmanuel Négrier⁷⁷ identifient trois enjeux à la communautarisation des politiques publiques, enjeux qui conviennent particulièrement bien à la lecture publique : tout d'abord, combiner désir d'émergence d'une communauté sociale sur le territoire et coopération politique entre les différents acteurs; ensuite, diversifier les publics concernés, à la fois en rapprochant les publics physiquement éloignés des équipements, mais également en conquérant des publics traditionnellement réticents à la lecture et, plus généralement, à

⁷⁵ *Intercommunalité : un atout...*

⁷⁶ Voir annexe n° pour le plan du réseau

⁷⁷ *La lecture publique à l'heure...*

la culture ; enfin, diversifier les services qui leur sont rendus. Ainsi, l'intercommunalité constitue une plus-value indéniable pour la lecture publique et ce, en augmentant significativement les capacités d'investissement sur les équipements du réseau, en permettant un renouvellement de la réflexion quant aux missions des agents de la lecture publique, ou en modernisant les services et les équipements... Cependant, la plus-value est réciproque, et les intercommunalités comme les communes tirent de nombreux avantages de la communautarisation de la lecture publique. Ces avantages ne peuvent être réduits à de simples considérations comptables ; néanmoins, et plus encore en période de crise financière, ces dernières ne peuvent être évacuées de la réflexion. Le principal intérêt pour les communes, qui vient compenser la perte en termes d'image et d'identité que représentent souvent les bibliothèques, tient dans une capacité augmentée à se reconstituer des marges de manœuvre financières. En effet, les communes transfèrent des équipements certes construits (donc financés) mais dont les frais de fonctionnement, on l'a vu, dépassent rapidement les frais d'investissement. Par ailleurs, les communes transfèrent également le personnel de ces équipements. Autant de dépenses qui ne viennent plus peser sur les budgets municipaux, alors que l'intercommunalité peut toujours investir dans de nouveaux établissements qui viendront valoriser le territoire d'une commune et serviront ses usagers. S'agissant de l'intercommunalité, les avantages sont tout aussi nombreux : certes, le poids financier des équipements et des personnels est lourd ; cependant, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat est d'autant plus importante pour les groupements de communes que les équipements et personnels transférés le sont. Par ailleurs, l'intercommunalité gagne en légitimité politique, en investissant un domaine d'action relativement consensuel et populaire, ne dégageant pas les mêmes enjeux de leadership qu'un centre dramatique national, par exemple⁷⁸ : la démocratisation culturelle a encore de beaux jours devant elle, même si l'échec de cette politique est dénoncé pratiquement depuis son instauration. De plus, et dans la même logique, ce domaine d'action plutôt consensuel permet parfois d'aborder l'intercommunalité culturelle par une politique des *petits pas* : ou comment faire accepter progressivement la prise de compétence de l'EPCI dans le domaine culturel, non seulement par les communes, mais aussi par les professionnels ainsi que par les élus intercommunaux... Cette éventuelle réticence des principaux concernés par le transfert de la lecture publique à l'intercommunalité nous amène à nous interroger sur les conditions de réussite d'un tel transfert : quels sont les préalables nécessaires, les étapes à respecter dans ce cheminement ?

Les étapes d'un passage à l'intercommunalité réussi

Les différents entretiens réalisés, ainsi que les lectures effectuées, nous permettent de dégager non seulement quelques principes de base pour un transfert pertinent de la lecture publique à l'intercommunalité, mais aussi les obstacles les plus fréquemment rencontrés par les décideurs politiques et les professionnels. Il s'agira notamment, dans cette partie de l'étude, d'établir quelles sont les étapes indispensables par lesquelles les réseaux de lecture publique aujourd'hui intercommunaux sont passés ou auraient dû passer. En effet, le processus de transfert de la lecture publique à l'intercommunalité se déroule selon plusieurs phases. La première phase constitue un temps de définition des objectifs attendus de ce passage par les collectivités. Ainsi, et Dominique Lahary le

⁷⁸ Cas de Plaine Commune, où la lecture publique était le domaine d'action culturel suscitant le plus faible sentiment d'appartenance de la part des élus. Cette situation est plutôt celle des grandes agglomérations, où d'autres équipements culturels que les bibliothèques peuvent avoir un rayonnement régional sinon national. Dans les communautés de communes, plus rurales, la bibliothèque est parfois le seul équipement culturel ; dans ce cas, le sentiment d'appartenance des élus vis-à-vis de la bibliothèque est bien plus fort, et le transfert à l'intercommunalité plus difficile.

rappelait lors du colloque du Val d'Oise⁷⁹, un questionnement préalable doit venir interroger les effets positifs attendus de l'intercommunalité pour la lecture publique : en quoi ce passage à l'intercommunalité est-il susceptible de constituer un progrès pour la lecture publique sur le territoire ? Sans rappeler les bienfaits et la plus-value que représente l'intercommunalité pour la lecture publique, déjà largement explicités dans les paragraphes précédents, on peut synthétiser le progrès attendu en quelques lignes : d'une part, un progrès en termes de financement des politiques, non seulement pour l'investissement, mais aussi et surtout pour le fonctionnement des établissements ; et d'autre part, en termes de réalisation d'économies d'échelle, permettant d'améliorer les services sans augmenter de manière proportionnelle les moyens qui y sont alloués. Ces objectifs supposent de mener de manière parallèle et indissociable deux approches différentes mais complémentaires du questionnement : une approche budgétaire, afin de fixer quel niveau de décision financera quel type d'action, et une approche fonctionnelle, qui s'interrogera sur ce qu'il est utile de mutualiser, et qui, dans une logique de subsidiarité, tentera d'attribuer pour chaque tâche le meilleur niveau de réalisation possible. Ce processus d'interrogation général sur les effets attendus d'un tel transfert, sur les objectifs qui lui sont fixés, est également indissociable de ce qui constitue la première étape indispensable au processus : la réalisation d'un état des lieux, d'un diagnostic de la lecture publique sur le territoire. Ce diagnostic permettra de repérer les carences du réseau à combler, mais aussi ses points forts, sur lesquels l'intercommunalité pourra s'appuyer. Ainsi, à Strasbourg, l'intercommunalité a prévu de nouveaux établissements là où le territoire en manquait, afin d'en parfaire le maillage. Cet état des lieux va permettre le passage à la deuxième étape du transfert : la définition d'un projet non seulement pour le réseau intercommunal de lecture publique, mais également pour chacun des établissements. En effet, deux des obstacles les plus fréquemment rencontrés tenant d'une part dans un manque de vision du réseau par les différents établissements, et d'autre part, dans une volonté de conserver des spécificités dans les modes de gestion et d'organisation - gages d'une autonomie à laquelle les personnels sont souvent très attachés -, conserver des spécificités communales ou plus largement, environnementales au sein des projets de chacun des établissements est un gage d'adhésion future des équipes au projet global. Par ailleurs, les agents ont d'autant plus de facilité à s'inscrire dans une démarche globale que l'intercommunalité qui leur est proposée est une intercommunalité de projet, dans laquelle ils ont leur place, et pas seulement une intercommunalité structurelle et technocratique. Aussi, ce processus de transfert nécessite plus que jamais maturation et travail sur le long terme : la notion de temps long est ici cruciale, à la fois pour permettre la construction d'une véritable culture de réseau, mais aussi pour habituer les agents à travailler ensemble pour un même projet. Crucial également est ici le rôle de la direction de la lecture publique à l'intercommunalité, et de la direction de chacun des établissements : Philippe Debrion le rappelle, « l'approche intercommunale implique une modification radicale de la perception de la gestion de services, l'acceptation des changements qui en découlent ». A ce titre, « l'accompagnement au changement est une donnée fondamentale déterminante dans la mise en place de ce type de projet »⁸⁰. Ainsi, les spécificités du réseau doivent se construire sur une logique de projet, et non dans une optique de résistance au changement. Pour cela, la création d'une direction de la lecture publique intercommunale est indispensable, qui doit pouvoir compter sur de bons relais dans les établissements. Cela nous amène naturellement à la question des acteurs impliqués dans le processus et de leurs rôles respectifs. Deux types d'acteurs jouent ici un rôle

⁷⁹ *Intercommunalité : un atout...*

⁸⁰ DEBRION, Philippe. « Intercommunalité et bibliothèques », *BBF*, t.46, n°3, Paris, 2001

indispensable. Tout d'abord, l'élu, qui impulse le projet. Le sociologue James MacGregor Burns parle de différentes formes de leadership⁸¹ : pour impulser un tel processus, des élus bénéficiant d'un rapport particulier à la culture sont certes indispensables ; mais il est également très important de bénéficier d'élus disposant, selon les termes de James MacGregor Burns, d'un leadership « transformationnel » et non seulement « transactionnel », c'est-à-dire d'une capacité à définir leurs propres règles du jeu, à les proposer à leurs partenaires et à maîtriser les transactions, leur objet voire leur valeur. Par ailleurs, le rôle de médiation et d'entraînement des acteurs professionnels vis-à-vis de la collectivité locale apparaît comme un vecteur important de l'intervention intercommunale. Or, ces derniers sont souvent peu investis dans les débats concernant l'intercommunalité, et peu au fait des enjeux qui y ont trait, alors qu'ils bénéficient d'un indéniable rôle d'impulsion vers le conseil communautaire. Enfin, le terrain doit avoir été préparé par des actions de type informatisation commune du réseau, par exemple, qui permettent d'entamer la collaboration sur un plan technique, moins porteur d'enjeux et d'inquiétude pour les personnels. L'encadré n°4 présente la liste des principes de base qui nous semblent devoir être respectés.

Encadré n° 4 - Les principes de base d'un transfert réussi

Réaliser un état des lieux de la lecture publique.

Avoir un projet global de développement de la lecture publique.

Disposer d'un réseau dont le fonctionnement s'appuie principalement sur le principe de la mutualisation.

Définir des complémentarités au sein du réseau.

Permettre une autonomie des établissements, en l'inscrivant et en l'encadrant dans le projet d'établissement.

Concilier les identités communales et communautaires.

Rechercher et sauvegarder la proximité.

Prendre le temps de réaliser la fusion des équipes, mais aussi celle des cultures de travail, afin de réaliser la redistribution des tâches.

Construire l'organigramme sur le double principe du réseau et de l'établissement.

Rechercher l'équité ou l'égalité entre les établissements, les personnels et les communes.

Savoir sacrifier les tâches, les fonds, le pouvoir, l'autonomie.

Prendre le temps de constater les changements dans l'organisation interne et l'amélioration des services au public.

Le dernier principe n'est pas souvent apparu au fil des entretiens et lectures réalisés, mais il nous semble très important. Dominique Lahary achève la liste de ses recommandations par ce principe ; il nous semble, en effet, qu'une évaluation des effets attendus du transfert à l'intercommunalité devrait être, sinon prévue dès les débuts du processus, du moins réalisée à la fin de celui-ci. Des indicateurs devraient être élaborés, qui permettront de constater ou non, sur du court, moyen et long terme, en fonction des objectifs définis au moment du transfert, si l'intercommunalité a constitué une vraie plus-value pour le réseau de lecture publique et si oui, sur quelles bases. Il nous semble que l'intercommunalisation de la lecture publique gagnerait à la formalisation de telles évaluations, à la fois sur le plan de la légitimité, mais aussi sur celui de l'efficacité. Peut-être cela a-t-il été réalisé ? En tout cas, nous n'avons pas obtenu d'informations sur ce sujet.

⁸¹ BURNS MACGREGOR, James. *Leadership*, New York, Harper and Row, 1978

III. La réforme territoriale : les enjeux d'une modification de l'existant pour les politiques de lecture publique

Le projet de loi sur la réforme territoriale ne sera pas examiné par les chambres avant janvier 2010. L'objectif qui lui est assigné est relativement clair : simplifier la carte territoriale française, et faire entrer la fonction publique territoriale dans la logique de réduction des coûts de fonctionnement qui est celle de l'Etat depuis le lancement de la RGPP⁸² en 2007. Ce projet reprend plusieurs des préconisations des rapports étudiés précédemment, aussi bien en termes de disparition de la clause générale de compétence pour certains échelons territoriaux que d'abolition des financements croisés. Il est, par ailleurs, indissociable d'un projet de réforme de la fiscalité locale remaniant en profondeur la taxe professionnelle. Si l'objet de ce travail n'est pas de faire de ces deux mesures une analyse détaillée, il s'agit en revanche d'évaluer de quelle façon une telle réforme peut concerner les politiques de lecture publique, et d'essayer de dégager une tendance générale pour leur organisation future. Ainsi, deux conséquences à cette réforme peuvent d'ores et déjà être pressenties : d'une part, une modification du champ d'application des politiques publiques en général, et des politiques de lecture publique en particulier ; d'autre part, une remise en question indispensable des partenariats traditionnels des acteurs institutionnels de la lecture publique, remise en question porteuse de changements dans les rôles et missions de chacun.

A. UNE MODIFICATION DU CHAMP D'APPLICATION DE L'ACTION PUBLIQUE CULTURELLE

La réforme territoriale telle qu'elle se dessine, même réduite à un ensemble de mesures a minima, et bien qu'extrêmement évasive s'agissant des questions culturelles, porte en elle une double modification susceptible d'heurter celles-ci de plein fouet. Cette double modification concerne aussi bien les ressources allouées aux collectivités territoriales que leur structure et leur organisation interne. Partant de là, plusieurs questions se posent pour les politiques culturelles locales, et pour la lecture publique en particulier : une réforme de la fiscalité locale maintiendra-t-elle en l'état les ressources dévolues à la culture ? Le poids croissant de l'intercommunalité est-il synonyme d'institutionnalisation des politiques de lecture publique intercommunales ? Quels sont les enjeux, et peut-être les risques, à voir s'imposer un nouvel échelon supra-communal, intermédiaire entre la commune et le département, rivalisant parfois en termes budgétaires avec la région ?

⁸² Lancée le 10 juillet 2007 par le Premier ministre François Fillon, la Révision générale des politiques publiques doit remettre à plat « l'ensemble des missions de l'Etat pour l'adapter aux besoins de citoyens » et ce, au moyen d'audits passant en revue les politiques publiques dans tous les ministères. Aujourd'hui, ces audits ont donné lieu à un ensemble de décisions visant essentiellement à moderniser l'action de l'Etat tout en en diminuant le coût de fonctionnement. Ces décisions sont appliquées dans les différents services, centraux et déconcentrés, depuis le début de l'année 2009 et jusqu'en 2012.

1. Une remise en question de la nature des ressources des collectivités territoriales

Le projet actuel de réforme de la fiscalité locale ne consiste pas en une refondation des bases de l'ensemble de cette fiscalité, mais plutôt en une modernisation d'un des impôts locaux les plus importants pour les collectivités territoriales : la taxe professionnelle. A ce titre, se pose la question de la pertinence d'une réforme ne touchant qu'à un seul des nombreux éléments composant la fiscalité locale française : la réforme de la taxe professionnelle est-elle suffisante en elle-même ? Par ailleurs, la taxe professionnelle fournit près de la moitié du produit total des « quatre vieilles » ; en cela, elle est sans aucun doute la plus importante de ces taxes, et ses recettes s'imposent comme une nécessité pour les politiques publiques financées par les collectivités territoriales. Partant de là, sa réforme sera-t-elle sans incidence sur le financement des politiques culturelles ? Et l'inquiétude qu'elle suscite parmi les collectivités est-elle fondée ?

La réforme de la taxe professionnelle, une réforme inquiétante ?

La taxe professionnelle, créée en 1975 par Jacques Chirac, est due par toute personne physique ou morale exerçant à titre habituel une activité non salariée. Sa base d'imposition est constituée par les immobilisations corporelles⁸³, et son calcul s'obtient par application d'un taux, voté par l'assemblée délibérante de la collectivité, à la base d'imposition. En réalité, le très grand nombre d'exonérations existant a contribué à progressivement vider la taxe professionnelle de sa substance, tout en opacifiant son fonctionnement. Qualifiée, dans un mot bien connu, d'« impôt imbécile » par François Mitterrand et tous ses successeurs au nom d'un effet anti-économique globalement admis de tous, elle est aujourd'hui au cœur d'une réforme inscrite dans le projet de loi de finances de 2010, visant à soutenir la compétitivité et l'emploi et adopté par le Parlement en décembre 2009. Cette réforme comprend deux volets : d'une part, un volet concernant les entreprises, redevables à partir de 2010 non plus de la taxe professionnelle, mais d'une CET (contribution économique territoriale) assise sur le foncier et la valeur ajoutée ; d'autre part, un volet s'appliquant aux collectivités territoriales. Pour celles-ci, 2010 constituera une année transitoire, puisqu'elles percevront une compensation relais en lieu et place de la taxe professionnelle, mais ne bénéficieront pas encore de la cotisation économique territoriale.

Encadré n°5 – La réforme de la taxe professionnelle

A partir de 2011, les collectivités territoriales cesseront de toucher la taxe professionnelle⁸⁴, remplacée par deux sources principales de financement : d'une part, une cotisation économique territoriale, plafonnée à 3% de la valeur ajoutée des entreprises, et composée d'une cotisation foncière⁸⁵ et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises⁸⁶ ; d'autre part, un fonds national de garantie individuelle des

⁸³ C'est-à-dire, la valeur locative des immeubles et terrains imposables redevables des deux taxes foncières, ainsi que celle du matériel, ou encore de l'outillage. La part salariale a, en revanche, été progressivement supprimée entre 1999 et 2003 ainsi que les investissements nouveaux en 2008, afin de ne pas décourager le recrutement de salariés.

⁸⁴ La taxe professionnelle représente aujourd'hui 45% des ressources des collectivités territoriales.

⁸⁵ Versée uniquement au bloc communal.

⁸⁶ Le montant de cette cotisation est calculé à partir de la valeur ajoutée de toutes les entreprises du territoire, et pas seulement de celle des entreprises soumises à l'impôt, de manière à encourager le développement des petites et moyennes entreprises.

ressources, financé par l'Etat, et compensant les effets supposés négatifs de la réforme. Ainsi, en 2011, le secteur communal⁸⁷ disposera de différentes ressources : la cotisation économique territoriale, en remplacement de la taxe professionnelle et à hauteur de 26,5%, et l'ensemble de la fiscalité ménages (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties). Départements et régions, eux, percevront la CCVA, cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée, sur la base d'un taux national, progressif en fonction du chiffre d'affaire. Le département en percevra 48,5%, et récupèrera le solde de la taxe spéciale sur la convention d'assurance ; il ne percevra plus, des « quatre vieilles », que le foncier bâti. Quant à la région, elle ne percevra plus rien de ces impôts traditionnels, les taxes ménages perçues auparavant allant, on l'a vu, au bloc local en compensation des pertes de ressources liées à la disparition de la taxe professionnelle, et bénéficiera de 25% de la CVAE. Par ailleurs, la cotisation sur la valeur ajoutée perçue par les départements et les régions sera récoltée de manière nationale et répartie par la suite dans un souci de péréquation entre les collectivités. Quant aux EPCI, tous percevront à la fois de la fiscalité ménage et la cotisation économique territoriale.

La suppression de la taxe professionnelle soulève de nombreuses inquiétudes parmi les collectivités territoriales. En effet, si, à force de lobbying, le secteur communal n'apparaît pas vraiment perdant, départements et régions craignent, avec une diminution de leurs ressources, de ne plus pouvoir assumer pleinement certaines de leurs missions. De nombreux domaines non obligatoires pourraient être concernés, parmi lesquels et en premier lieu les dépenses culturelles, induisant un recentrage obligé de ces deux niveaux d'intervention sur leur cœur de mission. Nous ne citerons pas de chiffres pour appuyer notre propos : en effet, ceux que nous avons obtenus au cours de nos recherches sont extrêmement différents selon que l'on se situe dans le camp des instigateurs de la réforme ou de ses opposants, ne nous permettant pas de trancher avec objectivité. Des mesures compensatoires sont malgré tout prévues par le gouvernement avec entre autres, la création d'un impôt sur les entreprises de réseau (IFER) comme EDF, France Telecom, les opérateurs de téléphonie mobile ou encore les entreprises d'éoliennes ou les centrales photovoltaïques ; on peut néanmoins penser que celles-ci en répercuteront le coût sur leurs prix à la consommation, alourdissant de ce fait les dépenses des ménages. Par ailleurs, le fonds national de garantie individuelle des ressources cristallise plusieurs critiques : en procédant par le biais de dotations supplémentaires pour alimenter les ressources des collectivités territoriales, le risque est grand pour celles-ci de voir se réduire leurs marges de manœuvre vis-à-vis de l'Etat. Derrière cette contestation du financement par dotation, c'est le principe de leur autonomie financière que les collectivités souhaitent maintenir, un principe garanti par la Constitution afin de permettre aux collectivités non seulement une vraie liberté dans l'élaboration de leurs politiques locales vis-à-vis du pouvoir central, mais aussi une relative sécurité financière. De plus, la mission de redistribution nationale des ressources dévolue à ce fonds, en rompant le lien entre entreprises et territoire, alimente une seconde critique : celle de la déterritorialisation de l'impôt. Si ces considérations n'ont, de prime abord, que peu de lien avec les politiques de lecture publique et, plus généralement, avec les politiques culturelles, elles témoignent en réalité d'un état d'esprit général morose voire pessimiste des collectivités. Par ailleurs, les dépenses culturelles sont rarement perçues par les décideurs locaux comme des dépenses indispensables et incompressibles ; on peut donc penser qu'elles seront, en cas de diminution attestée des ressources des

⁸⁷ Communes et intercommunalités

collectivités, les premières touchées. Enfin, une politique de lecture publique s'inscrit sur un territoire, qu'elle enrichit certes, mais également dont elle dépend ; en coupant le lien entre entreprises et territoires, certaines sociétés vont avoir de véritables difficultés à s'implanter. Je pense ici à certaines industries polluantes et présentant de fortes nuisances pour leur environnement, mais qui fournissaient une taxe professionnelle importante aux communes qui les accueillait. Or, sans la carotte financière de la taxe professionnelle, il est probable qu'elles ne le feront sans doute plus, poussant peut-être davantage encore les entreprises à la délocalisation, avec des impacts économiques et sociaux forts pour les territoires et les politiques culturelles qui y sont développées. Ainsi, si le principe d'une réforme de la taxe professionnelle est reconnu de manière consensuelle comme une nécessité, la réforme élaborée aujourd'hui est sans nul doute perfectible.

La réforme de la taxe professionnelle, une réforme incomplète ?

Deux éléments nous poussent à considérer la réforme comme incomplète. D'une part, elle ne s'attelle qu'à l'un des nombreux impôts directs qui constituent la fiscalité locale. Or, les autres de ces impôts sont souvent considérés comme des ressources peu dynamiques, et mériteraient peut-être une réflexion plus approfondie. D'autant que, on l'a vu, les collectivités, notamment dans le secteur culturel, assument des missions de plus en plus nombreuses et variées nécessitant des ressources sinon abondantes, tout au moins stables. Par ailleurs, la fiscalité locale est également constituée des impôts indirects (par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, ou encore la taxe intérieure sur les produits pétroliers), bien moins productifs que les impôts directs, ainsi que des dotations d'Etat. L'ensemble est relativement complexe, mais assure, il faut le rappeler, une situation financière saine aux collectivités territoriales. En remettant en question l'un des plus importants impôts locaux sans revoir simultanément l'ensemble de l'architecture des finances locales, on prive peut-être les politiques territoriales d'une assise stable, amputant par là-même de futurs projets d'investissements. D'autre part, cette réforme précède la discussion sur la nouvelle répartition des compétences entre chaque niveau de collectivité. Or, laisser les collectivités dans l'incertitude sur un double plan, à la fois financier et au niveau de leurs compétences, risque là encore de peser sur leurs choix d'investissements. Ainsi, le conseil général d'Ille-et-Vilaine a annoncé dans la presse le 27 novembre une réduction en 2010 de 20 à 30% de l'ensemble des subventions de fonctionnement qu'il accorde et le gel de tout nouvel investissement, en prévision d'une baisse programmée de ses ressources financières. Si ce genre d'annonce peut être perçue comme une simple menace censée faire réagir opinion publique et décideurs politiques, elle est aussi révélatrice d'un état d'esprit général des collectivités qui, devant des réformes nombreuses mais partielles, peuvent se sentir démunies. Au sein de ces discussions, la culture n'est pas souvent la mieux placée, et l'incertitude quant au financement à venir des politiques de lecture publique, sans tomber dans une exagération de mauvais aloi, doit être envisagée d'autant plus sérieusement que, on l'a vu, elle précède une réforme plus profonde de la structure même des collectivités territoriales.

2. Une remise en question de la structure des collectivités territoriales

Dans l'état d'avancée actuel du projet de réforme territoriale, l'architecture locale française verrait s'ajouter aux quatre échelons préexistants trois niveaux supplémentaires : la métropole, le pôle métropolitain et la commune nouvelle. L'organisation territoriale française semble, ainsi, s'orienter selon une tendance à la supra-communalité que les pays européens connaissent depuis plusieurs décennies déjà. Quels sont, en quelques lignes, les enjeux de cette nouvelle organisation, et quelles questions celle-ci soulève-t-elle ? En quoi la lecture publique est-elle concernée par ces changements ?

Risques et enjeux de la notion de supra communalité

Sans entrer trop en avant dans les détails, il est nécessaire, avant d'aborder ces questions, d'analyser de manière brève la nature de chacun de ces nouveaux échelons. S'agissant des métropoles, elles constitueront un nouvel EPCI regroupant sur la base du volontariat plusieurs communes formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave. Elles disposeront d'un champ d'intervention élargi, et la notion d'intérêt communautaire sera pour elles supprimée. Les pôles métropolitains, eux, regrouperont plusieurs EPCI formant un ensemble de plus de 450 000 habitants, et bénéficieront d'un mode de fonctionnement similaire à celui des syndicats mixtes. Quant aux communes nouvelles, elles consisteront en un dispositif de fusion de communes qui viendra en remplacement de la loi Marcellin. Cette fusion pourra s'opérer entre des communes contiguës aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur d'un EPCI, ou par la transformation pure et simple d'un EPCI en commune nouvelle. Leur fonctionnement se basera sur celui de Paris-Lyon-Marseille. Elles bénéficieront d'une bonification incitative l'année de leur création, ainsi que d'une dotation forfaitaire. La simplification de la carte territoriale française semble, ainsi et de manière paradoxale, passer par la création de nouveaux échelons de décision. Par ailleurs, la solution à la complexité de cette carte semble une fois de plus tenir dans un regroupement des communes entre elles. Derrière la notion de supra communalité, qu'elle soit totale avec les communes nouvelles, ou édulcorée avec les EPCI, c'est la notion de bassin de vie qui se joue, et d'efficacité des politiques publiques. Cependant, la supra communalité ne tient pas de la formule miracle : elle est certes un bon outil pour les décideurs et les politiques publiques, mais elle n'en demeure pas moins perfectible. Elle pose par exemple de manière aiguë la question de la concurrence entre collectivités : concurrence pour des compétences, mais aussi concurrence pour des financements, qu'ils soient publics ou privés. Ainsi, et plus particulièrement pour les métropoles, il est légitime de se demander si l'afflux de financements qu'elles risquent sans doute de susciter ainsi que la concentration grandissante d'activités sur un même territoire, qui rivalisera désormais avec des métropoles européennes de taille équivalente, ne constitueront pas à terme un risque d'étouffement pour les villes ou agglomérations voisines. De même, les problèmes inhérents à l'intercommunalité sont largement identifiés : encombrement de la carte territoriale française de structures différentes, accroissement des effectifs intercommunaux sans diminution équivalente des effectifs communaux, superposition de structures génératrice de doublons... Pourtant, dans un contexte de spécialisation des compétences des autres échelons administratifs français, intercommunalités et plus largement, regroupements supra communaux bénéficient d'un avantage indéniable : le maintien de la clause générale de compétence. Car si le projet actuel supprime celle-ci

pour le département et la région, il la maintient pour la commune et, à travers elle, les regroupements intercommunaux. En cela, la lecture publique est plus que jamais concernée par les changements qui se profilent : l'intercommunalité est peut-être le moyen pour elle de maintenir des financements à un niveau correct et avec eux, un service décent à l'usager.

L'intercommunalité, le champ d'application de droit commun des politiques de lecture publique ?

Plusieurs éléments nous portent à croire que l'intercommunalité tend à devenir une nécessité pour la lecture publique. Derrière intercommunalité, j'entends bien intercommunalité institutionnelle, et non pas coopération officielle ou officieuse entre communes, ni même simple mutualisation de moyens ou de services. Le premier de ces éléments, en lien avec notre propos précédent, est la réforme territoriale qui s'oriente vers une suppression de la clause générale de compétence pour l'échelon régional et départemental. La disparition de cette clause générale marquerait la fin des financements croisés, et le début d'importantes difficultés de financement pour certains projets de lecture publique. Ici, les grands gagnants seront sans aucun doute les communes ayant transféré à l'intercommunalité la compétence lecture publique, assurant ainsi une force de financement plus importante que celles dont disposent les communes seules. Selon Olivier Bianchi⁸⁸, vice-président de Clermont Communauté chargé de la culture, et adjoint au maire de Clermont-Ferrand chargé de la politique culturelle, l'échelle intercommunale est davantage pertinente pour la culture, et d'autant plus qu'elle facilite le fonctionnement d'une deuxième échelle de coopération : celle des réseaux. Il cite ainsi l'exemple du fonds flottant de DVD de Clermont Communauté, qui tourne dans chacune des bibliothèques de l'agglomération, évitant de doter individuellement les bibliothèques de fonds forcément redondants ou moins développés. Par ailleurs, et Jérôme Pouchol⁸⁹ le souligne bien après avoir rappelé les avantages de l'intercommunalité pour les bibliothèques (« rationalisation, économie de moyens, mutualisation des compétences, élargissement de l'offre de services »), « la survie à moyen terme de monostructures communales » est largement remise en question par le virage numérique que les bibliothèques sont en train de prendre, tout comme par les services de plus en plus nombreux et performants attendus par la population. Il avance l'exemple de la dernière bibliothèque intercommunale ouverte au sein du réseau Ouest Provence, à Cornillon-Confoux, village de 1 100 habitants qui peut se vanter depuis d'un taux d'inscription de 45%, principalement dû au fait que la population a accès aux 250 000 documents du réseau, et non seulement aux documents localisés dans la bibliothèque du village. Il rappelle de cette façon « l'impact positif d'une superstructure en termes d'aménagement culturel d'un territoire ». Par ailleurs, avec un achèvement de la carte intercommunale prévu pour 2014, l'intercommunalité sera une réalité pour la totalité des communes et de la population française, permettant un raisonnement de grande ampleur au sein des territoires sur les politiques les mieux à mêmes non seulement de créer du bien vivre ensemble au sein de territoires nouveaux, mais aussi, et d'un point de vue plus technocratique, sur les politiques les plus susceptibles d'une meilleure efficacité à l'échelle communautaire. La culture, et plus précisément, la lecture publique, par le rayonnement, l'attractivité et la plus-value économique, sociale

⁸⁸ *La Lettre du cadre territorial*, n°385, 1^{er} septembre 2009

⁸⁹ Blog de Bertrand Calenge, <http://bccn.wordpress.com/2009/12/02/lintercommunalite-quelles-realites/#comments>

et culturelle dont elles font preuve, en font partie intégrante. Cependant, et nous l'avons vu précédemment, l'essentiel n'est pas de transférer un ou plusieurs établissements de lecture publique à l'intercommunalité, en espérant une simple plus-value financière ; de la même manière qu'une intercommunalité sans projet fonctionne mal, une intercommunalisation de la lecture publique comme fin en soi n'apporte rien ni à la population, ni à la bibliothèque, ni à la structure de coopération intercommunale, quelle qu'elle soit. Le projet de lecture publique territorial doit précéder le transfert, et être adapté à l'échelle du terrain : la lecture publique intercommunale ne fonctionne pas de la même façon en milieu urbain et en milieu rural, ni dans des communautés de communes ou d'agglomération, et encore moins dans des communautés urbaines. Les enjeux varient selon l'environnement social, économique, culturel mais aussi politique du territoire, et toutes ces données doivent être prises en compte lors de l'élaboration du projet. Enfin, et Olivier Bianchi le rappelle, l'intercommunalité culturelle fait émerger de nouveaux personnels politiques, rarement venus d'anciens mandats municipaux à la culture, et apportant parfois un regard neuf sur les politiques culturelles, gage de renouvellement de celles-ci par rapport aux politiques menées par l'Etat ou les communes. Si les politiques culturelles intercommunales ne se démarquent cependant pas de ces dernières dans leurs lignes principales, le renouvellement des acteurs à leur origine est souvent l'occasion de nouveautés et de modernisation, voire de partenariats revisités dans le sens d'une plus étroite collaboration.

B. UNE REMISE EN QUESTION DES PARTENARIATS EN MATIERE DE LECTURE PUBLIQUE

Réforme territoriale et développement de l'intercommunalité remettent en question les rôles traditionnellement dévolus à la région et au département : en effet, la première vise à leur ôter un certain nombre de compétences, et la seconde, de fait, empiète sur leurs domaines d'action. Redéfinir les termes d'une coopération efficace entre communes, intercommunalités, départements et régions apparaît ainsi comme une nécessité pour mener des politiques de lecture publique cohérentes à l'échelle non plus d'une commune, mais d'un territoire. Par ailleurs, et alors que la réforme territoriale s'attaque au grand chantier des financements croisés, il est important de rappeler que, dans le domaine culturel, la fin de ces financements croisés présente un risque sérieux d'uniformisation des politiques culturelles, quand le développement de partenariats nouveaux et transversaux en signe souvent, bien au contraire, le renouveau et la modernisation.

1. Régions et départements : à la recherche de nouveaux modes d'action en faveur de la lecture publique

Avec le déploiement national de l'intercommunalité, se pose de manière cruciale la question du rôle à jouer à jouer en matière de lecture publique pour les départements et les régions. Quelles missions et postures adopter pour s'insérer de manière complémentaire et efficace dans des politiques de lecture publique de plus en plus souvent élaborées à un niveau lui-même supra communal ? Quelle action mener en matière d'aménagement culturel d'un territoire structuré non plus en communes indépendantes et dispersées, mais en intercommunalités ? Tout simplement, régions et

départements ont-ils encore un rôle à jouer en matière de lecture publique, ou doivent-ils s'effacer au profit des intercommunalités voire des futurs métropoles ou pôles métropolitains ?

Redéployer l'action des départements

Au travers des départements, c'est le rôle et l'utilité des BDP que l'intercommunalité met en question. En effet, certaines des missions de base des BDP, qui ont fondé leur légitimité au moment de leur création, ne sont aujourd'hui plus entièrement d'actualité. Je pense ici notamment à l'action en milieu rural : dans certains départements très urbanisés, cette mission perd une partie de son sens. La Seine-Saint-Denis, dépourvue de BDP, constitue à ce titre un exemple certes poussé à l'extrême, mais néanmoins évocateur. Dans le département du Rhône, la Médiathèque départementale privilégie, elle, la desserte des communes de moins de 7 000 habitants, seuil qui a semblé plus pertinent au Conseil général, et non plus celle des communes de moins de 10 000 habitants. Par ailleurs, la Médiathèque s'intéresse de plus en plus à la formation des personnels (bénévoles ou salariés), et pense à fermer certains des points lecture les moins utiles, pour concentrer son action sur le développement d'établissements de qualité à fort rayonnement territorial. Elle fournit davantage de conseil technico-administratif que de documents aux bibliothèques, et leur offre un catalogue de formations auxquelles ces dernières n'auraient sans cela pas accès. C'est de cette façon que les BDP peuvent inscrire leur action en complémentarité de celle des intercommunalités, celles-ci ne bénéficiant pas de la même largeur de point de vue ni d'action. Avec le déploiement de l'intercommunalité en matière de lecture publique, les BDP sont plus que jamais appelées à renforcer leur rôle d'experts et de conseil aux bibliothèques et aux réseaux de lecture publique intercommunaux. La création du réseau des bibliothèques de la Vallée de l'Hérault est ainsi due à une action conjointe de l'intercommunalité, des communes, et du département. Celui-ci a non seulement accompagné communes et intercommunalité lors de l'étude qui a précédé la communautarisation, mais il a également mené une mission de conseil précieuse tout au long du projet, et a cofinancé le poste de bibliothécaire coordinateur du réseau. Les BDP bénéficient en effet d'une réelle expérience dans le domaine de l'aménagement culturel du territoire, de la coordination, de la circulation des documents, expérience indispensable à des intercommunalités encore jeunes, pour qui la lecture publique est un domaine d'action nouveau aux enjeux parfois difficiles à identifier. Par ailleurs, certaines des missions traditionnelles des BDP (comme la formation des professionnels) leur confèrent une capacité tout comme une compétence naturelles et indispensables aux réseaux de lecture publique intercommunaux. Familières du travail en réseau, les BDP sont également fortes d'une réelle expérience dans le domaine de l'action culturelle partenariale ; un domaine crucial pour des réseaux de lecture publique intercommunaux soucieux de communication, et désireux de se faire connaître des usagers. On se souvient que, lors de la création des BDP, la littérature professionnelle aimait déjà à dire que leur mission serait remplie lorsque le besoin d'elles ne se ferait plus sentir. Or, aujourd'hui, un rôle d'accompagnateur pour les bibliothèques communales et intercommunales est plus que jamais indispensable ; le confier au partenaire régional est envisageable mais peu pertinent du fait de son éloignement géographique. Les BDP, elles, bénéficient de suffisamment de distance pour pouvoir offrir un point de vue général sur un territoire, tout en maintenant un lien de proximité nécessaire avec les bibliothèques qui le composent. Cela ne signifie pas que la région n'a aucun rôle à jouer en matière de culture ou de lecture publique, bien au contraire.

Donner une nouvelle ampleur au partenaire régional

Au sein du couple intercommunalité-département qui se dessine en matière de lecture publique, quelle peut être la place laissée à la région ? En effet, sans compétence traditionnelle dans ce secteur, la région n'a pas vocation à y intervenir de manière fréquente. Pourtant, elle finance de nombreux projets de lecture publique. En témoigne l'exemple de la bibliothèque municipale de Rouen qui, pour financer la numérisation des manuscrits de Flaubert et leur transcription, a eu recours pour 50% à l'Etat, et pour 50% à la commune, à l'agglomération, à la région, à l'université et à la fondation Bettencourt-Schueller. Est-ce à dire que, dans la lignée des projets défendus par Pierre Lelièvre, la lecture publique devrait être structurée au sein de services régionaux ? Il faudrait pour cela que l'existence d'un public proprement régional soit avérée. Or, Nicolas Galaud l'affirme⁹⁰, lorsque le rayonnement des fonds d'une bibliothèque dépasse la simple échelle locale, c'est plutôt pour prendre une ampleur nationale voire internationale que régionale. De plus, les fonds régionaux constituent selon lui une part relativement faible des fonds détenus par les grandes métropoles régionales. Ainsi, si la région n'a que peu d'intérêts à financer des investissements quotidiens en matière de lecture publique (les communes, intercommunalités, et départements sont, de par leur proximité, mieux placés pour s'en charger), elle est en revanche un partenaire pertinent pour tout projet à rayonnement non plus seulement local, mais plutôt national. Par ailleurs, certaines des compétences obligatoires de la région lui confèrent une véritable expertise, particulièrement utile dans une optique de politiques de lecture publique innovantes. Par exemple, la compétence aménagement du territoire de la région peut tout à fait intégrer une dimension culturelle basée sur le patrimoine écrit ou sur l'action culturelle. « Ainsi, les fonds régionaux d'acquisition pour les bibliothèques, quand ils existent, permettent de mettre en place et de soutenir une politique réellement concertée à l'échelon régional d'enrichissement du patrimoine des bibliothèques »⁹¹. De même, la compétence des régions dans le domaine de la formation professionnelle peut rejoindre les besoins en matière de formation toujours plus importants des bibliothèques, dans une situation de mutation incessante du métier de bibliothécaire. Des bibliothécaires qui, de plus, connaissent le partenaire régional par le biais des agences du livre ou de la DRAC qui, bien que ne dépendant pas directement des régions mais bien de l'Etat, utilisent cette échelle pour établir les bases d'une coopération étroite avec les bibliothèques. Enfin, les régions ont, en général et en coopération avec l'Etat, financé la construction de BMVR (le cas de Montpellier mis à part) implantées au cœur des grandes métropoles régionales. Elles travaillent ainsi de manière peut-être plus fréquente à la fois avec ce genre d'agglomération, mais également avec l'Etat. Ainsi, peut se dessiner un exemple de clef de répartition des compétences entre communes, intercommunalités, départements et régions en matière de lecture publique : aux communes et intercommunalités, la gestion des équipements de proximité. A l'échelon départemental, celle du monde rural, l'expertise délivrée aux communes et intercommunalités et l'aménagement du territoire départemental. A la région enfin, l'aide aux équipements à rayonnement national ou tout au moins à forte capacité d'attraction, l'appui financier aux projets de grande ampleur, et l'aménagement culturel du territoire régional dans son ensemble. Départements et régions, on le voit, peuvent mener une action non pas concurrente, mais bien complémentaire dans le domaine de la lecture publique, chacun agissant dans des secteurs précis liés à sa propre expertise ; cette intervention combinée de plusieurs niveaux administratifs, en faisant émerger des partenariats innovants,

⁹⁰GALAUD, Nicolas. « Bibliothèques et territoires », *BBF*, 2001, Paris, t.46, n°3

⁹¹ *Id.*

apparaît comme indispensable à la pérennité des politiques de lecture publique tout comme à leur pluralité.

2. Les nouveaux partenariats, solution au risque d'uniformisation des politiques de lecture publique ?

Nous avons développé plus haut l'idée que, lorsque la lecture publique passe à l'intercommunalité, l'essence des politiques qui y sont élaborées n'en est pas pour autant bouleversée, en application d'un processus de reproduction des politiques culturelles à l'identique entre l'Etat et les collectivités territoriales. Une des manières d'éviter cette reproduction, signe avant-coureur d'un essoufflement de la politique culturelle en général, tient peut-être dans l'élaboration de nouveaux partenariats pour les bibliothèques. Ces nouveaux partenariats sont d'autant plus faciles à mettre en place que les bibliothèques ont la possibilité de coopérer de manière aisée avec des acteurs originellement extérieurs à la lecture publique.

La fin des financements croisés, risque potentiel pour la diversité des politiques culturelles

Si le transfert de la lecture publique à l'intercommunalité n'est que rarement synonyme de bouleversement, il n'en permet pas moins des changements dans les politiques menées qui, on l'a vu, sont liés au renouvellement du personnel engagé et vont souvent dans le sens d'une amélioration du service rendu. Néanmoins, le fait que le système pousse davantage à la reproduction à l'identique qu'à la diversification pose la question de la nature des politiques culturelles en cas de spécialisation des niveaux administratifs, de suppression de la clause générale de compétence et de fin des financements croisés. En effet, on l'a vu, la coopération entre les différents échelons institutionnels est un réel atout pour les politiques de lecture publique ; un atout que l'on ne peut cantonner à des bénéfices financiers ou des économies d'échelle. Une spécialisation de chacun des partenaires impliquerait nécessairement une diminution de leur nombre au sein des projets menés par les bibliothèques, et une unification progressive des politiques dans le sens de l'acteur institutionnel majoritairement impliqué. Avec le risque de voir des politiques plutôt départementales, plutôt intercommunales, ou encore spécifiquement communales, et bien peu de diversité. Si ce tableau est volontairement exagéré, il n'en demeure pas moins que le grand nombre d'acteurs différents impliqués par un projet ou une politique est un gage essentiel de sa diversité et qu'en cela, la culture diverge des autres politiques publiques pour lesquelles le millefeuille territorial peut, en effet, constituer un vecteur de complexité plus que de qualité. C'est pourquoi, au-delà de la coopération entre différents échelons, la lecture publique a intérêt à encourager le développement de nouveaux partenariats, inédits ou encore peu répandus, avec des secteurs originellement peu concernés par les problématiques culturelles.

L'invention ou le renforcement des partenariats, vecteur de diversification des politiques de lecture publique

Sans revenir sur les bienfaits supposés de l'intercommunalité, il est nécessaire de rappeler qu'elle joue dans ce domaine un rôle indéniable : elle autorise une transversalité des politiques publiques peu commune, et permet à différents acteurs de se rencontrer et de travailler ensemble. Mais elle n'est pas le seul vecteur de coopération

transversale et parfois, l'échelon local, échelon de proximité par excellence pour les citoyens comme pour les politiques publiques, est le mieux placé : à Vienne, dans l'Isère, la direction des affaires culturelles et celle des affaires sociales ont fusionné au sein d'une seule et même direction, permettant pour ces domaines cruciaux de l'action publique un travail main dans la main. Sans aller aussi loin, d'autres coopérations plus classiques mais néanmoins encore peu fréquentes existent pour les bibliothèques, qui permettent de lutter contre le risque d'uniformisation des politiques culturelles. La coopération entre bibliothèques municipales et bibliothèques universitaires, en est un exemple, comme on l'a vu pour la bibliothèque municipale de Rouen avec les manuscrits de Flaubert. D'autant qu'avec l'autonomie des universités, le partenaire régional sera peut-être appelé dans l'avenir à des investissements plus importants en matière non seulement de recherche et d'entretien des locaux des universités, mais aussi de financement des bibliothèques universitaires. En lui conférant, comme proposé précédemment, une compétence en matière d'aménagement culturel du territoire, on autoriserait peut-être plus facilement des rapprochements entre ces deux institutions culturelles, avec des interactions riches de bénéfices pour l'utilisateur. La question des étudiants séjournant en bibliothèque municipale serait, par exemple, appréhendée de manière certainement plus efficace par un travail en binôme bibliothèque municipale-bibliothèque universitaire que par chacune d'elles séparément. Des pôles documentaires régionaux pourraient ainsi émerger, avec des atouts financiers importants, comme la négociation commune de tarifs d'abonnements à certains périodiques électroniques, par exemple. Nous pourrions multiplier les exemples de coopération hors de sentiers battus pour les bibliothèques, mais nous considérons qu'il s'agit là d'un travail de recherche à part entière, qu'il sera à terme important de mener si l'on veut d'une part, fournir un service le plus performant et adapté aux besoins de l'utilisateur possible, et d'autre part, permettre une adéquation des politiques de lecture publique aux mutations en cours dans la société actuelle et future.

Conclusion

Au moment de mettre un point final à cette étude, plusieurs conclusions s'imposent à nous. Tout d'abord, l'appropriation des questions institutionnelles et politiques liées non seulement à l'intercommunalité, mais à l'environnement des bibliothèques dans son acception la plus large, nous semble plus que jamais indispensable pour les professionnels de la lecture publique. Au fil de nos lectures et entretiens, il nous a semblé que ce travail d'appropriation était en bonne voie, même si encore hésitant. Cette appropriation est d'autant plus indispensable que les années à venir verront l'organisation territoriale française bouleversée, avec des effets certains pour les bibliothèques. Or, la voix des professionnels de la culture n'est pas toujours bien entendue des décideurs nationaux ou même locaux, et il nous semble crucial, pour défendre une politique culturelle libre, riche et diversifiée, que celle-ci s'insère de manière plus que jamais légitime aux côtés des autres politiques publiques locales. Daniel Béhar et Philippe Estèbe parlent à ce sujet de « banalisation » de la politique culturelle⁹². Si la lecture publique (et la culture en général) ne peuvent et ne doivent pas être banalisées dans leur traitement, la banalisation de leur statut auprès du public et des décideurs politiques nous apparaîtrait au contraire comme une réussite ; elle attesterait en effet d'une diffusion efficace parce que large et répartie à l'ensemble de la population française. Pour cela, et dans une période de restrictions budgétaires, il nous semble important de reprendre une problématique récurrente pour la culture comme pour les autres politiques locales : celle de la clarification des compétences entre les différents échelons administratifs. Si une répartition limitative et la fin de financements croisés sources de richesse et de diversité pour les politiques menées ne nous semblent pas pertinentes, nous pensons néanmoins que les grandes lignes des spécificités d'action de chaque échelon gagneraient à être définies, en accord avec leurs domaines d'expertise traditionnels. Cela permettrait sans doute une meilleure répartition des rôles entre les différentes échelles de décision, pour des politiques non seulement plus efficaces, mais aussi plus pertinentes et peut-être mieux adaptées à leur territoire d'application. Enfin, la question de l'intercommunalité apparaît bel et bien comme un enjeu majeur pour les bibliothèques dans les années à venir. Terrains d'expérimentations nombreuses et souvent innovantes, les réseaux de lecture publique intercommunaux constituent très certainement l'une des directions dans lesquelles les bibliothèques s'orienteront de manière générale à l'avenir. Ils ne constituent cependant pas une solution miracle ; plus que jamais, la notion de lecture publique est indissociable de celle de projet politique. Mais ils portent en eux quelques belles promesses et valeurs pour la lecture publique, à savoir le dialogue et la coopération entre professionnels de tous domaines, la prise en compte de l'usager et de ses pratiques, l'adéquation (dans la mesure du possible) des politiques publiques au territoire en tant que bassin de vie... Reste à savoir si le territoire de l'intercommunalité est le plus pertinent, non seulement pour les politiques de lecture publique, mais pour les politiques locales en général, ainsi que pour l'usager. En effet, si l'intercommunalité n'est pas un phénomène récent, elle est une pratique relativement jeune, qui s'orientera certainement dans des directions différentes dans les années à venir. Aujourd'hui très proche du modèle d'organisation communal, elle s'en

⁹² BEHAR, Daniel, et ESTEBE, Philippe. « Politique culturelle et territoire. La banalisation douloureuse », *BBF*, Paris, t.46, n°3

affranchira peut-être avec le temps. A ce titre, certaines mesures du projet de réforme territoriale, comme la création des métropoles, infléchiront sans doute les pratiques des EPCI vers davantage d'autonomie ; des EPCI déjà rompus au principe de la diversité, leurs systèmes d'organisation étant quasiment proportionnels à leur nombre.

Bibliographie

SUR LES ASPECTS JURIDIQUES GENERAUX

DELAMARRE, Manuel. *L'Administration et les institutions administratives*, La Documentation française, Paris, 2008

GUETTIER, Christophe. *Droit administratif*, Montchrestien, Paris, 2009

GUETTIER, Christophe. *Institutions administratives*, Editions Dalloz, Paris, 2008

LEBRETON, Gilles. *Droit administratif général*, Editions Dalloz, Paris, 2009

SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

BONNARD, Maryvonne. *Les Collectivités territoriales en France*, La Documentation française, Paris, 2005

DUCASSOU, Dominique. « Collectivités locales et universités », *BBF*, 2001, n°3, p.27-33

FAURE, Bertrand. *Droit des collectivités territoriales*, Editions Dalloz, Paris, 2009

MABILEAU, Albert. *La Région an I*, Sous la direction d'A. Percheron, Paris, PUF, 1987

TRONQUOY, Philippe. *Décentralisation, Etat et territoires*, Cahiers français n°318, La Documentation française, Paris, 2004

VITAL-DURAND, Emmanuel. *Les Collectivités territoriales en France*, Editions Hachette supérieur, Paris, 2008

Les Collectivités locales en chiffres 2009, Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL)

http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/collectivites_locales/les_collectivites_locales/view

Rapport de la Cour des Comptes, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000519/0000.pdf>

SUR LES POLITIQUES CULTURELLES

DJIAN, Jean-Michel. *Politique culturelle : la fin d'un mythe*, Editions Gallimard, Paris, 2005

FRIEDBERG, Erhard, URFALINO, Philippe. *Le jeu du catalogue : les contraintes de l'action culturelle dans les villes*, Paris, La Documentation française, 1984

LATARJET, Bernard. *L'Aménagement culturel du territoire*, La Documentation française, Paris, 1992

MOULINIER, Pierre. *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan, Paris, 2002

MOULINIER, Pierre. *Les Politiques publiques de la culture en France*, Presses universitaires de France, Paris, 2005

POIRRIER, Philippe. *L'Etat et la culture en France au XXe siècle*, Librairie générale française, Paris, 2006

RIGAUD, Jacques. *Les Deniers du rêve. Essai sur l'avenir des politiques culturelles*, Grasset, Paris, 2001
SAEZ, Guy. *Institutions et vie culturelles*, Paris, 2004
TRONQUOY, Philippe. *Les politiques culturelles*, Cahiers français n°348, La Documentation française, Paris, 2009
URFALINO, Philippe. « La municipalisation de la culture », *Pratiques culturelles et politiques de la culture*, Bordeaux, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, 1987

SUR LES POLITIQUES CULTURELLES LOCALES

BEHAR, Daniel, ESTEBE, Philippe, « Politiques culturelles et territoires. La banalisation douloureuse », *BBF*, 2001, n°3, p.15-18
GIRARD, Hélène, HELIAS, Aurélien. Dossier « Culture : les interventions croisées plébiscitées par les acteurs locaux », 13 juillet 2009, p.22-27
GIRARD, Hélène, HELIAS, Aurélien. Dossier « Publics fragiles : culture et social font cause commune », *La Gazette des communes*, 14 décembre 2009, p.26-33
HELIAS, Aurélien. « L'artothèque du Lot vise un public en majorité rural », *La Gazette des communes*, 6 juillet 2009, p.36-37
LARTIGOT, Jean-Claude. « Recomposer les politiques culturelles avec les agences régionales », *L'Observatoire*, 2009, n°34
<http://www.observatoire-culture.net/pdf/lartigotok.pdf>
LAUNAY, Jean, et MARTINEZ, Henriette. Rapport « L'action culturelle diffuse, instrument de développement des territoires », juin 2006
<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i3127.pdf>
POIRRIER, Philippe (dir.). *Les Collectivités locales et la culture. Les formes de l'institutionnalisation, XIXe-XXe siècles*. La Documentation française, Paris, 2002
TALIANO-DES GARETS, Françoise. *Les Métropoles régionales et la culture, 1945-2000*. La Documentation française, Paris, 2007
Les dépenses culturelles des collectivités locales en 2006 : près de 7 milliards d'euros pour la culture, MCC/DEPS, 2009
http://www2.culture.gouv.fr/culture/deps/2008/pdf/Cchiffres09_3.pdf

SUR L'INTERCOMMUNALITE

BONNET, Didier, FORRAY, Jean-Baptiste, et KINDERMANS, Marion. Dossier « Périmètres : quand l'interco voit grand », *La Gazette des communes*, 28 septembre 2009, p.26-33
BRAEMER, Nicolas, FORTOUL, Pascal. « Tout repose sur la force du projet politique ! », *La Lettre du cadre territorial*, n°389, 1^{er} novembre 2009, p.24-25
GIRARDON, Jean. *L'Intercommunalité*, Ellipses, Paris, 2008
KERROUCHE, Eric. *L'Intercommunalité en France*, Montchrestien, Paris, 2008
LE SAOUT, Rémy, MADORE, François. *Les Effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004
RIGAULT, Jean-Claude. *Etablissements publics de coopération intercommunale. Les E.P.C.I au cœur de la coopération intercommunale*. Editions du Puits Fleuri, Héricy, 2003
Lettre hebdomadaire, *Carrefour local*, n° 176, 14 juin 2004
<http://carrefourlocal.senat.fr/breves/breve2226.html>

SUR L'INTERCOMMUNALITE CULTURELLE

BIANCHI, Olivier, BRAEMER, Nicolas. « Interco : place à la culture ! », *La Lettre du cadre territorial*, n°385, 1^{er} septembre 2009, p.5

DELVAINQUIERE, Jean-Cédric, DIETSCH, Bruno. « L'Intercommunalité culturelle : un état des lieux », synthèse de l'étude réalisée par Emmanuel Négrier, Philippe Teillet et Julien Préau, DEPS, octobre 2008

NEGRIER, Emmanuel, TEILLET, Philippe, PREAU, Julien. *Intercommunalités : le temps de la culture*, Editions de l'OPC, Grenoble, 2008

NEGRIER, Emmanuel, TEILLET, Philippe. « Les jeux politiques de l'intercommunalité culturelle », *L'Observatoire*, 2009, n°34

<http://www.observatoire-culture.net/data/public/pdf420.pdf>

NOYE, Christophe. « Intercommunalités culturelles », *BBF*, 2001, n°3, p.40-43

SUR L'INTERCOMMUNALITE EN MATIERE DE LECTURE PUBLIQUE

BOITARD, Laurence. « Lecture publique et intercommunalité. Etat des lieux », *BBF*, 2001, n°3, p.44-47

CALENGE, Bertrand. Blog Carnet de notes, « L'intercommunalité : quelles réalités ? », 2 décembre 2009

<http://bccn.wordpress.com/>

DEBRION, Philippe. « Intercommunalité et bibliothèques. L'exemple des villes nouvelles », *BBF*, 2001, n°3, p.60-63

FAURE, Alain, NEGRIER, Emmanuel. « Les bruissements intercommunaux et la lecture publique », *L'Observatoire*, hiver 2005, n°27

http://www.arald.org/ressources/pdf/dossiersenligne/FAURE_NEGRIER.pdf

FAURE, Alain, NEGRIER, Emmanuel. *La lecture publique à l'heure intercommunale*, Editions de l'Aube, Paris, 2004

GUDIN DE VALLERIN, Gilles. Etude sur les modalités de passage à l'intercommunalité des bibliothèques, ADBGV/ADBBDP, 2004

<http://www.adbgv.asso.fr/index.php?page=ficheprojet&choix=8>

LELONG, Jean. « La Vallée de l'Hérault parie sur les bibliothèques de proximité », *La Gazette des communes*, 21 septembre 2009, p.44-45

POUCHOL, Jérôme. Commentaires 8-11, Blog de Bertrand Calenge, 10-11 décembre 2009

<http://bccn.wordpress.com/2009/12/02/lintercommunalite-queelles-realites/#comments>

THOMAS, Leslie. « Intégrer des projets intercommunaux en bibliothèque municipales. Le cas de la médiathèque des Mureaux », *BBF*, 2001, n°3, p.56-59

Intercommunalité : un atout pour la lecture publique ? Actes du colloque du 5 décembre 2002 à l'Hôtel du département du Val d'Oise par le Conseil général du Val d'Oise et l'association Cible 95

<http://bibliotheques.valdoise.fr/media/media3755.pdf>

SUR LES POLITIQUES LOCALES DE LECTURE PUBLIQUE

COHEN-HADRIA, Pierre. Synthèse de l'état des lieux des structures régionales pour le livre 2007

http://www.arald.org/ressources/pdf/dossiersenligne/fill_synthese_de_l_etat_des_lieux_des_srl_07.pdf

GALAUD, Nicolas. « Bibliothèques et territoires », *BBF*, 2001, n°3, p.20-26
GALAUD, Nicolas. « BMVR, où en est-on ? », *BBF*, 2009, n°3, p.76-77
GAUTIER-GENTES, Jean-Luc. Rapport « Livre et lecture : repérage et évaluation des politiques communes et concertées Etat/régions et Etat/départements, février 2008
LECCIA, Valérie. « La lecture publique au cœur des politiques départementales », *BBF*, 2009, n°4, p.95
SAEZ, Jean-Pierre. « Bibliothèques et territoires ». Communication faite lors du Congrès de l'Association des bibliothécaires de France, Toulouse, 11-14 juin 2004
http://www.arald.org/ressources/pdf/dossiersenligne/SAEZ_bibliotheques_territoires.pdf

SUR LA REFORME TERRITORIALE

BALLADUR, Edouard. Rapport du Comité pour la réforme territoriale « Il est temps de décider », mars 2009
<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000097/0000.pdf>
BALLIGAND, Jean-Pierre, LAFFINEUR, Marc. Rapport « Relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales », n°1859, juillet 2009
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1859.asp>
BELOT, Claude. Rapport « Faire confiance à l'intelligence territoriale », n°471, juin 2009
<http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-471.html>
COBLENTZ, Jean-Pierre, HEYMES, Pascal. « TP : les perdants...et les gagnants », *La Lettre du cadre territorial*, n°386, 15 septembre 2009, p.12-14
COBLENTZ, Jean-Pierre, HEYMES, Pascal. « Réforme de la TP : des arbitrages à venir », *La Lettre du cadre territorial*, n°388, 15 octobre 2009, p.16-17
DESCHAMPS, François. « Ce que le rapport Ballardur pourrait changer dans le domaine culturel », *Lettre d'information du réseau culture*, n°198, 2 mars 2009
http://www.territorial.fr/TPL_CODE/TPL_NWL_ART_FICHE/PAR_TPL_IDENTIFIA NT/27498/863-la-lettre-des-professionnels-du-secteur-culturel-des-collectivites-territoriales.htm
FAGNART, Sylvie. « Réforme territoriale : pas d'économies avec la fusion région-départements », *La Gazette des communes*, 21 septembre 2009, p.10-11
FAGNART, Sylvie, GERBEAU, Delphine. Dossier « RGPP : l'administration territoriale de l'Etat chamboulée », *La Gazette des communes*, 9 novembre 2009, p.24-31
FAGNART, Sylvie, FORRAY, Jean-Baptiste. Dossier « Réforme des collectivités : le dessous des cartes », *La Gazette des communes*, 16 novembre 2009, p.42-51
FORRAY, Jean-Baptiste. « Réforme territoriale. Les régions doivent-elles encore faire leurs preuves ? », *La Gazette des communes*, 31 août 2009, p.10-11
FORRAY, Jean-Baptiste. « Métropoles. Les quatre formules que prépare le gouvernement », *La Gazette des communes*, 19 octobre 2009, p.10-11
GOURAULT, Jacqueline, KRATTINGER, Yves. Synthèse du rapport « Faire confiance à l'intelligence territoriale », juin 2009
<http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-471-syn.pdf>
LAMBERT, Alain. Rapport « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », novembre 2007
http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/rapport_lambert-dec07.pdf
LE CHATELIER, Luc. « Adieu la taxe professionnelle, adieu la culture locale ? », *Télérama*, n°3121

<http://www.telerama.fr/scenes/adieu-taxe-professionnelle-adieu-culture.49135.php>

WARSMANN, Jean-Luc. Rapport « Une clarification de l'organisation et des compétences des collectivités territoriales », n°1153, octobre 2008

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1153.asp>

Dossier « Comprendre la RGPP », *Départements*, octobre 2008, n°96

<http://www.adbdp.asso.fr/IMG/pdf Lire le magazine n 96 - octobre 08.pdf>

Résolution des présidents de communautés urbaines, 37^e journées des communautés urbaines de France, Bordeaux, 8-9 octobre 2009

http://www.lacub.com/presse/cp/2009/octobre/resolutions_JCU_091009.pdf?rub_code=17&pert_id=2327

Analyse de l'AdCF concernant la réforme de la taxe professionnelle, octobre 2009

http://www.adcf.asso.fr/files/CP/Note1_AdCF_PLF2010.pdf

Communiqué de presse concernant la réforme de la taxe professionnelle, AMF/Maires de grandes villes/Fédération des maires de villes moyennes/Association des petites villes de France/AdCF/Communautés urbaines de France, décembre 2009

http://www.amf.asso.fr/gabarit/?doc_n_id=9822

SITES INTERNET A CONSULTER

Site internet du Comité pour la réforme territoriale

<http://www.reformedescollectiviteslocales.fr>

Site internet Bercy Colloc

<http://www.colloc.bercy.gouv.fr>

Table des annexes

ANNEXE 1 : LA STRUCTURE DE LA FISCALITE LOCALE EN 2006 (EN MILLIONS D'EUROS) 1.....	63
ANNEXE 2 : L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (1).....	64
ANNEXE 3 : L'EFFORT FINANCIER DE L'ETAT EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES (2).....	65
ANNEXE 4 : LA NOMENCLATURE COMPTABLE DES DEPENSES CULTURELLES DES COMMUNES ET DE LEURS GROUPEMENTS	66
ANNEXE 5 : LA NOMENCLATURE COMPTABLE DES DEPENSES CULTURELLES DES DEPARTEMENTS ET DES REGIONS.....	67
ANNEXE 6 : LES MEDIATHEQUES DU RESEAU PASS'RELLE	69

Annexe 1 : La structure de la fiscalité locale en 2006 (en millions d'euros) 1

	Régions	Départements	Communes et groupements	Ensemble
Produits votés des 4 taxes				
Taxe d'habitation		4,53	9,44	13,97
Taxe sur le foncier bâti	1,59	5,50	11,65	18,74
Taxe sur le foncier non bâti	0,01	0,05	0,75	0,81
Taxe professionnelle	2,76	8,05	15,89	26,70
Sous total (1)	4,36	18,13	37,73	60,22
Autres contributions				
Taxe enlèvement ordures ménagères			4,60	4,60
Droits de mutation à titre onéreux		7,39	2,10	9,49
Taxe sur les produits pétroliers	1,02	5,04		6,06
Versement transports en commun			5,28	5,28
Taxe sur les cartes grises	1,83			1,83
Taxe sur l'électricité		0,50	0,94	1,44
Impôts et taxes d'outre-mer	0,48	0,15	0,72	1,35
Taxes sur les contrats d'assurance		1,15		1,15
Contribution apprentissage	0,37			0,37
Taxe de séjour	0,03	0,00	0,16	0,19
Taxe sur les pylônes électriques			0,17	0,17
Taxe sur les remontées mécaniques		0,01	0,06	0,07
Redevance des mines		0,01	0,01	0,02
Taxes sur les permis de conduire	0,00			0,00
Autres	0,23	0,25	0,91	1,15
Sous total (2)	3,97	14,51	14,91	33,39
Total (1) + (2)	8,33	32,64	52,64	93,61

Annexe 2 : L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (1)

Les dotations de l'Etat en 2003, sous enveloppe⁹³ et en millions d'euros	
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	18 909
Régularisation de la DGF	61
Dotation spéciale instituteurs	243
Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle	572
Fonds national de péréquation	129
Dotation élu local	46
Compensation de la perte du produit dû à la suppression de la part salaires dans les bases de la taxe professionnelle	8 890
Dotation globale d'équipement	872
Dotation régionale d'équipement scolaire	576
Dotation départementale d'équipement des collèges	286
Dotation générale de décentralisation	6 198
Dotation générale de décentralisation Corse	240
Dotation générale de décentralisation formation professionnelle	1 389
Compensation de la suppression de la part régionale des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe d'habitation	1 861
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	1 452

Source : projet de loi de finances pour 2005

⁹³ Les crédits budgétaires aux collectivités pesant chaque année d'un poids plus lourd, les gouvernements successifs ont cherché à maîtriser leur progression en instituant à partir de 1996, pour une période de trois ans, un « pacte de stabilité financière » aux termes duquel les principales dotations budgétaires indexées sont incluses dans une « enveloppe normée » devant évoluer au rythme de l'inflation, et ses composantes à leur propre rythme, l'une d'elle servant de variable d'ajustement. Aujourd'hui, un « contrat de croissance et de solidarité » a repris les mêmes principes, à ceci près que le taux d'évolution de l'enveloppe normée inclut une part du taux de croissance du PIB (33%).

Annexe 3 : L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales (2)

Les dotations hors enveloppe⁹⁴ de l'Etat, en 2003 et en millions d'euros	
Fonds de compensation pour la TVA	3 930
Prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation	380
Reversement de la TIPP à la Corse	28
Subventions et comptes spéciaux du Trésor	2 346
Subvention de fonctionnement <i>Dont Culture et Communication</i>	956 257
Subventions d'équipement <i>Dont Culture et Communication</i>	1 217 219
Comptes spéciaux du Trésor	174
Compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	10 945
DCTP – Réduction pour embauche et investissement	110
Contrepartie de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties	90
Compensation des exonérations relatives à la fiscalité locale	1 953
Contrepartie de divers dégrèvements législatifs	8 791
Total (2)	17 628
Total (1) + (2)	59 355
Fiscalité transférée (3)	
Cartes grises (régions)	1 469
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière départementale	4 935
Total (3)	6 404
Total général (1) + (2) + (3)	65 759

⁹⁴ Ces concours sont indépendants de l'indexation de l'enveloppe normée

Annexe 4 : La nomenclature comptable des dépenses culturelles des communes et de leurs groupements

Annexe 2

La fonction 3 – Culture – de la nomenclature budgétaire et comptable M14 appliquée par les communes et leurs groupements
31 – Expression artistique
311 – Expression musicale, lyrique et chorégraphique
312 – Arts plastiques et autres activités artistiques
313 - Théâtres
314 – Cinémas et autres salles de spectacle
32 – Conservation et diffusion des patrimoines
321- Bibliothèques et médiathèques
322 - Musées
323 - Archives
324 – Entretien du patrimoine culturel
33 – Action culturelle

Annexe 5 : La nomenclature comptable des dépenses culturelles des départements et des régions

La fonction culture de la nomenclature budgétaire et comptable M52 appliquée par les départements
312 – Activités artistiques et action culturelle
313 - Patrimoine
314 – Bibliothèques et médiathèques
315 - Musées
316 - Archives
La fonction culture de la nomenclature budgétaire et comptable M71 appliquée par les régions
311 - Enseignement artistique
312 – Activités culturelles et artistiques
313 - Archives

Annexe 6 : Les médiathèques du réseau Pass'relle

- Médiathèques Municipales de Strasbourg
 - Médiathèques de la Communauté Urbaine de Strasbourg
 - Médiathèques et bibliothèques des communes de la CUS
- [© SIG-CUS 2008](#)



