

ENSSIB

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

Diplôme de conservateur des bibliothèques

**La BMVR et la bibliothèque
intercommunale : l'exemple de la
bibliothèque municipale de Rennes**

Bénédicte Gornouvel

2002

Mémoire rédigé sous la direction d'Anne-Marie Bertrand

La BMVR et la bibliothèque intercommunale : l'exemple de la bibliothèque municipale de Rennes / par Bénédicte Gornouvel.

Résumé :

Au 1er janvier 2002, la bibliothèque municipale de Rennes est devenue bibliothèque intercommunale. Désormais, la communauté d'agglomération de *Rennes Métropole* gère la bibliothèque centrale, qui est aussi bibliothèque municipale à vocation régionale, hors bibliothèques de quartiers. La BMVR de Rennes doit, par conséquent, rendre de nouveaux services intercommunaux.

Cette étude s'est attachée à comprendre les raisons, les intérêts et les inconvénients d'un travail en intercommunalité, pour les bibliothèques et plus particulièrement pour celle de Rennes.

Descripteurs :

Bibliothèques municipales à vocation régionale ** France

Coopération intercommunale ** France

The regional library and the intermunicipal library : the case of the public library of Rennes.

Abstract :

On January 1st 2002, the Rennes public library became an intermunicipal library. From now on it means that the "communauté d'agglomération de *Rennes Métropole*" is responsible for the city main library which is also a regional public library (BMVR) except for its local branches. The BMVR must therefore provide new intermunicipal services.

The purpose of this study is to understand the benefits, interests and disadvantages of intermunicipal collaboration in particular for the Rennes library.

Keywords :

Regional libraries ** France

Municipal powers and services beyond corporate limits ** France

Remerciements

Qu'il me soit permis de remercier ici Marie-Thérèse Pouillias, Directrice de la Bibliothèque municipale de Rennes, de m'avoir accueillie au sein de son établissement où j'ai bénéficié d'un environnement chaleureux et stimulant durant mes trois mois de stage. J'adresse également mes remerciements à tout le personnel de la bibliothèque, et spécialement à Sarah Toulouse, Antoine Carro-Réhault et Yannick Nexon pour leur précieuse collaboration.

Ce travail s'appuie sur les réflexions des différents professionnels concernés par ce sujet. A tous, j'adresse mes plus vifs remerciements pour les entretiens qu'ils ont eu la gentillesse de m'accorder.

Avant-propos

Ce travail s'est effectué à l'aide d'entretiens qualitatifs menés auprès de différents acteurs locaux, rennais ou non, concernés par l'intercommunalité et les bibliothèques (la liste des personnes figure dans l'annexe 1). Aussi, le guide d'entretiens mis en annexe n'a été qu'un "pense-bête" des questions que nous souhaitions aborder avec nos interlocuteurs.

Introduction

Le visage des bibliothèques françaises a été façonné par l'histoire mais aussi par l'évolution du cadre politique, administratif et culturel du pays. La coopération intercommunale, moyen utilisé par les communes et leurs partenaires pour mener à bien leur politique au niveau local, est née d'une volonté de dépasser les inconvénients de la division territoriale française. Cet instrument de politique administrative peut-il, par-delà son objectif originel de rationalisation de l'organisation territoriale, servir d'autres fins et contribuer au développement de la lecture publique sur le territoire français ? Ce mode d'organisation qui permet aux communes de se regrouper et de collaborer pour mieux équiper le territoire et pour réaliser des économies de gestion, de fonctionnement ou d'investissement, peut-il devenir, entre les mains des acteurs locaux et des professionnels de la lecture publique, l'outil d'une coopération renforcée et améliorée entre les bibliothèques ?

Si le terme de *bibliothèque intercommunale* n'est pas totalement nouveau, il n'en est pas moins vrai que l'engouement actuel pour l'intercommunalité est de nature à relancer une pratique non pas tombée en désuétude mais qui manquait d'un canevas juridique et institutionnel apte à lui conférer une nouvelle force. Ce renouveau et cette reformulation de la coopération entre bibliothèques seront étudiés dans le présent travail, dans le cadre de l'examen des enjeux qui accompagnent le passage à la communauté d'agglomération de la bibliothèque municipale à vocation régionale de Rennes. L'entrée des bibliothèques dans le nouvel âge de l'intercommunalité commande, au premier chef, de dépasser le cadre d'application et de pensée traditionnel que constitue la commune. En effet, la commune est la seule survivance des divisions territoriales de l'Ancien Régime et se maintient en dépit de ses inconvénients et de son inadaptation évidente aux conditions de vie de la France contemporaine. Par ailleurs, espace privilégié d'appartenance des Français et part essentielle de leur identité, elle demeure le lieu d'excellence de la lecture publique.

L'actualité de la question intercommunale au sein des bibliothèques est née d'une lacune du droit. En effet, la loi du 13 juillet 1992, instaurant une troisième part à la dotation générale de décentralisation visant à subventionner la construction et l'équipement des "bibliothèques municipales à vocation régionale", est restée silencieuse quant au mode de financement permettant à ces nouveaux équipements de fonctionner. L'intercommunalité est alors apparue, à Rennes, comme un moyen de combler ce silence de la loi. Les interrogations et les enjeux auxquels se trouve confrontée la BMVR de Rennes sont, à cet égard, exemplaires. L'étude de ces questions, actuellement posées aux professionnels de la lecture publique à Rennes, est particulièrement intéressante en ce qu'elle permet de percer à jour les problèmes afférents à l'intercommunalité. Cette dernière n'est-elle en effet qu'une facilité de gestion visant à répondre au problème de fonctionnement des bibliothèques ou est-elle mise en place afin de favoriser une véritable démarche prospective de structuration de l'offre de lecture et de culture des bibliothèques ? Autrement dit, l'intercommunalité, appliquée aux bibliothèques, se résume-t-elle à un dispositif strictement financier ? Et, par conséquent, représente-t-elle une solution d'avenir pour les bibliothèques ?

Afin de souligner l'exemplarité du cas rennais et tenter de répondre à ces questions, nous nous proposons, dans un premier temps, de revenir sur le débat qui a eu lieu au sujet des BMVR et de souligner l'émergence d'une coopération intercommunale. Puis, en un second temps, nous étudierons la lecture publique dans l'intercommunalité au travers de l'exemple rennais.

1. La BMVR et l'émergence d'une coopération intercommunale

1.1 Le renforcement de la coopération entre bibliothèques dans le cadre régional

1.1.1 La nécessité d'un travail en réseau et d'une coopération

Depuis le début des années 1980, l'exigence de coopération, étroitement liée à la question de l'aménagement du territoire en matière de bibliothèques, est devenue une antienne et un des enjeux majeurs du débat relatif à l'organisation administrative et institutionnelle d'une politique de lecture publique. En effet, « aucune bibliothèque n'est autosuffisante. Dès lors que la bibliothèque est conçue et gérée comme un ensemble éternellement incomplet, la coopération entre bibliothèques n'est plus un service supplémentaire, ni un palliatif à une situation défectueuse, mais un mode d'existence normal de toute bibliothèque, qui doit être intégré à sa conception »¹.

L'idée de la coopération s'est très rapidement confondue avec la notion de *réseau*. Les deux termes sont pourtant distincts². Comme le souligne Anne-Marie Bertrand³, le terme *coopération* n'est pas synonyme de *réseau* : « l'organisation des bibliothèques en réseau est un objectif (impérieux). La coopération est un des moyens d'atteindre cet objectif ». Sous-tendue par la notion de service public, l'idée de réseau porte en elle l'exigence de l'égalité de tous les lecteurs devant

¹. Michel Melot, « Les politiques et les actions de coopération entre bibliothèques aujourd'hui », *Actes des Perspectives pour la coopération. Orléans, 3-4 juin 1991*, p. 10.

². Sabrina Le Bris écrit que « Je distingue volontairement coopération et réseau car ce sont deux termes qui ne sont pas interchangeables. A la suite d'Anne-Marie Bertrand, je dirais que le réseau est le résultat de la coopération. », *Bibliothèques municipales à vocation régionale, une réalité à inventer : essai de définition à partir de l'exemple de Rennes*, p. 38.

³. Anne-Marie Bertrand, « Le réseau dans le rétro », *Interlignes*, juin 1992, n° 27-28, p. 11.

l'accès aux documents. Le souci de répondre aux impératifs du service public commande ici de dessiner un maillage cohérent, lisible et efficace du territoire. Face à un tel effort de structuration en réseau de l'espace d'exercice de la lecture publique, la question essentielle revient alors à identifier les échelons institutionnels les plus aptes à assurer l'égalité d'accès à la lecture.

Dès le milieu des années 1960, l'échelon départemental est remis en cause. Aux yeux de certains professionnels, la Bibliothèque Centrale de Prêt (BCP) n'apparaît plus comme une solution pertinente, non seulement de l'aménagement territorial des bibliothèques, mais davantage encore de la mission de service public d'un égal accès aux ouvrages. C'est dans ce contexte de remise en cause du modèle départemental de la BCP, qu'apparaît la notion de "bibliothèque de secteur". Cette dernière structure, parée des vertus généralement concédés aux projets novateurs, était censée résoudre la double difficulté de la dispersion et de la diversité de tailles des bibliothèques. Dans l'esprit de ses initiateurs, chacune de ces dernières, appelée *médiathèque de secteur*, devait desservir 80 000 à 150 000 habitants. Pour Henri Comte, un des initiateurs du projet⁴, il s'agissait de porter un jugement critique sur l'organisation existante de la lecture publique héritée de la Libération et basée sur la distinction entre lecture publique urbaine et lecture publique rurale. La BCP apparaît comme « le point le plus faible »⁵ de cette organisation. La remise en cause de la structure existante met en évidence trois défauts majeurs : en premier lieu, le service offert est aléatoire du fait de l'inefficacité du système de desserte assuré par les bibliobus (certaines zones restent en effet exclues de toute desserte) et du fait d'un manque de personnel bénévole assurant cette charge ; en second lieu, la discontinuité du service confère un caractère impressionniste à la politique de lecture publique ; enfin, le rayonnement du fonds offert par les bibliobus connaît très rapidement ses limites et n'est pas le même que celui des dépôts fixes. L'économie générale de la critique formulée contre le cadre institutionnel établi consiste donc à affirmer qu'il importe moins que « le livre

⁴. Sans oublier Michel Bouvy et Albert Ronsin.

⁵. Henri Comte, « La Médiathèque de secteur : utopie ou solution de demain ? », *Médiathèques publiques*, n° 49, janvier-mars 1979, p. 15

[aille] au lecteur »⁶, que le fait que ce dernier soit « attiré » par la diversité et la qualité des services offerts. Ainsi, à une stratégie institutionnelle, telle que la BCP, qui se propose de toucher un public spécifique (comme les écoliers, les jeunes de la MJC, le travailleur...), s'oppose une autre stratégie dite « sectorielle » qui vise à toucher le public de façon indifférenciée, « sur la seule base d'un découpage territorial conçu pour regrouper un nombre suffisant de lecteurs »⁷.

Les avocats de ces médiathèques de secteur souhaitaient leur conférer le statut d'établissement public intercommunal et préconisaient la mise en œuvre de plans pluriannuels d'investissement qui donneraient lieu à des conventions par lesquelles l'État et les collectivités intéressées s'engageraient à dégager les ressources nécessaires à leur financement. À leurs yeux, la région constituait le cadre idéal de la réorganisation souhaitée : la bibliothèque "régionale" est alors érigée en traduction administrative de leur volonté réformatrice. La bibliothèque régionale se présenterait comme le service de regroupement des bibliothèques de secteur à l'échelon régional. Tel qu'il était alors défini et souhaité, cet établissement régional différait du futur projet "BMVR" dans la mesure où il était appelé à jouer le rôle d'une bibliothèque de stockage non ouverte au public. Force est de constater que ces médiathèques de secteur n'ont jamais vu le jour et sont restées à l'état de projet vaguement teinté d'utopisme. En effet, ce projet n'était pas calqué sur les échelons administratifs et était, par conséquent, en décalage avec la réalité institutionnelle. Il devenait de fait inapplicable.

L'idée d'un aménagement des bibliothèques au niveau des régions est une idée ancienne. En 1931, les professionnels évoquent déjà le projet des centres régionaux. C'est ainsi que, conjointement aux BCP, l'ordonnance du 24 octobre 1945 crée neuf "centres régionaux des bibliothèques" à Strasbourg, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Montpellier, Tours, Lyon, Versailles et Rouen. Cette expérience est étouffée dans l'oeuf puisque, malgré les protestations de la

⁶. Henri Comte, *op cit.*, p. 17.

⁷. Henri Comte, *op cit.*, p. 16.

Direction des bibliothèques, ces centres sont supprimés l'année suivante par la loi du 26 mars 1946.

Malgré cet échec, l'idée de la région entendue comme cadre privilégié de la coopération entre bibliothèques n'a cessé de hanter les esprits. Ainsi, du rapport sur les bibliothèques en France de Pierre Vandevoorde⁸ en 1981 jusqu'au rapport Pingaud-Barreau⁹, en passant par le rapport Yvert¹⁰ et les Actes des perspectives pour la coopération¹¹ datant de 1991, l'échelon régional est, à chaque fois, désigné comme pertinent¹². C'est ainsi que, logiquement, est née l'idée de bibliothèque municipale à vocation régionale.

1.1.2 La naissance des BMVR

Le débat sur les bibliothèques municipales à vocation régionale se situe dans le contexte de la création de la Bibliothèque nationale de France. Ce dernier projet ambitieux, prévu pour concerner toutes les bibliothèques, se devait « d'être accessible à tous », selon les termes mêmes du Président de la République François Mitterrand. Lors de l'élaboration du projet BnF, il était politiquement important de montrer que ce grand établissement parisien se construisait dans l'intérêt de tous et qu'il participait à la mise en réseau des bibliothèques françaises, tant des universités que des collectivités locales. Ce souci d'un équilibre entre

⁸. Pierre Vandevoorde, *Les Bibliothèques en France : rapport au Premier Ministre établi en juillet 1981*, Dalloz, 1982, 447 p.

⁹. Robert Pingaud et Jean-Claude Barreau observent que « c'est d'abord au niveau de la région qu'il convient d'organiser la coopération. », *Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture : rapport au ministre de la culture*. Paris : Dalloz, 1992, p. 61.

¹⁰. Louis Yvert précise que « De l'avis unanime du groupe, la région constitue, en effet, avec l'échelon national, un cadre particulièrement approprié pour promouvoir et assurer une coopération efficace entre les bibliothèques... », *Décentralisation et bibliothèques publiques. Bibliothèques des collectivités territoriales. Rapport au Directeur du livre et de la lecture établi par un groupe de travail présidé par Louis Yvert*. Ministère de la Culture, 1984, p. 2.

¹¹. Une enquête auprès des professionnels désigne toujours, en 1991, à 80 % la région comme l'aire géographique de la coopération. Jean-François Bargout, « Enquête auprès des bibliothèques sur leurs besoins en matière de coopération », *Actes des Perspectives pour la coopération. Orléans, 3-4 juin 1991*, pp. 21-24.

¹². Sans oublier le rapport de René Rizzardo, *La décentralisation culturelle*, La Documentation Française, 1990, p. 42.

Paris et les structures provinciales s'accompagnaient également d'une volonté d'assurer un partage documentaire national¹³. La politique de réseau est ainsi inscrite dès 1989 dans le projet d'une bibliothèque nationale définie comme le « cœur du réseau des bibliothèques françaises ». La BnF, en ce sens, ne pouvait se comprendre comme une structure autarcique et autonome et ne pouvait constituer une exception au célèbre principe de l'impossibilité d'une "bibliothèque autosuffisante". Au contraire, son objectif encyclopédique l'obligeait à rechercher le complément de ses collections dans d'autres établissements documentaires de France.

C'est dans un tel contexte qu'est né le programme des pôles associés thématiques. Les huit premiers pôles associés sont créés en 1994, auxquels se rajoutent dix nouveaux pôles en 1995. L'objectif assigné à ces établissements est, d'une part, d'acquérir et de cataloguer des monographies et des périodiques dans des domaines complémentaires à ceux déjà couverts par les collections de la BnF et, d'autre part, de les mettre à la disposition du public. Toutefois, il apparaît très rapidement que la carte documentaire des pôles associés accordait une importance disproportionnée aux établissements parisiens. Aussi, afin de renforcer la contribution de la BnF à l'aménagement culturel du territoire, s'établissent, dès 1996, de nouvelles conventions dont l'objet est de prendre en compte les fonds anciens, patrimoniaux et régionaux des bibliothèques municipales. La conservation de ces fonds est favorisée par une réforme du dépôt légal imprimeur¹⁴.

¹³. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, observe, lors de la séance du 25 mai 1992 au Sénat, p. 1359, que « En effet, la construction de la Bibliothèque de France [...] s'accompagne d'un aménagement équilibré du territoire en matière de bibliothèques : cet aménagement équilibré permettra une démultiplication de l'accès à la lecture par un renforcement du maillage des bibliothèques publiques. »

¹⁴. Marcelle Beaudiquez note que « Les bibliothèques municipales dépôt légal imprimeur sont au coeur de ces nouveaux dispositifs que la volonté ministérielle englobe dans une labellisation de type pôle associé, mais qui constituent d'abord la mise en oeuvre de la nouvelle législation de 1992, » (« Le réseau des pôles associés de la Bibliothèque nationale de France et les bibliothèques municipales à vocation régionale », *Bibliothèque municipale à vocation régionale : quelle coopération pour le livre ?* Actes du colloque de Châlons-en-Champagne, 11 et 12 juin 1998, Interbibly 2000, p. 49).

Portant création des BMVR, la loi relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique est promulguée le 13 juillet 1992. Cette loi prévoit la création d'une troisième part dans le concours particulier des bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des communes, destinée à la construction et à l'équipement des bibliothèques municipales à vocation régionale. Déjà, la question du fonctionnement est passée sous silence. La bibliothèque municipale à vocation régionale est définie par le législateur comme « un établissement situé sur le territoire d'une commune ou d'un groupement de communes d'au moins 100 000 habitants ou chef-lieu d'une région », qui répond à « des conditions de surface, d'importance du fonds et de diversité de supports documentaires, d'aptitude à la mise en réseau et d'utilisation de moyens modernes de communication fixées par décret en Conseil d'État ». Dès l'origine des débats sur la BMVR, cette dernière est souvent assimilée au projet des pôles associés¹⁵. Une telle confusion s'explique avant tout par la prédominance de l'idée d'une carte documentaire nationale. Force est de constater que cette loi a fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreux débats¹⁶.

1.1.3 Bibliothèque municipale ou bibliothèque nationale de région ? La notion de "vocation régionale" en question

Le cœur de la polémique réside principalement dans la définition des missions dites "régionales". Que signifie, en effet, cette "vocation régionale" ? Lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption du projet de loi, le Sénat, tout en soulignant la difficulté de confier à un équipement de compétence communale des tâches à vocation régionale, propose cependant l'appellation ambiguë de « bibliothèques municipales d'intérêt national ». Intérêt national ou vocation régionale ? : le dilemme n'a cessé de se poser en ces termes.

¹⁵. Jean-Pierre Sueur, *op cit.*, p. 1358 définit les BMVR « par leur importance, ces équipements ont vocation à constituer les points d'appui d'un réseau régional et à devenir des pôles associés à la Bibliothèque de France. »

¹⁶. Sans évoquer le mémoire d'étude de Sabrina Le Bris consacré entièrement à cette notion.

Fortement intéressées par ce dispositif de financement mis en place par l'État pour pallier le retard des grandes villes en matière d'équipements de bibliothèques publiques, les collectivités locales se sont penchées sur les critères nécessaires pour être éligibles à cette troisième part, ce qui revenait, peu ou prou, à définir le label vocation régionale décerné par l'État. La loi exigeait certains critères cités plus haut et précisés dans le décret d'application du 5 février 1993¹⁷. Certains professionnels ont ainsi, paradoxalement, reproché à l'État de ne pas définir davantage les missions des BMVR tout en l'exhortant à respecter les lois de décentralisation sur la libre administration des collectivités locales. Sur ce point, comme l'écrit Bertrand Calenge, « la vocation à contrôler de l'État s'arrête aux portes de la loi »¹⁸. Loin de reprocher à l'État ce qu'il n'était pas autorisé à faire — préciser davantage les missions des BMVR —, il apparaît plus judicieux d'encourager la libre imagination et la responsabilisation des acteurs locaux, sur la base de la définition de la BMVR donnée par le législateur.¹⁹

Néanmoins, la pertinence de l'échelon régional reste à discuter. Ce qui apparaissait comme évident quelques années auparavant²⁰ ne l'était plus au

¹⁷. Décret n° 93-174 du 5 février 1993 modifiant le décret n° 86-424 du 12 mars 1986 relatif au concours particulier de la dotation générale de décentralisation pour les bibliothèques municipales, section III. art. 20. e) : « le projet de construction ou d'extension doit s'accompagner d'un projet de travail en réseau qui doit comporter notamment un réseau informatique d'information bibliographique et d'accès aux catalogues; il doit participer à la circulation régionale des documents et coopérer en matière d'acquisition, de conservation, d'animation ou de formation. »

¹⁸. Bertrand Calenge, « Réseaux à facettes », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 37, n° 5, 1992, p. 12.

¹⁹. Marion Lorius et Thierry Grognet affirment que « Ainsi, la question de la définition précise de la vocation régionale paraît-elle relever d'un faux débat. Il n'appartenait pas à l'Etat d'édicter, par-delà les domaines généraux déterminés réglementairement, une liste uniforme, abstraite et contraignante d'actions à entreprendre. C'est dans chaque région que doivent être discutés les projets, afin de pouvoir tenir compte de l'existant, et de l'ordre des priorités. » (« Les bibliothèques municipales à vocation régionale. Du mythe à la réalité », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 45, n° 3, 2000, p. 23).

²⁰. Jean-Louis Roger pense que « La mise en place de la décentralisation, l'accroissement des responsabilités régionales ont favorisé l'idée de bibliothèque intermédiaire entre la Bibliothèque nationale et les bibliothèques communales, idée représentée par l'expression de bibliothèque nationale de région qui pourrait convenir aux fonctions assumées par les grandes bibliothèques municipales classées. » (« De la ville à la région : les bibliothèques municipales classées en question », *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1984, t. 29, n° 4, p. 305).

moment de la mise en place des BMVR. Sur quels fondements se détermine la "vocation régionale" d'une bibliothèque ? Si d'aucuns²¹ s'interrogent sur le fait de savoir si la vocation régionale repose sur des collections dont le rayonnement serait régional ou sur un public correspondant à l'espace de la région, d'autres estiment que ces bibliothèques participent au rayonnement de la région²², Nicolas Galaud, directeur de la BMVR de Reims, pose la question de la légitimité d'un tel soutien aux régions : « A-t-on raison de soutenir l'existence de cultures régionales, d'identités régionales ? »²³ Est-il bon, en effet, de privilégier un échelon régional qui peut comporter le risque latent du régionalisme et, par conséquent, d'une remise en cause du pouvoir étatique ? Une telle question sous-tend non seulement que la vocation régionale ne reposerait sur aucun critère précis en termes de collections ou de public, mais commande également d'interroger la reconnaissance de la région comme collectivité territoriale. Aussi, le débat sur les BMVR intègre une réflexion plus large sur l'unité de la France et au-delà sur l'unité du droit²⁴.

En outre, le débat relatif à la définition d'une vocation régionale porte également en lui la question d'une coopération entre les diverses bibliothèques municipales à vocation régionale. En effet, aux yeux de Bertrand Calenge, « la vocation régionale ne doit pas être confondue avec une réalité administrative comportant une gestion par le conseil régional : il s'agit bien de bibliothèques municipales, et la vocation régionale peut très bien comprendre un volet de

²¹. Nicolas Galaud, « Vocation régionale ou intérêt national ? », *Colloque Interbibly 2000*, p. 131 : « Les BMVR, bibliothèques des métropoles régionales, ont-elles cependant un rayonnement régional, interrégional ou national ? », p. 132 : « Les BMVR participent-elles à la construction d'identités régionales ? Leurs publics sont-ils de provenance régionale ? Leurs compétences et leurs missions sont-elles d'intérêt régional ? Leur financement est-il à chercher à l'échelon régional. ? », p. 133 : « A ces régions improbables, peut-on faire correspondre des collections régionales ? »

²². Roger Lagrange pense que « La vocation des bibliothèques municipales à vocation régionale est de s'inscrire dans le réseau des équipements culturels régionaux (...) Elles peuvent concourir, au même titre que d'autres pôles d'excellence, à donner de la région une image prestigieuse. » (« Bibliothèque municipale à vocation régionale : quelle coopération pour le livre ? », *Actes du colloque de Châlons-en-Champagne*, 11 et 12 juin 1998, *Interbibly 2000*, p. 23.)

²³. Nicolas Galaud, *op cit.*, p. 132.

²⁴. En effet, l'Etat français navigue sur fond d'écartèlement entre la consolidation du pouvoir au centre et les nécessaires concessions à la diversité géographique, historique, économique.

coopération active entre plusieurs BMVR »²⁵. Ainsi, la vocation régionale ne doit pas se comprendre dans les limites strictes de la région, mais elle doit dépasser cette frontière afin de contribuer à un meilleur maillage des bibliothèques sur le territoire²⁶. Bertrand Calenge pense que la bibliothèque municipale « peut être bibliothèque municipale à vocation régionale (BMVR) : à ce titre, elle est davantage considérée du point de vue des services rendus aux autres bibliothèques de sa "région d'attraction" que du point de vue d'une spécificité de ses fonds »²⁷. Marie-Thérèse Pouillias, directrice de la Bibliothèque municipale de Rennes, considère que la vocation régionale tient essentiellement à la richesse des collections.

À la formule incertaine de *vocation régionale*, s'est substituée la notion d'*intérêt national*. Le rapport du conseil supérieur des bibliothèques de 1994 considère, en effet, que les grandes bibliothèques municipales ont un rôle national à jouer notamment autour de la notion de « collection régionale d'intérêt national ». Cette fonction patrimoniale peut être dite « nationale » dans la mesure où la collection n'a pas son équivalent à la Bibliothèque nationale de France. C'est ce que confirme Nicolas Galaud²⁸ en se référant à l'exemple de la Bibliothèque municipale de Reims. À ses yeux, même si la BMVR reste avant tout un équipement accueillant un public de proximité, il est cependant manifeste que l'origine géographique des lecteurs est davantage nationale que régionale. En ce sens, Sabrina Le Bris²⁹ considère, à juste titre, que la vocation régionale et l'intérêt national sont deux notions imbriquées.

²⁵. Bertrand Calenge, « Réseaux à facettes. Les établissements au cœur des flux bibliographiques et documentaires », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 37, n° 5, 1992, p. 16.

²⁶. Sabrina Le Bris affirme que « La BMVR, à mon sens, doit être un centre pionnier et actif dans la circulation régionale et inter-régionale des documents. » (« Bibliothèque municipale à vocation régionale. Concept et réalités », *Bibliothèques et coopérations*. Journées d'étude, 3 avril, 24 octobre 1997, Bibliothèque municipale de Rennes, 1998, p. 40).

²⁷. Bertrand Calenge, *op. cit.*, p. 20.

²⁸. Nicolas Galaud, *op. cit.*, p. 134 : « De même, les flux de prêt entre bibliothèques hors région sont plus importants que les flux régionaux. »

²⁹. Sabrina Le Bris, *op. cit.*, p. 39.

De toute évidence, les limites régionales sont trop étroites. C'est pourquoi certains professionnels parlent davantage de « bibliothèque nationale *de* région ». L'idée n'est pas neuve³⁰. Patrick Bazin, directeur de la Bibliothèque municipale de Lyon, préfère le terme de « bibliothèque nationale *en* région ». Pour Jérôme Bouet et Georges Perrin³¹, la légitimité que possèdent les bibliothèques de région à jouer un rôle national provient de la gestion des collections appartenant à l'État. La vocation régionale semble, par conséquent, bien étroite et paraît devoir être remplacé par un rôle national. Cette mission est davantage affirmée dans le cas de Rennes puisque la bibliothèque est à la fois pôle associé, BMVR et dépôt légal imprimeur.

Au-delà de ces querelles sémantiques, certes importantes, la question de la mobilisation financière nécessaire au fonctionnement de ce projet surgit avec force au sein du débat³². Car, ainsi que l'écrit très justement Nicolas Galaud³³, « sans mobilisation financière de l'État et des régions, les BMVR risquent fort de n'être qu'une invention lexicale de plus ». L'attribution de nouvelles missions coûte en effet davantage en fonctionnement. Sur ce point, si l'État a souhaité participer modestement, à travers le financement de la construction et de l'équipement de douze BMVR, à l'aménagement culturel du territoire, il semble justifié qu'il participe aussi au fonctionnement de ces établissements abritant des collections d'État (pour certaines d'entre elles, elles sont aussi bibliothèques municipales classées). En ce qui concerne le rôle de la commune, il est évident que sa participation est nécessaire au fonctionnement d'établissement de lecture publique demeurant de proximité. Enfin, la région semble toute désignée pour participer à

³⁰. Jean-Louis Rocher parlait déjà en 1984 de « bibliothèque nationale de région », rôle assuré par les bibliothèques municipales classées. *op. cit.*, p. 304.

³¹. Jérôme Bouet et G.eorge Perrin, *Rapport du groupe de travail sur les pôles associés*, 1991, p. 13.

³². Sabrina Le Bris affirme que « la véritable question en suspens, celle qui engage à bien plus long terme l'ensemble des partenaires qui s'investiraient dans de tels projets, concerne les modalités financières du fonctionnement des BMVR. », *Bibliothèque municipale à vocation régionale, une réalité à inventer*, DCB, ENSSIB, 1996, p. 40.

³³. Nicolas Galaud, *op. cit.*, p. 136.

un projet à vocation régionale, et ce en dépit de son absence de compétence particulière dans le domaine des bibliothèques.

Afin de surmonter la contradiction entre un établissement municipal assurant des missions extra communales, Jean-Louis Rocher³⁴ imaginait, en 1984, la transformation des bibliothèques municipales classées en établissements publics dotés d'un conseil d'administration comprenant des représentants des différentes collectivités concernées (État, région, département, commune) et se déclarait « partisan de la formule contractuelle, c'est-à-dire la conclusion de conventions entre la commune et les différents partenaires précisant les services attendus de la bibliothèque et les moyens accordés pour ce faire ». Ainsi, à le suivre, le fait que les BMVR soient avant tout des bibliothèques municipales ne constitue en aucune manière une entrave à la mise en œuvre d'une politique contractuelle entre les différents partenaires qui ne se résument pas uniquement à l'État, la commune et la région. En effet, le département a aussi son rôle à jouer dans cette question de l'aménagement du territoire³⁵, cœur du débat. Il s'agit de réfléchir aux domaines de compétences propres à chaque type d'établissement. Une loi sur les bibliothèques, véritable serpent de mer dans la profession, pourrait non seulement clarifier le rôle des bibliothèques à chaque échelon territorial mais assurerait également les moyens de fonctionnement à plus long terme.

Certes, on peut penser, comme le suggérait Jean-Sébastien Dupuit, lors du colloque de Châlons-en-Champagne de 1998 consacré aux BMVR, que si le programme des BMVR est clos, la troisième part soit maintenue pour financer la totalité des projets après 2001. C'est à cette date que le redéploiement des crédits affectés à la troisième part permettrait d'améliorer les mécanismes aujourd'hui en vigueur, « tant pour l'investissement que pour le fonctionnement »³⁶. Toutefois, à

³⁴. Jean-Louis Rocher, *op. cit.*, p. 304.

³⁵. Dominique Arot soulignait l'absence, au colloque de Châlons-en-Champagne du 11 et 12 juin 1998, de la BDP ou d'un élu départemental, révélateur, selon lui, d'une interrogation sur la pertinence de différents échelons d'administration territoriale. p. 158.

³⁶. *Bibliothèques municipales à vocation régionale : quelle coopération pour le livre ?*. Châlons-en-Champagne 11 et 12 juin 1998. Interbibly, 2000, p. 17.

cette date, bon nombre de BMVR auront ouvert leurs portes, sans que soit réglée la question du fonctionnement.

Enfin, un autre échelon est venu se greffer au débat : celui de l'intercommunalité. En effet, le rayonnement d'un équipement culturel s'étend désormais au-delà des limites strictes de la commune. Il est logique de faire supporter le coût de fonctionnement des missions extra communales non plus uniquement à la commune d'implantation de l'établissement, mais aussi à l'ensemble des communes concernées. Certaines collectivités, comme Rennes, fortement incitées en ce sens par l'État, se sont engagées dans cette voie.

1.2 La nécessité de moyens efficaces pour l'exercice de compétences extra-communales : la solution intercommunale

1.2.1 La décentralisation en cause : une simplicité institutionnelle fallacieuse

1.2.1.1 Un émiettement communal

Introduisant une rupture dans le processus multiséculaire de centralisation, la loi du 2 mars 1982 relative « aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. La décentralisation, en rapprochant l'action publique du citoyen, transforme le mode de décision et l'exercice du pouvoir national et local. La décentralisation n'est qu'administrative et, par conséquent, ne déroge pas au principe d'indivisibilité qui marque les frontières de l'autonomie locale. La libre administration des collectivités territoriales reconnue à l'article 72 de la Constitution française de 1958 paraît placée sous la réserve de l'indivisibilité. Cet article énonce en effet que les collectivités « s'administrent librement par des conseils élus et *dans les conditions prévues par la loi* ». Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Le transfert des compétences a été une étape importante de la réforme de la décentralisation. Toutefois, ce transfert a été relativement faible dans le domaine culturel, puisque seules les archives et les BCP ont été transférées aux départements. Les lois ont prévu que ces transferts de compétences en matière de lecture publique devaient s'accompagner d'une compensation financière. Celle-ci s'est traduite par le transfert de ressources fiscales et par le versement par l'État d'une dotation générale de décentralisation.

En dépit de ses indéniables succès, le processus de décentralisation semble rencontrer aujourd'hui ses propres limites. Ces dernières tiennent à l'émiettement des collectivités locales, à l'enchevêtrement des responsabilités et à la complexité administrative qui en résulte. Le nombre des communes³⁷ est aussi important en France que dans tous les autres pays de l'Union européenne réunis. À l'avenir, un choix devra être fait entre un niveau départemental jugé étroit et un cadre régional parfois trop éloigné des citoyens. En effet, au morcellement suranné de 90 % des communes regroupant chacune moins de 2 000 habitants, s'est ajouté, greffé de manière aléatoire, le morcellement désordonné des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui échappent, pour l'heure, au contrôle direct du suffrage universel. Cette situation, nous rappelle le rapport de la Commission Mauroy³⁸, a eu pour conséquence « une perte de lisibilité d'ensemble de l'architecture de l'organisation locale », accentuée par les incidences de la construction européenne. On assiste ainsi à un véritable « brouillage des compétences » où « tout le monde fait tout »³⁹. Cette cacophonie institutionnelle se répercute sur l'aménagement des bibliothèques françaises.

1.2.1.2 L'aménagement territorial des bibliothèques : les conséquences de la décentralisation

Lors de la mise en place de la décentralisation, l'organisation territoriale des bibliothèques était relativement simple. D'un côté, les bibliothèques municipales (BM) ; de l'autre, les bibliothèques centrales de prêt (BCP). Ces dernières, créées au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, avaient pour objectif de desservir la population française, majoritairement rurale à cette époque. La mise en place de la décentralisation, commencée en 1982 et devenue effective pour les bibliothèques en janvier 1986, n'est pas sans transformer l'agencement

³⁷. Marie-Christine Bernard-Gelabert écrit que « la multiplicité du nombre de communes, qualifiée souvent "d'émiettement communal", fait que la France, du temps de l'Europe des onze, possédait à elle seule à peu près autant de communes que les autres pays réunis. », *L'intercommunalité*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999, p. 4.

³⁸. Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale : commission pour l'avenir de la décentralisation*. La Documentation Française, 2000, p. 2.

³⁹. Pierre Mauroy, *op. cit.*, p. 20.

fonctionnel des bibliothèques⁴⁰ En 1986, les BCP sont transférées aux départements et deviennent des BDP⁴¹. C'est à cette date que des crédits d'équipement sont transférés en dotation générale de décentralisation sous forme de concours particulier réservé aux BDP. Ce concours particulier finance, à bonne hauteur⁴², les investissements réalisés par les départements pour leur BDP. Globalement, on peut affirmer que la décentralisation a accompagné le développement des BDP⁴³.

Pourtant, cette remarque est à nuancer. En effet, si sur le plan juridique, les départements sont tenus d'exercer la compétence qui leur a été transférée en matière de lecture publique, aucun texte ne précise selon quelles modalités et ne fixe un seuil minimum de moyens : par exemple, pour le fonctionnement et les salaires, le Conseil général n'est pas dans l'obligation de consacrer à la BDP les crédits versés par l'État en dotation générale de décentralisation. Ainsi, en dépit du fait que seul le département a compétence en matière de lecture publique, il est tout à fait possible que l'activité d'une BDP soit mise à mal « sans que le département renonce pour autant à l'affichage strictement rhétorique d'une politique de développement de la lecture »⁴⁴. Cet état de fait met donc en lumière la « fragilité institutionnelle des BDP »⁴⁵. Cette précarité se traduit également par le fait que les BDP ne possèdent pas toujours les moyens de remplir leur devoir d'aide au développement de la lecture publique au sein des petites communes.

⁴⁰. Guy Saez pense que « L'intensité avec laquelle elles [les bibliothèques] vivent le mouvement de décentralisation n'a d'équivalent dans aucun autre domaine de l'action culturelle. » (« Politiques culturelles, lecture publique et décentralisation », *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques au XXe siècle 1914-1990*, Editions du cercle de la Librairie-Promodis, 1982, p. 476.)

⁴¹. La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, article 60 stipule que « Les bibliothèques centrales de prêt sont transférées aux départements. Elles sont dénommées bibliothèques départementales de prêt. »

⁴². Entre 30 et 40 % en fonction des dépenses consenties par le département.

⁴³. Sylvie Fayet et Bruno Van Dooren observent que : « Il faut dire d'emblée que le transfert de compétences s'est soldé par un développement global des bibliothèques départementales de prêt et a permis d'aller bien au-delà des moyens qu'accordait l'Etat. » (« Bibliothèques dans leur territoire », *Les Bibliothèques en France 1991-1997*. Editions du Cercle de la Librairie, 1998, p. 60.)

⁴⁴. Sylvie Fayet et Bruno Van Dooren, *op. cit.*, p. 61.

⁴⁵. *Ibid*, p. 61.

Comme le soulignait Louis Yvert⁴⁶ dans son rapport de 1984, la décentralisation ne permet pas de faire face aux difficultés rencontrées par les petites communes pour faire fonctionner leur propre service. En effet, « rien ne permet de dire que tous les départements considèreront qu'il leur incombe de desservir les petites communes. Le service créé par l'État est transféré, mais la volonté de le faire fonctionner ne l'est pas. Ce n'est qu'un pari.»

Quant aux bibliothèques municipales, la décentralisation ne les a pas modifiées. La loi du 22 juillet 1983 (article 61) stipule que « les bibliothèques municipales sont organisées et financées par les communes. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'État. ». Ainsi, aucune loi ne régit les bibliothèques municipales ni n'en exige la création. Néanmoins, les bibliothèques publiques sont soumises à l'intervention de l'État⁴⁷. En effet, l'histoire des BM est intimement liée à l'État⁴⁸. D'une part, l'Etat instaure un contrôle technique sur toutes les bibliothèques publiques depuis le décret du 9 novembre 1988. D'autre part, il intervient auprès des BM par l'intermédiaire de la DRAC, dont le rôle est d'inciter à la création ou à l'aménagement de bibliothèques. Ainsi, concernant les bibliothèques municipales, la décentralisation n'a modifié en rien leur fonctionnement.

Afin de pallier à cette situation issue de la décentralisation, une loi sur les bibliothèques, toujours espérée et toujours différée, aurait contribué à clarifier les compétences et les missions de chacun en matière de bibliothèques. Aujourd'hui, devant l'évolution institutionnelle de notre pays, cette loi se fait encore plus nécessaire.

⁴⁶. Louis Yvert, *Décentralisation et bibliothèques publiques. Rapport au Directeur du livre et de la lecture*. Ministère de la Culture, 1984, p. 23.

⁴⁷. Louis Yvert observe que la « décentralisation ne signifie pas abandon de toute volonté d'organisation au niveau national d'un service de la lecture publique », *op. cit.*, p. 59.

⁴⁸. Sylvie Fayet et Bruno Van Dooren estiment que « Décentralisation ou pas, la notion de patrimoine, notamment, renvoie encore aujourd'hui à un champ d'action éminemment régalien et fonde certaines interventions de l'Etat. », *op. cit.*, p. 63.

1.2.2 La limite communale, un concept à dépasser et un nouveau mode de gestion à inventer.

L'urgence actuelle de repenser et de reformuler les enjeux d'une coopération des bibliothèques en termes d'intercommunalité est née d'une volonté de plus en plus affirmée d'échapper à une approche strictement communale des politiques de lecture publique.

1.2.2.1 La notion de "zone d'emploi".

Désormais, les territoires ne se comprennent plus en termes dichotomiques villes / campagnes. La ville, en effet, s'est diversifiée et ne forme plus une entité aux contours précis. Il s'agit désormais de parler d'aires urbaines. Le périmètre urbain s'étend et la population augmente davantage autour des pôles urbains (les villes-centres et leur banlieue). Le recensement de 1982 a révélé un phénomène d'exode urbain totalement inattendu qui, comme l'a confirmé le recensement de 1990, s'est poursuivi en conduisant au développement de constellations urbaines de plus en plus étendues. Simultanément, le dépeuplement des communes-centres et des communes de première couronne de banlieue se poursuit aussi dans l'ensemble des grandes agglomérations. Or, le mouvement de concentration des emplois dans les agglomérations urbaines, la première couronne et les villes centres, se perpétue. Ainsi, la décentralisation de l'habitat ne s'accompagne pas d'une décentralisation parallèle des emplois et des activités économiques. Désormais, toute politique, quelle qu'elle soit, ne peut plus être pensée uniquement dans les limites strictes d'une commune, mais dans ce qu'on appelle la zone d'emploi⁴⁹, correspondant aux déplacements des populations entre lieu de travail et lieu de résidence. Cette notion de zone d'emploi traduit avec vigueur l'inadaptation des divisions administratives françaises : le canton représente-t-il encore un niveau pertinent d'intervention ? Le département, souvent remis en cause, se voit contraint de réajuster ses missions. Ainsi, les espaces doivent désormais non seulement être appréhendés en tant que territoires mais aussi en tant que réseaux de transports ou

⁴⁹. Ce terme est défini par l'INSEE : « les zones d'emploi sont assises sur les aires d'influence des pôles d'emploi (urbains ou ruraux). Elles regroupent un nombre entier de communes et délimitent un périmètre dans lequel ont lieu l'essentiel des déplacements domicile-travail : ce sont des zones à l'intérieur desquelles la majeure partie des actifs occupés résident et travaillent. »

de communication. Une étude⁵⁰ de la mobilité de la population est des plus intéressante puisqu'elle permet de mesurer les flux qui traversent un territoire (notamment la relation habitat / travail qui ne se comprend plus comme un déplacement alterné entre l'un et l'autre point) et qui participent nécessairement à son évolution. Ainsi, l'usage des moyens de transport est central puisqu'il détermine et définit des combinaisons d'activités dans un espace. D'une manière générale, c'est tout le territoire français qui se redessine.

Cette situation incite les bibliothèques à repenser leurs rôles en fonction de l'évolution territoriale des publics⁵¹. Ainsi, comme le souligne le rapport annuel 2000 de l'Inspection générale des bibliothèques, « les bibliothèques municipales et les bibliothèques départementales peuvent être amenées à prendre en compte de nouveaux territoires, alors même que leur organisation administrative traditionnelle ne prévoit qu'imparfaitement de nouvelles modalités de financement ou de mise à disposition de personnels ». En effet, le public des bibliothèques dépasse largement la limite communale⁵². Ce rayonnement extra communal des bibliothèques peut s'expliquer, en grande partie, par le développement des médiathèques survenu au début des années 1980. La construction de médiathèques, véritable vitrine communale du développement culturel, est, pour les élus, l'outil majeur permettant d'attirer de nouveaux publics. Ces nouveaux équipements vont ainsi bénéficier d'une fréquentation plus forte, ne se limitant pas aux frontières communales. Ainsi, l'intercommunalité est entrée progressivement dans les esprits, apparaissant comme une solution pour répondre au mieux à la mission de service public. Elle a l'avantage d'impliquer l'ensemble des communes concernées par un

⁵⁰. *Les territoires de la mobilité*. Sous la direction de Michel Bonnet et Dominique Desjeux. PUF, 2000, 224 p. ISBN 2 13 050644 5.

⁵¹. Il faut en effet rappeler que la mission première d'une bibliothèque est de mettre à la disposition du public ses collections.

⁵². Le rapport du président du Conseil supérieur des bibliothèques pour l'année 1994 souligne le fait que « nul ne conteste que les bibliothèques municipales remplissent traditionnellement des missions qui vont au-delà de leur vocation territoriale et dont l'ampleur va croître avec l'importance des agglomérations urbaines. (...) Enfin, elles drainent un public bien au-delà des limites propres de leur commune, sans que cet état de fait ne soit traduit par des structures juridiques appropriées. »

équipement de rayonnement extra communal et d'induire un partage des charges qui pèsent sur ces nouveaux établissements. Autrement dit, le succès grandissant rencontré par les médiathèques auprès d'un public de non-résidents communaux a fait l'objet d'une institutionnalisation par les structures intercommunales.

1.2.2.2 La voie politique choisie : l'intercommunalité.

L'intercommunalité est une question ancienne. Elle existe, sous sa forme institutionnelle, depuis une bonne centaine d'années. Mais c'est sous la Révolution que la coopération intercommunale puise ses racines, puisque, dès 1790, le débat sur la possibilité d'une union entre les communes est amorcé. En fait, la première loi qui ouvre la voie à la coopération intercommunale, en créant des commissions syndicales, date de 1837. Les syndicats de communes sont, quant à eux, créés en 1890. Mais c'est surtout à partir de 1950 que les initiatives se sont multipliées (création des SIVOM et du district urbain en 1959 ; création en 1966 des communautés urbaines ; création en 1988 des syndicats à la carte). Cette diversité des structures intercommunales a surtout répondu aux besoins d'équipement et à des objectifs fonctionnels (les compétences les plus couramment exercées sont l'eau, l'assainissement, la voirie, les ordures ménagères...). Il faut aussi rappeler qu' en milieu rural, l'obligation d'atteindre un seuil suffisant de population et de moyens pour disposer d'un service public culturel a été déterminante pour développer une coopération intercommunale souvent encouragée par les départements et les DRAC.⁵³ Ainsi, ce qui était valable pour l'eau, la voirie ou encore les ordures ménagères pouvait l'être aussi pour les services d'une bibliothèque.

Afin de pallier à la dispersion de la population des communes rurales, la notion de bibliothèque intercommunale fait son apparition dès le début du siècle. Bertrand Calenge⁵⁴ rappelle que « l'État subventionna en 1910 la création de dix

⁵³. Voir sur ce point René Rizzardo, *La décentralisation culturelle*. La Documentation Française, 1990, p. 47.

⁵⁴. Bertrand Calenge, « Les bibliothèques centrales de prêt : naissance de la lecture publique rurale », *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques au XXe siècle, 1914-1990*. Editions du cercle de la Librairie-Promodis, 1992, p. 297.

bibliothèques intercommunales circulantes, avec un crédit de 3 000 francs ». Toutefois, cette première esquisse d'une action culturelle intercommunale se traduisait par une simple volonté politique visant à lier, même d'une manière lâche, des communes sans définir des structures administratives et des moyens financiers aptes à lui donner une traduction institutionnelle efficace. Dès le début des années 1980, les communes rurales, à faible population, se regroupent sur des projets de bibliothèques intercommunales. Les BDP sont parmi les premières à être concernées par l'intercommunalité. Tel est le cas de la Saône-et-Loire à partir de 1985, autour de cinq bibliothèques intercommunales associant quatorze communes. L'intérêt pour ces communes de travailler en intercommunalité est de pouvoir bénéficier de la mise en place d'une bibliothèque disposant de ressources nouvelles issues d'une collaboration entre les communes. L'intercommunalité permet ainsi d'établir un réseau de lecture publique couvrant une grande partie du territoire départemental. Concrètement, elle permet de « dégager, *ensemble et complémentirement*, les moyens inaccessibles à chaque partenaire seul »⁵⁵.

L'exemple de la Saône-et-Loire est des plus intéressants dans la mesure où il stigmatise les avantages et les difficultés d'une coopération intercommunale de la lecture publique en milieu rural. Dans ce cas précis, la question qui se posait au Conseil général était celle de la localisation d'une bibliothèque intercommunale. Prendre en compte la mobilité des publics, l'attraction des villes en fonction du niveau des biens et des services offerts, l'interpénétration des milieux urbain et rural, tel a été le parti pris en Saône-et-Loire. Une étude précise concernant les équipements comme la pharmacie, l'agence bancaire ou encore le collège « permet d'identifier des sites géographiquement favorables aux bibliothèques intercommunales »⁵⁶.

Globalement, l'intercommunalité signifie une gestion centralisée, c'est-à-dire des achats collectifs, une programmation commune d'animation, un catalogue

⁵⁵. Bertrand Calenge et Olivier Doubroff, « Du dépôt à la bibliothèque intercommunale », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990, p. 34.

⁵⁶. Bertrand Calenge et Olivier Doubroff, *op. cit.*, p. 37.

unique. Ceci n'empêche pas les communes d'être toujours responsables du développement de leurs bibliothèques. Ce dernier point est important étant donné la difficulté des communes à accepter l'intercommunalité. Souvent, cette dernière est synonyme, pour les petites communes, d'emprise d'une commune plus importante (cette remarque sera aussi soulignée dans le cas de Rennes). C'est pourquoi Bertrand Calenge insiste sur la nécessité de convaincre les élus de travailler en intercommunalité puisque, contrairement aux idées reçues, les avantages de ce mode de gestion sont fort nombreux. Pour le cas de la Saône-et-Loire, « le succès de l'intercommunalité est réel »⁵⁷ et participe à l'élaboration d'un réseau cohérent de lecture publique. Au 1^{er} novembre 2000, l'intercommunalité concerne 225 communes sur 573 que comporte la Saône-et-Loire (ce qui représente 39 % des communes concernées par l'intercommunalité). En fin de compte, l'intercommunalité a connu (et connaît) un essor certain concernant les BDP parce que le territoire départemental, composé de petites communes, les porte à travailler en commun.

Qu'en est-il du développement de l'intercommunalité en milieu urbain ? Le très grand nombre de communes françaises et l'échec des politiques de regroupement par suppression ou par fusion ont conduit le législateur à élaborer une nouvelle conception et une nouvelle relance de l'intercommunalité en milieu urbain. Concernant les bibliothèques en milieu urbain, le rapport des bibliothèques⁵⁸ de 1994 soulignait les difficultés de la mise en œuvre de politiques intercommunales. Cette réflexion est corroborée par celle de Sylvie Fayet qui affirme que « l'intercommunalité, qui offrirait la solution la plus efficace pour les petites communes, a bien progressé sous l'impulsion notamment des BDP, mais

⁵⁷. Bertrand Calenge et Olivier Doubroff, *op.cit.*, p. 42.

⁵⁸. Conseil supérieur des bibliothèques, *Rapport du Président pour l'année 1994*, p. 18 : « Bien que la loi de 1992 sur les communautés de villes pour les zones urbaines et les communautés de communes pour les zones rurales ait levé un certain nombre d'obstacles à l'intercommunalité, on a plutôt constaté jusqu'ici, en matière culturelle, les difficultés de la mise en œuvre de politiques intercommunales. [...] En revanche, dans les agglomérations urbaines, les initiatives intercommunales en matière de lecture publique, pour corriger les déséquilibres entre la ville centre et sa périphérie, sont presque inexistantes. »

elle a encore du mal à entrer dans les mentalités »⁵⁹. Aujourd'hui, du fait de l'évolution des territoires, le problème doit être posé à une échelle nouvelle qui implique des partenaires différents. Il s'agit des coopérations entre les villes et les départements ; entre les villes d'une même région ; entre les villes, les départements et les régions ; sans oublier le niveau européen.

Il faut attendre la fin des années 1980 pour voir apparaître un projet de loi relatif à l'administration territoriale de la République (ATR), voté en première lecture avec une seule voix de majorité avant d'être adopté le 6 février 1992, pour que s'amorce une relance de l'intercommunalité. La loi crée des communautés de communes et des communautés de villes. L'intercommunalité est un des pivots essentiels de cette loi qui facilite la prise en compte du domaine culturel. Si la communauté de communes est adoptée par un nombre croissant de communes rurales, tel n'est pas le cas pour la communauté de villes qui s'est peu développée. De telle sorte que l'on peut dire que l'intercommunalité rurale est bien relancée, mais que l'intercommunalité urbaine ne connaît pas le succès escompté. C'est seulement avec la loi Chevènement et la loi Voynet que va s'opérer « la révolution tranquille de l'intercommunalité »⁶⁰.

1.2.3 La révolution intercommunale.

1.2.3.1 La loi Chevènement

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 vise à « simplifier et renforcer l'intercommunalité », notamment l'intercommunalité urbaine. Partant du principe que la coopération intercommunale ne peut plus reposer sur la simple mise en commun de moyens, l'intercommunalité souhaitée par J.-P. Chevènement suppose « une plus forte intégration des compétences à des niveaux territoriaux plus rationnels dépassant les limites communales, désormais trop étroites pour faire face aux besoins économiques et sociaux de habitants, dans les zones urbaines

⁵⁹. Sylvie Fayet et Bruno Van Dooren, *op.cit.*, p. 66.

⁶⁰. Gérard Logié, « La révolution tranquille de l'intercommunalité », *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3ème trim. 2000, p. 51.

mais également dans celles de moins forte concentration humaine qui font face à des difficultés tout aussi fortes »⁶¹. La nature de l'intercommunalité est ainsi modifiée et les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) acquièrent, avec la fiscalité propre, une réelle indépendance vis-à-vis des communes membres. Simplifiant le paysage du territoire français en réduisant à trois les types d'établissements publics de coopération intercommunale (communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), la loi Chevènement vise également à lutter contre « la ségrégation et l'exclusion urbaine » et contre « l'affaiblissement du tissu rural ». Selon l'importance de la population regroupée, pourront ainsi être créées des communautés urbaines au-delà de 500 000 habitants, des communautés d'agglomération entre 50 000 et 500 000 habitants et des communautés de communes en dessous de 50 000 habitants.

Concrètement, un groupement de communes, quel que soit son degré d'intégration institutionnelle et fiscale, ne se substitue pas aux communes dont il tire son existence. Les EPCI ont une ou plusieurs compétences strictement limitées par leurs statuts, déléguées par les communes membres à l'EPCI qu'elles forment⁶². Le transfert des compétences s'accompagne par conséquent d'une évaluation des charges transférées. L'article 1609 du Code général des Impôts, qui découle de l'article 86 de la loi du 12 juillet 1999, précise que « le coût des dépenses transférées est évalué d'après leur coût dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois derniers comptes administratifs précédant ce transfert ». L'initiative de la création d'un EPCI peut venir d'une ou plusieurs communes qui en manifestent l'intention au représentant de l'État dans le département. Cependant, quel que soit cet accord, fût-il à l'unanimité, la création effective de

⁶¹. Loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ministère de l'Intérieur, 18 juillet 1999.

⁶². *L'Observatoire des politiques culturelles*. n° 19, été 2000, p. 20 : « Lorsqu'une compétence est transférée aux structures intercommunales, les communes s'en trouvent automatiquement dessaisies. La reconnaissance d'un intérêt intercommunal correspondrait de facto à la disparition de l'intérêt communal. »

l'EPCI appartient toujours à l'État déconcentré. Ce n'est en effet que lorsque le préfet a signé l'arrêté de création que l'EPCI a une existence juridique.

La communauté d'agglomération (qui nous concerne ici dans le cas de Rennes) est un nouvel EPCI qui se voit confié quatre compétences obligatoires : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville dans la communauté. Elle doit en outre avoir au moins trois des cinq compétences optionnelles suivantes : création ou aménagement et entretien et gestion de voirie d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; *construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.*

1.2.3.2 La loi Voynet

La loi Voynet a mis en œuvre la notion de pays défini comme « la communauté d'intérêts économiques et sociaux, ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural »⁶³. Les Pays sont des territoires de projets nouveaux qui viennent s'intercaler dans l'édifice existant (communes, communautés de communes, départements, régions). Leurs ressources proviennent de la part que veulent bien leur attribuer les communautés de communes qui la constituent. Toutefois, les Pays ne sont pas de nouveaux échelons institutionnels. Très vite un malentendu est né : les Pays pour les ruraux, les agglomérations pour les urbains. Or, les Pays sont aussi et surtout conçus pour regrouper les périurbains autour de l'agglomération centrale. Le Pays, compris comme un bassin d'emploi, est bien une échelle intercommunale.

Le premier enjeu est de connaître la pertinence du territoire comme espace d'action culturelle. La loi précise que ce sont les communes ou leurs groupements qui sont susceptibles de reconnaître un Pays à partir d'un « territoire présentant

⁶³. article 23 de la loi du 25 juin 1999, dite loi Voynet.

une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale »⁶⁴. De même, est-il précisé que le Pays doit « respecter » le périmètre des EPCI à fiscalité propre.

Les textes législatifs et réglementaires intervenant en matière d'intercommunalité tentent de réaliser un compromis entre, d'une part, la nécessité de mettre en place des institutions intercommunales autonomes, capables de gérer de manière efficace des services publics et de répondre aux besoins d'intérêt général de la population et, d'autre part, le respect de la libre administration des communes.

En tête des régions pour son taux d'intercommunalité avec 95% de ses communes déjà regroupées dans des structures de coopération à fiscalité propre, la Bretagne s'est naturellement trouvée très engagée dans la création des Pays, faisant figure de pionnière en matière d'intercommunalité non seulement rurale mais aussi urbaine. Le cas de Rennes, comme nous allons le voir à présent, ne fait pas exception à cette règle.

⁶⁴. article 25 de la loi du 25 juin 1999.

2. La lecture publique dans l'intercommunalité : l'exigence d'une coopération intercommunale

2.1 L'intercommunalité et les bibliothèques à Rennes

2.1.1 Présentation du réseau des bibliothèques rennaises

2.1.1.1 La bibliothèque de Rennes

Au cœur d'une ville fortement marquée par sa population estudiantine, la bibliothèque de Rennes, construite en 1910 et située rue de la Borderie à proximité de la bibliothèque universitaire de droit et d'économie, accueille un nombre important d'étudiants. Cette situation est le fruit de l'histoire. En effet, entre 1910 et 1960, les deux bibliothèques, municipale et universitaire, ont cohabité au sein des mêmes locaux de l'ancien séminaire, partageant ainsi la même salle de lecture. Ainsi, durant ces années, la bibliothèque de Rennes n'a pu développer, de manière indépendante et claire, une politique de lecture publique distincte d'une politique de lecture universitaire. Aujourd'hui encore, un afflux considérable d'étudiants complique le bon fonctionnement d'une bibliothèque⁶⁵ qui compte moins de cent places de travail.

Parallèlement, un des points forts de la Bibliothèque municipale de Rennes est d'être profondément ancrée dans les quartiers de la ville. L'organisation de la ville en quartiers résulte d'un développement urbain considérable qui a eu lieu à

⁶⁵. Olivier Michaud, *Bibliothèques municipales et public étudiant. Réflexions sur le futur équipement central de la Bibliothèque municipale de Rennes*. Mémoire DCB. ENSSIB, 1995.

partir de 1965. Il en ressort un maillage particulièrement dense en Maisons de quartier et MJC, actuellement au nombre de trente quatre. Ce réseau de treize bibliothèques de quartier, réparties dans chaque quartier de Rennes, contribue au développement de la lecture publique au service de la population rennais. Ce réseau est marqué par des spécificités telles que la bibliothèque Colombia, spécialisée dans les sciences et techniques ou la médiathèque du Triangle, située au sud de Rennes dans le quartier du Blosne, qui connaît un très grand succès non seulement dans les limites strictes du quartier, mais aussi au-delà des frontières rennaises⁶⁶. En effet, l'étude des publics souligne l'influence réciproque qu'exercent les bibliothèques de Rennes sur les communes périphériques et, inversement, l'attraction produite par certaines bibliothèques des communes alentour sur le public rennais. La Bibliothèque municipale est ainsi particulièrement intégrée à la vie culturelle rennais puisqu'elle participe, en collaboration avec le Musée de Bretagne, le Musée des beaux-arts et l'École de beaux-arts, à la constitution d'un catalogue informatique collectif des fonds de l'ensemble des collections de ces établissements. L'existence de ce catalogue — consultable sur Internet — permet une plus large visibilité des collections de la Bibliothèque en dehors de ses frontières et participe indéniablement à son rayonnement régional et national.

2.1.1.2 Les bibliothèques des communes périphériques

Les communes, qui constituent le territoire métropolitain rennais⁶⁷ lui-même découpé en sept secteurs⁶⁸, bénéficient toutes d'une bibliothèque. C'est d'ailleurs le seul équipement et service culturel de base qui existe partout. Toutefois, le terme de *bibliothèque* cache une réalité profondément hétérogène tant du point de vue de la surface, des collections proposées au public, que du personnel chargé d'animer

⁶⁶. La bibliothèque du Triangle draine en effet un public venant des communes périphériques, notamment celles à proximité du sud de Rennes, comme Saint-Jacques-de-la-Lande ou encore Noyal Châtillon-sur-Seiche. Cette remarque est aussi valable pour la bibliothèque centrale de La Borderie.

⁶⁷. Depuis la création de Rennes Métropole, fin 1999, 36 communes coopèrent sur des compétences bien déterminées.

⁶⁸. A l'instar de Rennes découpée en quartiers, l'agglomération rennais est en effet divisée en sept secteurs appelés sud, sud-est, est...

la bibliothèque. En effet, neuf bibliothèques sur trente-cinq sont de gestion associative et dix ne bénéficient pas de professionnels des bibliothèques⁶⁹. Le bénévolat reste encore très présent dans les bibliothèques suburbaines. Concernant les fonds documentaires, si vingt-cinq bibliothèques vont au-delà des recommandations de la mission "lecture publique"⁷⁰, onze disposent encore d'un fonds en dessous de ces recommandations.

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, on enregistre dans les communes du district un accroissement des constructions ou des rénovations des bibliothèques. Une dynamique est lancée. Elle est due à la volonté des élus de créer des équipements culturels qui répondent à la forte demande des habitants et qui s'appuient sur des aides importantes de l'État et du Conseil général en faveur des bibliothèques. On constate en effet une forte augmentation de la fréquentation après la création ou la rénovation d'une bibliothèque : cela traduit l'intérêt des habitants vis-à-vis d'un équipement performant. Selon les données réactualisées en 2000 par l'AUDIAR, depuis 1996, date de la précédente observation, les bibliothèques ont développé leurs moyens⁷¹ et conduisent une politique continue d'informatisation. L'Agence note aussi que la situation va évoluer au cours du mandat actuel puisque quinze projets (création ou extension), soit environ 5 000 m² de locaux supplémentaires, sont à l'étude.

Toutefois, la première étude⁷² de l'agence AUDIAR souligne que la plupart des communes de moins de 5 000 habitants « n'ont pas la capacité financière suffisante pour simultanément acquérir des ouvrages, investir dans les supports audiovisuels et développer une véritable politique d'animation ». Il existerait par conséquent un réel intérêt à travailler en commun et à partager des projets

⁶⁹. *La bibliothèque dans les communes de Rennes Métropole*. Données 2000, Audiar, septembre 2001.

⁷⁰. Françoise Sarnowski, *Pour une meilleure coopération entre bibliothèques : rapport de la mission d'étude Lecture publique et intercommunalité*. Rennes, District de Rennes, DRAC Bretagne, Conseil général d'Ille et Vilaine, 1998.

⁷¹. *La bibliothèque dans les communes de Rennes Métropole*, Audiar, septembre 2001, p. 5.

⁷². *La bibliothèque dans les communes suburbaines du district de Rennes. Un équipement en mutation*, Audiar, juin 1996, p. 33.

communs, en permettant le développement de nouveaux services. À titre d'exemple, selon l'AUDIAR, les tâches suivantes pourraient être envisagées : le dépouillement de revues, l'analyse d'ouvrages, le catalogage, l'achat de livres complémentaires entre les bibliothèques d'un même secteur ou encore la mise en place d'une carte d'inscription permettant l'accès à l'ensemble des bibliothèques. Nous verrons plus loin que certaines de ces propositions ne sont pas restées lettre morte. Par ailleurs, dans les prochaines années, l'essentiel de l'accroissement de la population se fera dans les communes périphériques, de telle sorte qu'un équilibre va se créer entre la ville-centre et les communes alentour. Les bibliothèques devront prendre en compte cette évolution démographique afin de répondre à la demande des nouveaux habitants.

2.1.1.3 L'exemple du Syrénor

Le Syrénor est un syndicat intercommunal à vocations multiples et à géométrie variable, qui regroupe huit communes dont quatre participent actuellement à la compétence "lecture publique" : Gévezé, La Chapelle-des-Fougeretz, Montgermont et Saint-Gilles. Situé dans le secteur nord-ouest, le Syrénor fait partie intégrante de *Rennes Métropole*, tout en ayant un mode de gestion propre. Le Syrénor est, par conséquent, un lieu intéressant d'expérimentation d'une lecture publique intercommunale.

L'état des lieux dressé en 1997 par Françoise Sarnowski⁷³ insiste sur l'hétérogénéité des bibliothèques du Syrénor. La mission d'étude "lecture publique et intercommunalité"⁷⁴ a réfléchi, par conséquent, aux divers intérêts d'un travail en intercommunalité pour chacune des bibliothèques du Syrénor. Pour certaines, le travail en intercommunalité permet de sortir de l'isolement et de jouer pleinement leur rôle de lecture publique au sein de la commune. Pour toutes les bibliothèques, l'intercommunalité « représente un moteur d'action dynamisant, qui va à la fois

⁷³. Françoise Sarnowski, *Pour une meilleure coopération entre bibliothèques*, février 1998.

⁷⁴. Les chemins de la lecture. Projet de développement des bibliothèques du Syrénor et perspectives de coopération intercommunale. Dossier de synthèse, Rennes District, Commission Animation et Culture, octobre 1997.

apporter un soutien et mettre en valeur les potentialités et les ressources de chacune »⁷⁵.

Aujourd'hui encore, sur les quatre bibliothèques travaillant en intercommunalité, une est de gestion associative (celle de Gévezé). À l'origine du projet préexiste une forte motivation financière. Le projet initial était celui d'une informatisation commune des bibliothèques. Pour l'heure, les acteurs réfléchissent au développement de complémentarités au niveau documentaire ainsi qu'à la mise en place d'une politique de développement de la lecture publique concertée. Le tarif unique et la carte unique sont à l'étude. Aux yeux des professionnels des bibliothèques interrogés au sein du Syrénor, l'intercommunalité est favorable aux usagers, notamment du fait de la mise en place d'un catalogue unique. Il est également important que la coopération traditionnelle entre bibliothécaires soit formalisée dans une structure intercommunale rassemblant des élus nécessairement impliqués dans la démarche. Par ailleurs, le regard porté, au sein du Syrénor, par les élus sur leurs communes respectives est aussi de nature à développer une appréciation critique sur la qualité du service public proposé (par exemple, la commune de Gévezé est la seule à ne pas avoir de bibliothèque municipale). Ainsi, l'intercommunalité a la force de l'obligation contractuelle que n'a pas une coopération non-institutionnelle qui, par définition, relève seulement du bon vouloir des participants.

2.1.1.4 Les autres partenaires de la lecture publique

À strictement parler, seul le département est pourvu légalement de compétences en matière de lecture publique. Il exerce ses compétences par le biais de la Bibliothèque départementale d'Ille-et-Vilaine (BDIV), centre de ressources et de services, qui a pour mission de desservir les communes de moins de 10 000 habitants du département (soit 258 communes desservies). La BDIV assume ainsi plusieurs activités en direction de ces bibliothèques. Tout d'abord, elle assure le prêt de documents (livres, disques, cédéroms) et le prêt d'outils d'animation pour des expositions. Ensuite, elle a mis en place un service de formation des

⁷⁵. *Op.cit.*, p. 131.

bibliothécaires salariés ou bénévoles ainsi que des services d'assistance et de conseils personnalisés auprès des équipes des bibliothèques. Enfin, un conseil technique est exercé auprès des élus concernant les locaux, l'informatisation, le multimédia et les recrutements. Annie Dourlent, directrice de la BDIV, souhaite faire évoluer les missions de la bibliothèque en offrant un éventail de services plus large, notamment en ce qui concerne la veille Internet. Ainsi, dans son esprit, la BDIV doit être de plus en plus un prestataire de services.

La coopération en Bretagne s'incarne aussi à travers la COBB, l'Agence de coopération des bibliothèques et centres de documentation de Bretagne. La COBB est un organisme associatif à vocation régionale qui a pour but de favoriser l'accès au livre et à la documentation. En 1999, elle a lancé sur Internet un site d'information documentaire dédié aux articles et études portant sur la Bretagne et les Bretons (www.hermine.org). Actuellement, la COBB travaille à une plate-forme Internet dont la mission, inscrite dans le contrat de plan État-Région, est de « mettre en œuvre un service documentaire régional fondé sur la mise en réseau des catalogues et fonds numériques des bibliothèques publiques et centres de documentation ». Cette plate-forme nommée Britalis (www.britalis.org) sera mise en fonction probablement début 2002.

Enfin, l'État, par l'intermédiaire de la DRAC Bretagne, constitue un partenaire permanent des bibliothèques bretonnes. La DRAC joue non seulement le rôle de conseil aux bibliothèques, mais elle permet aussi l'élaboration de projets en apportant son aide financière par le biais de subventions.

Bibliothèque municipale de Rennes, bibliothèques des communes hors Rennes, BDIV, COBB et DRAC, tous ces partenaires œuvrent pour le développement de la lecture en général et de la culture bretonne en particulier. Ces différentes institutions se rencontrent sur le territoire commun que constitue *Rennes Métropole*, dénomination de la structure intercommunale rennaise.

2.1.2 Présentation de l'intercommunalité à Rennes

2.1.2.1 Une longue histoire : le district

Rennes bénéficie d'une longue et solide expérience en matière d'intercommunalité. D'un point de vue politique, Henri Fréville, ancien sénateur-maire de Rennes et président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine, était, en 1970, un leader incontesté à Rennes et dans le département. Cette position lui a permis de mettre en place une coopération intercommunale. Toutefois, celle-ci ne s'est pas construite du jour au lendemain. En effet, Henri Fréville a rencontré quelques réticences à la création d'une communauté urbaine en 1967. L'hostilité des communes périphériques a ajourné les discussions intercommunales durant deux ans. C'est en 1969 qu'il obtient la formation d'un district, créé le 9 juillet 1970 avec vingt-sept communes (pour s'élargir en 1994 à 33 communes). Les années qui suivent voient les communes périphériques s'initier à l'action collective. Edmond Hervé, élu maire de Rennes en 1977, poursuit les efforts d'Henri Fréville. Le passage en fiscalité propre, acquis en 1989 et mis en application en 1991, permet au district, fort de cette autonomie fiscale, de renouveler son action.

2.1.2.2 La création de *Rennes Métropole*

Lors du conseil de district du 22 octobre 1999, Edmond Hervé propose la transformation du district en communauté d'agglomération (qui prend le nom de *Rennes Métropole*) et une réflexion sur la liste des compétences. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 spécifie en effet la disparition au 1^{er} janvier 2002 des districts. Ainsi, pour Rennes, le choix n'avait pas lieu d'être. Il n'était possible que d'opter pour la transformation du district en communauté d'agglomération, établissement public de coopération intercommunale institué par la loi du 12 juillet 1999. L'apport financier d'une telle orientation n'est pas à négliger puisque les communautés d'agglomérations se verront verser une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée s'élevant, en moyenne, à 250 F par habitant (celle du district s'élève en 1999 à 99,12 F par habitant). Depuis la transformation en communauté d'agglomération, la dotation globale de fonctionnement est passée de 36,074 MF en 1999 à 93,394 MF en 2000.

À travers les premiers résultats détaillés du recensement de 1999, le territoire de *Rennes Métropole* apparaît comme une agglomération en forte croissance, qui a maintenu son équilibre démographique au prix d'un fort investissement dans le logement, mais aussi comme une agglomération active où la ville-centre accueille une part importante de demandeurs d'emploi⁷⁶. Au recensement de 1999, la communauté d'agglomération compte près de 365 000 habitants, dont 210 000 pour la ville-centre. L'espace rennais se caractérise par la domination économique, sociale et politique de la capitale régionale. Globalement, les chiffres du recensement confirment que l'agglomération attire de nouveaux habitants. La croissance de la population de Rennes s'est effectuée, entre 1990 et 1999, à un rythme de + 0,48 %, tandis que la communauté hors Rennes affiche un rythme annuel moyen de + 2,33 %, avec un très fort attrait du secteur Sud, notamment Bruz qui connaît la plus forte progression (à noter aussi Pont Péan). Concernant le territoire de *Rennes Métropole*, les perspectives faites par l'INSEE et l'AUDIAR mettent en avant l'accroissement de la population des communes hors Rennes dans les années à venir. De telle sorte que l'équilibre devrait se faire entre la Ville de Rennes et les communes périphériques de l'agglomération rennaise. Ce point est à prendre en compte dans une réflexion globale sur l'aménagement d'une politique culturelle.

Le fait que l'approbation du passage à l'agglomération ait été votée à l'unanimité⁷⁷ témoigne d'une importante volonté de poursuivre la coopération intercommunale. Toutefois, en dépit de l'héritage du district, cette entente intercommunale est aussi soumise à quelques difficultés. En effet, deux divergences d'interprétation apparaissent dans le champ local de l'intercommunalité rennaise. La première oppose la ville-centre à certaines

⁷⁶. *Rennes Métropole un territoire dynamique. Recensement général de la population de 1999*, Audiar, Insee Bretagne, note n° 3, octobre 2000, p. 1.

⁷⁷. Edmond Hervé insiste dans le Conseil du 20 octobre 2000 sur le principe de solidarité qui doit gouverner l'entente intercommunale : « L'extension des compétences de Rennes Métropole doit se faire progressivement, de manière concertée, réfléchie. Le principe de subsidiarité et la responsabilité première des communes sont là pour nous rappeler l'équilibre que nous devons toujours respecter et qui lie solidarité intercommunale et responsabilité municipale. »

communes périphériques, et la seconde le Conseil général à la Ville de Rennes. Si la Ville de Rennes et le Conseil général mènent une politique volontaire pour le développement de l'intercommunalité, ce dernier ne doit cependant pas se faire au détriment de l'action politique respective du Conseil général et de la Ville de Rennes⁷⁸. De plus, dans le domaine de la lecture publique, le Conseil général et la Ville de Rennes ont eu longtemps une pratique certes active mais indépendante, rejetant toute collaboration réciproque.

Il est certain que la création de *Rennes Métropole* suscite quelques inquiétudes de la part des différentes institutions et communes qui traversent actuellement une période d'incertitude⁷⁹ due à la mise en place de nouvelles compétences. Malgré la répartition des compétences entre la structure intercommunale et les communes, les entretiens que nous avons pu mener avec certains acteurs locaux nous ont permis d'observer que *Rennes Métropole* apparaît souvent comme une superstructure qui ne laisse plus de place à la liberté communale. La frontière est en effet mince, dans les esprits, entre coopération intercommunale et supracommunalité⁸⁰. Il est vrai que certains acteurs locaux envisagent, à terme, la disparition progressive de la commune au profit d'une structure supracommunale : M. Delaveau, maire de Saint-Jacques et vice-président de *Rennes Métropole*, estimant que l'intercommunalité paraît devoir à terme se substituer à la commune, juge qu' « il faut aller au bout de la logique du principe

⁷⁸. Alain Faure et Emmanuel Négrier observent que « De la même façon, la ville de Rennes possédait une situation partenariale passive quoique effective puisque le département, la région et la DRAC soutenaient des initiatives sectorielles, mais sans jamais peser sur des arbitrages territoriaux. La création de Rennes Métropole risque de modifier cette neutralité gestionnaire dans la mesure où les nouvelles compétences empiètent très largement sur des interventions jusqu'alors assumées par le Conseil Général. », *La politique culturelle des agglomérations en France : vers une nouvelle donne communautaire ?*, p. 12.

⁷⁹. Alain Faure et Emmanuel Négrier remarquent que « Rennes traverse une période d'incertitude où c'est une dynamique de marchandage qui oriente les négociations sur l'intérêt communautaire. », *op.cit.*, p. 13.

⁸⁰. Hervé Michel précise que « Ainsi, au sein de l'agglomération rennaise, c'est le maire de la ville-centre qui conduit le processus de supracommunalisation. », *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements de l'Ouest de la France*. L'Harmattan, 1999, p. 216.

de subsidiarité »⁸¹. À ses yeux, il est possible de conjuguer identité et solidarité, c'est-à-dire proximité et primauté de structures supra-communales.

Une telle confusion entre supracommunalité et coopération intercommunale se ressent aussi en ce qui concerne la compétence optionnelle culturelle inscrite dans la loi Chevènement.

2.1.2.3 La nouvelle compétence culturelle

La prise en compte de la culture existait bien avant la mise en place récente de la compétence communautaire culturelle. En effet, le district, dépourvu d'une véritable compétence culturelle, avait cependant mis en place une Commission Culture (née en 1989) qui a été suivie par les trente-trois communes qui le composaient et qui perdure sous le nom de Commission Culture et Animation. Faisant suite à cette volonté de penser la culture au sein de structures intercommunales, la communauté d'agglomération s'est dotée de la compétence optionnelle concernant *la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels d'intérêt communautaire*, telle que l'énonce la loi Chevènement. Il a fallu ensuite se déterminer sur la nature des équipements qui pouvaient rentrer dans le champ communautaire. Très naturellement, le Nouvel Équipement Culturel (NEC)⁸² entrait dans cette compétence. Ainsi, lors de nos entretiens, l'idée que le NEC dans son ensemble (sans prendre pleinement conscience que la bibliothèque faisait partie de ce projet et que cela induisait une certaine complexité) entrait de manière « évidente » dans les projets intercommunaux est revenue de façon récurrente (« le NEC est intercommunal par essence »). Cette évidence se heurte au cœur même de la réflexion sur l'intercommunalité, à savoir, la définition de l'intérêt communautaire. À Rennes, il apparaît que les deux termes, NEC et intérêt communautaire, sont devenus synonymes, malgré une tentative de définition de ce dernier⁸³. Il est intéressant de

⁸¹. *Bibliothécaires, qu'est-ce-que l'intercommunalité change pour nous ?* Journée d'étude le 3 avril 2000 à Saint-Jacques-de-la-Lande. <http://www.abf.asso.fr/Bretagne/interventions.html>

⁸². Le NEC regroupera trois établissements : le Musée de Bretagne, le Centre de Culture Scientifique, Technique et Industriel (CCSTI) et la Bibliothèque centrale également BMVR.

⁸³. Le Conseil du 20 octobre 2000 précise la notion d'intérêt communautaire : « la communauté d'agglomération construit, aménage, entretient et gère les équipements culturels et sportifs, qui sont de

noter que la définition donnée à l'intérêt communautaire à Rennes revient à dire : l'intérêt communautaire est ce que l'agglomération décide comme étant d'intérêt communautaire. Pour M. Gabillard, cette définition est la meilleure puisqu'elle respecte les décisions de l'assemblée délibérante de *Rennes Métropole* et se montre soucieuse en cela du jeu démocratique. Toutefois, concernant le transfert du NEC à la structure intercommunale, ces divers critères, même s'ils semblent avoir été pris en compte, ne sont pas déterminants dans la prise de décision communautaire. Selon toute vraisemblance, le transfert du NEC à la communauté d'agglomération s'est opéré davantage sur des critères financiers que sur une étude concernant le rayonnement communautaire d'un équipement en construction. En effet, force est de constater que les raisons profondes du transfert du NEC à *Rennes Métropole* sont en grande partie financières. Au fil du projet, il est apparu que les charges de fonctionnement de cet établissement seraient beaucoup trop lourdes à supporter pour le budget culturel de la Ville. La loi Chevènement est venue à point nommé pour répondre au coût de fonctionnement, vraisemblablement peu pris en compte à l'origine du projet. Il s'est alors agi de faire reconnaître l'intérêt communautaire du NEC⁸⁴. Telle a été la mission d'Edmond Hervé auprès des communes de *Rennes Métropole*. Par ailleurs, une autre raison a prévalu. L'intérêt extra communal du NEC est le résultat d'une volonté politique qui souhaite faire de cet équipement un établissement-phare pour la ville ainsi qu'un porte-drapeau de l'identité⁸⁵ de la métropole rennaise.

rayonnement communautaire. Seront pris en compte notamment l'origine géographique des usagers, la reconnaissance qualitative des activités, l'association financière de plusieurs partenaires... Rennes Métropole participe au financement de la construction d'équipements culturels et sportifs dans le cadre de critères qu'elle définit. »

⁸⁴. Alain Faure et Emmanuel Négrier notent que « Le principal objectif des négociations a moins été de dessiner les grandes lignes d'un projet culturel que de faire reconnaître l'intérêt communautaire du projet de *Nouvel Équipement Culturel* porté par la ville-centre, et d'en négocier le transfert. », *op.cit.*, p. 71.

⁸⁵. Alain Faure et Emmanuel Négrier remarquent que « Sur le même registre, la communauté d'agglomération de Rennes pourrait afficher son *Nouvel Équipement Culturel* comme le symbole d'une certaine plénitude gestionnaire mariant la puissance rennaise, le renouveau des négociations intercommunales et l'affirmation symbolique d'une forme innovante de démocratisation culturelle. », *op.cit.*, p. 14.

Le fait qu'une opportunité financière ait originellement présidée au transfert du NEC à *Rennes Métropole* a entraîné quelques incohérences dans la hiérarchie des priorités : en effet, d'aucuns estiment que le débat afférent aux compétences intercommunales doit d'abord et avant tout se poser en termes de projet politique. Les grandes orientations politiques culturelles ne doivent-elles pas être définies en amont, c'est-à-dire l'intérêt culturel communautaire ne doit-il pas être défini avant que les compétences ne soient déterminées ? D'autres, au contraire, sont enclins à penser que la vision politique souhaitée ne peut intervenir qu'après la constitution d'une intercommunalisation de services et de gestion. La vision politique ne peut donc exister qu'en aval d'une vision du territoire intercommunal.

Cette volonté toute légitime a néanmoins omis le fait que la bibliothèque de Rennes, c'est-à-dire l'ensemble du réseau des bibliothèques situées sur le territoire rennais, faisait partie intégrante de ce projet. Le transfert du NEC dans *Rennes Métropole* imposait de s'interroger sur le sort à réserver à la Bibliothèque municipale et, ce faisant, aux bibliothèques de quartier.

En juin 2000, lors des premières discussions sur le transfert du NEC et par conséquent de la bibliothèque, plusieurs scénarios, préconisés par l'AUDIAR, étaient possibles. Le premier préconisait la compétence globale "lecture publique". Il s'agissait de transférer, en plus de la bibliothèque centrale, l'ensemble des treize bibliothèques de quartier à la communauté d'agglomération, mais aussi les bibliothèques des communes périphériques. L'AUDIAR s'interrogeait toutefois sur la pertinence de cette solution en termes de service de proximité. Le second scénario envisageait le transfert du seul NEC avec une mise en réseau des bibliothèques de l'agglomération à la charge de *Rennes Métropole*. Enfin, le dernier scénario prévoyait que seul l'équipement central soit transféré, sans les annexes de quartier, ce qui impliquait pour la Ville de Rennes d'étudier un nouveau mode de fonctionnement des bibliothèques de quartier. Dans un premier temps, Edmond Hervé avait proposé que ce soit l'ensemble de la lecture publique de l'agglomération qui soit transféré. Cette solution n'a pas été retenue par les maires des communes périphériques fortement attachés à leur équipement culturel

et, par voie de conséquence, les élus de la Ville de Rennes n'ont pas transféré les bibliothèques de quartier. Finalement, le transfert de la seule bibliothèque centrale a été décidé, les bibliothèques de quartier restant de compétence communale, c'est-à-dire à la charge de la Ville de Rennes. Certes, cette solution comporte le risque de scinder le réseau des bibliothèques rennaises mais elle a aussi l'avantage de rester mobilisatrice pour l'ensemble des communes qui restent impliquées dans le fonctionnement de leurs bibliothèques. Toutefois, elle reste plus problématique pour les bibliothèques de Rennes travaillant en réseau.

Comment les élus locaux ont-ils appréhendé les débats relatifs à l'adoption de cette compétence ? La précipitation du passage en communauté d'agglomération et de l'adoption de cette nouvelle compétence optionnelle n'a pas permis une réelle appropriation du dossier par les leaders politiques. Visiblement, sur le plan culturel, les élus des communes travaillent dans un climat de confiance vis-à-vis des responsables de *Rennes Métropole*. Toutefois, le flou entourant la notion d'intérêt communautaire entraîne de vives inquiétudes de la part de certains acteurs politiques locaux, souvent issus de l'opposition, envers l'intérêt communautaire du NEC et du positionnement des bibliothèques de leurs communes par rapport au futur établissement. Au regard de la composition des vice-présidents⁸⁶ de *Rennes Métropole*, il est manifeste que les communes périphériques sont majoritaires. Or, cette logique arithmétique ne souligne pas le caractère politique qui, pour sa part, ne répond pas à cette logique mathématique mais à une logique de pouvoir. De telle sorte que certaines communes s'inquiètent d'une recentralisation de la culture au niveau de la métropole et d'une prise de décision uniquement par l'agglomération ou par la Ville de Rennes. À la décharge des responsables locaux, il faut bien reconnaître la complexité actuelle du découpage administratif du territoire français, complexité renforcée par la notion nouvelle du Pays.

⁸⁶. Le conseil communautaire regroupe 101 conseillers communautaires élus par les conseils municipaux de chaque commune en nombre proportionnel. Le Bureau est composé de vingt-six vice-présidents dont dix de Rennes et seize des communes périphériques. Quant aux conseillers communautaires, vingt-neuf sont de Rennes et quarante-six représentent les communes hors Rennes.

2.1.2.4 Le Pays de Rennes

Depuis le 18 novembre 1999, le Pays de Rennes a pris forme. Issu de la loi Voynet, le Pays de Rennes est une association du type 1901. Territoire de projet, le Pays est un outil de réflexion et d'échanges entre communes. Cette association rassemble 67 communes réparties sur 21 cantons soit 419 000 habitants (soit 48% de la population du département) : la communauté d'agglomération de Rennes, les communautés de communes de Chateaugiron, du Val d'Ille, du Pays d'Aubigné, du SIVOM de Liffré et la commune de Bourbarré et de Bouëxière. Philippe Tourtelier, maire de la Chapelle-des-Fougeretz et conseiller général socialiste de Betton, est président de l'association des élus du Pays de Rennes. Pensé par les élus comme une structure légère, le Pays ne constitue pas un nouvel échelon territorial. C'est pourquoi, il a pris pour l'instant la forme d'une association. Au moment de la contractualisation, il devra opter pour une structure de type SIVOM ou GIP, tel que l'exige la loi. Le périmètre du Pays retenu est encore inférieur à l'aire urbaine, puisque certains EPCI, qui sont partiellement dans l'aire urbaine de Rennes, ont opté pour d'autres Pays. L'objectif est d'élaborer la Charte du Pays qui servira de socle au Contrat de Pays, permettant des financements contractualisés des partenaires du Pays pour la mise en œuvre de ses objectifs et de ses actions.

Soulignant la part importante de l'EPCI *Rennes Métropole* dans la constitution du Pays de Rennes, Edmond Hervé rappelait, dans un entretien à *Ouest France*, qu'il « ne cherch[ait] pas à mettre en place un Pays qui se ferait au profit de Rennes et qui risquerait de déséquilibrer le département »⁸⁷. En effet, les Pays sont les interlocuteurs de la Région pour passer des contrats de développement. Que va faire le département face à ce nouveau venu du territoire français qu'on présente un peu comme son successeur ? Il est à craindre, avec la création d'une nouvelle structure supplémentaire telle que le Pays, qu'un conflit ait lieu entre le département, la communauté de communes, la commune et le Pays, conflit de nature à conduire à l'effacement d'une de ces trois structures. Selon Michel Philiponneau, Président du district de Rennes de 1977 à 1989, « l'élaboration d'une charte du Pays de Rennes peut constituer un premier pas vers

l'entrée de communes et de communautés de communes dans une communauté d'agglomération élargie qui déséquilibrerait par son poids le département et la région »⁸⁸. Cette réflexion est inscrite dans un cadre national et ne se limite pas uniquement au cas rennais. Il est certain que la multiplication d'échelons territoriaux rend complexe l'identification et le partage des compétences.

2.1.3 Le projet du NEC : la BMVR et l'intercommunalité.

Rappelons tout d'abord que ces deux termes, BMVR et intercommunalité, recouvrent des sens différents qui viennent à se rencontrer dans le cas rennais. L'un – la BMVR – est un label résultant d'un processus de financement par l'État concernant la construction de bibliothèques. L'autre – l'intercommunalité – est un ensemble de lois incitatives visant à faire coopérer les communes entre elles sur des projets communs. L'intercommunalité a donc des incidences sur les bibliothèques dans le cas où des communes adoptent la compétence lecture publique ou la compétence "culturelle" énoncée dans la loi Chevènement. Elle aura des incidences, entre autres, sur le statut administratif de la bibliothèque, sur la mise à disposition du personnel d'État, sur la propriété des fonds d'État et sur les modalités de financement (investissement et fonctionnement).

2.1.3.1 Un projet ancien

Le projet d'une nouvelle bibliothèque centrale date de 1989. Pourtant, cet établissement ouvrira ses portes seulement début 2004. Cette « difficile gestation »⁸⁹ est due principalement à des raisons d'ordre financier. En effet, parallèlement à ce grand projet culturel est conduit le chantier du métro VAL qui a mis en suspens le chantier du NEC. La seconde raison, qui a entraîné son ajournement, est l'absence d'engagement financier de la Région vis-à-vis du projet de la BMVR, inscrite dans le NEC.

⁸⁷. Edmond Hervé, *Ouest France*, 7 juillet 1999, propos recueillis par Jean-François Ercksen.

⁸⁸. Michel Philiponneau, *Sept jours*, 3-4 décembre 1999.

⁸⁹. J'emprunte cette formule à Sabrina Le Bris.

En dépit de ces différents obstacles, le NEC verra enfin le jour au début de l'année 2004. Projet ambitieux, il vise à doter la Ville de Rennes (et désormais la Communauté d'Agglomération) d'un centre culturel, à l'architecture audacieuse⁹⁰, regroupant le Musée de Bretagne, l'Espace des Sciences (CCSTI) et la Bibliothèque municipale. Bénéficiant des crédits ouverts au titre de la troisième part de la Dotation générale de décentralisation, la Bibliothèque a reçu l'appellation "BMVR" et, par conséquent, le soutien du Ministère de la Culture sous la forme d'une subvention aux frais d'investissement à hauteur de 40 %. Le lieu d'implantation se veut symbolique⁹¹. Situé dans le quartier sud du centre de Rennes, près de la gare, le NEC marque l'ouverture vers l'extérieur⁹². D'autant plus que la construction du métro et sa mise en fonctionnement en 2002 vont très probablement accentuer son rayonnement.

2.1.3.2 Quel financement ?

Nous avons précédemment souligné la rapidité de l'adoption des compétences nécessaires au passage en communauté d'agglomération. La BMVR est ainsi devenue un équipement intercommunal. Ce qui signifie concrètement que son fonctionnement est assuré, à partir du 1^{er} janvier 2002, par la communauté d'agglomération. La taxe professionnelle unique (TPU) mise en place à Rennes, le 9 novembre 1992, dans le cadre du district participe au financement de cet équipement. À la question du transfert de la bibliothèque centrale seule (ou de la BMVR, les deux se rejoignant dans le même établissement), la TPU est une des raisons majeures. Rappelons tout d'abord que la mise en place de la TPU avait pour objectif premier de réduire les écarts de richesse entre les communes. En effet, la taxe professionnelle communale, en œuvre jusqu'en 1992, constituait, d'une part, une source d'inégalité fiscale, mais aussi, d'autre part, un obstacle à un

⁹⁰. Christian de Portzamparc a été retenu pour porter ce projet architectural.

⁹¹. Edmond Hervé, lors du colloque organisé par la Bibliothèque municipale de Rennes sur la BMVR, déclare que « Le lieu d'implantation du NEC, c'est quasiment le lieu géométrique de la ville. », p. 35.

⁹². Gilles Ribardière, chef de projet NEC, lors de ce même colloque, précise que « Nous possédons, place Général de Gaulle, partie sud-est, face au bâtiment de la Sécurité Sociale, un site parfaitement localisé qui permettra cette convergence et cette divergence qui marquera bien qu'il ne s'agit pas d'un équipement de la ville de Rennes mais d'un équipement pour la région. », p. 19.

aménagement cohérent du territoire. Une prise de conscience de ces inconvénients de la taxe professionnelle communale a incité les élus rennais à opter pour la TPU. Concrètement, cela signifie que *Rennes Métropole* perçoit la taxe professionnelle à la place des communes membres. Toutefois, les communes ne perdent rien à ce transfert puisque des compensations leur sont reversées (ce qu'on appelle l'attribution de compensation) et, pour les communes les moins riches, une dotation de solidarité communautaire leur est attribuée. Le transfert de la seule bibliothèque centrale s'explique par le jeu subtil de l'équilibre financier de la communauté d'agglomération, qu'il s'agissait de ne pas mettre en péril par un transfert massif d'équipements, et de celui des communes membres. Il n'est pas exclu d'ailleurs que, si la taxe professionnelle augmente, une accélération des transferts ait lieu.

2.1.3.3 Le personnel

Transformation du district en communauté d'agglomération, extension de son périmètre à trois autres communes, transferts de compétences : tous ces changements ne pouvaient occulter la question du transfert du personnel. Qu'en est-il pour la bibliothèque ?

La décision du conseil communautaire de *Rennes Métropole* de doter la bibliothèque centrale, au sein du nouvel équipement culturel (NEC), d'un statut communautaire et la volonté de la Ville de Rennes de conforter le développement global de la lecture publique sur le territoire rennais tout en maintenant un mode de gestion unitaire entre les deux entités, conduisent les deux collectivités — *Rennes Métropole* et Ville de Rennes — à lancer une étude d'organisation (étude conduite par IDRH) afin d'analyser les modalités de gestion possibles et de dégager les modalités de fonctionnement optimal de l'ensemble du réseau. L'étude demandée devra donc redéfinir les conditions permettant l'ouverture du samedi et le bon fonctionnement des bibliothèques de quartier (sous responsabilité municipale) lorsque les agents de la bibliothèque centrale seront de statut communautaire. Il s'agit en effet de garder la spécificité de Rennes, à savoir un travail en réseau avec les bibliothèques de quartier.

Pour ce faire, plusieurs hypothèses sont émises. L'une concerne l'affectation du temps de travail des agents entre la bibliothèque centrale et les bibliothèques de quartier. Il s'agit soit de faire la distinction entre agents de la Ville de Rennes et agents de *Rennes Métropole*, soit de faire intervenir les agents de la bibliothèque centrale, sur le temps "service public", pour partie au sein du NEC, pour partie dans les bibliothèques de quartier, y compris le samedi. L'autre hypothèse porte sur le statut des agents. À l'intérieur de celle-ci, deux voies sont possibles. Soit la distinction est faite entre le personnel des bibliothèques de quartier ayant comme employeur la Ville de Rennes et celui de la bibliothèque centrale avec la communauté d'agglomération comme employeur. Soit, dans le cadre d'une convention liant la Ville et la communauté d'agglomération, cette dernière est l'employeur de l'ensemble des agents, indépendamment de leur lieu d'intervention. Les frais engendrés par la gestion des bibliothèques de quartier font l'objet d'un remboursement de la Ville au profit de la communauté d'agglomération.

Concrètement, les transferts de postes, pour la bibliothèque centrale, sont prévus au 1^{er} janvier 2002. Cette perspective soulève de nombreuses questions de la part du personnel de la bibliothèque. Dans l'ensemble, les agents reconnaissent la nécessité d'un nouvel équipement, non seulement en termes d'amélioration de l'espace mais aussi en termes d'image pour la Ville de Rennes. Toutefois les inquiétudes existent. Deux grands axes sont à noter. Le premier souhait exprimé concerne la nécessité de poursuivre le travail en réseau avec les annexes. Il est important, pour certains bibliothécaires, de continuer à participer au service public dans les bibliothèques de quartier. Actuellement, dix-neuf agents de la centrale interviennent, les samedis, selon un roulement d'un samedi sur deux. Le second axe souligne une peur réelle d'engorgement des missions du NEC, d'autant plus dans un cadre intercommunal : certains agents s'inquiètent d'une extension des charges demandées le samedi. Faudra-t-il, par exemple, aider le service public de Cesson-Sévigné le samedi en cas de sous-effectif ? Visiblement, le personnel souhaite une information claire sur ce passage à *Rennes Métropole*. C'est pour cette raison que plusieurs réunions ont eu lieu entre les services de la Ville de

Rennes, ceux de *Rennes Métropole* et l'ensemble des agents de la bibliothèque afin d'explicitier ce transfert.

Dans l'ensemble, ces interrogations sont légitimes, puisque la loi Chevènement n'a pas prévu de procédures spécifiques pour encadrer le transfert du personnel. Juridiquement, il n'existe pas de fonction publique intercommunale. En effet, ce sont les règles du droit commun de la fonction publique territoriale qui s'appliquent. Aussi, il convient de suivre la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 qui propose trois procédures : la mutation, le détachement et la mise à disposition. En ce qui concerne la mutation, choisie à Rennes, elle entraîne fréquemment des appréhensions de la part des personnels concernés. Dans leurs esprits, la mutation équivaut à la perte de certains avantages⁹³, ce qui n'est pas le cas pour les deux autres types de procédures limités dans le temps. Concernant les conservateurs d'État mis à disposition des collectivités locales, l'État doit renouveler son accord pour le transfert dans une structure intercommunale. Néanmoins, faut-il changer la loi de 1931 en conséquence ? Cette dernière question est aussi émise par l'étude IDRH. Pour l'heure, il semble que le choix global se soit porté sur un scénario intermédiaire : les personnels affectés au NEC sont rattachés à la communauté d'agglomération dès le 1^{er} janvier prochain, tandis que les autres membres du personnel demeurent à la Ville de Rennes. Toutefois, le travail en réseau entre la centrale et les bibliothèques de quartier est maintenu, notamment par le biais d'une politique d'acquisition coordonnée à travers les offices mais aussi par une mise à disposition croisée du personnel pour l'ouverture des bibliothèques de quartier et, inversement, pour le NEC.

2.1.3.4 Les fonds patrimoniaux

Outre la transfert du personnel à *Rennes Métropole*, se pose aussi la question des fonds d'État issus des confiscations révolutionnaires et mis à disposition des collectivités locales. Rennes dispose ainsi d'une collection

⁹³. Le souci de rendre cohérent les régimes indemnitaires entre la Ville de Rennes et Rennes Métropole est pris en compte avec beaucoup d'attention par les services de l'Agglomération. Il ne s'agit pas en effet que

patrimoniale fort intéressante : biens du clergé et des congrégations religieuses, biens d'émigrés dont la bibliothèque du marquis de Robien, bibliothèques de corporations dont celle des avocats au parlement de Bretagne. Jusqu'à présent, ces collections étaient affectées à la bibliothèque municipale et sous la responsabilité d'un conservateur d'État, mis à disposition de l'État. Qu'advient-il de ces collections lors du transfert de la bibliothèque à la communauté d'agglomération ? Il semble que le fonds patrimonial sera affecté à la communauté. « Le mode de transfert n'est pas encore établi. S'agirait-il d'un transfert de propriété ? D'une convention de dépôt ? De donations affectées ? »⁹⁴. Martial Gabillard, délégué municipal à la culture bretonne, préconise pour sa part une mise à disposition par convention de dépôt afin d'éviter d'énormes problèmes d'évaluation. Pour l'heure, la question n'a pas encore trouvé d'issue.

2.1.3.5 Quel statut juridique ?

En 1994, le rapport du Conseil supérieur des bibliothèques s'interrogeait sur le statut juridique des établissements municipaux à vocation régionale : « Ces établissements doivent-ils avoir un statut administratif particulier ? Aujourd'hui, si l'on souhaite assigner aux "BMVR" un certain nombre de missions d'intérêt à la fois régional et national, on se heurte au fait qu'il s'agit de services municipaux, ce qui est un frein à certains projets et apparaît contradictoire avec leur "vocation régionale" ». La question se pose aussi avec davantage d'acuité à Rennes concernant le NEC dont l'ambition est de couvrir un public provenant de la région tout en étant de gestion intercommunale.

La loi relative à la création d'établissement public de coopération culturelle (EPCC), votée au Sénat le 14 juin 2001, pourrait être une solution intéressante puisqu'elle a pour objectif d'instaurer un cadre juridique dans le domaine culturel dont les équipements possèdent des statuts juridiques très divers. Elle pourrait convenir au NEC composé d'une association (le CCSTI) et de deux équipements

soient mis en place deux systèmes de prime à l'Agglomération et à la Ville de Rennes. Sur ce point, les agents ont été rassurés.

⁹⁴. Michel Paves, « A la Communauté d'agglomération, l'extension des compétences », *Repères, La lettre des cadres*, Ville de Rennes, n° 645, 28 septembre 2000, p. 4.

municipaux (le Musée de Bretagne et la BM). L'État est représenté dans les EPCC mais jamais majoritairement. Toutefois, cette présence, dans l'esprit du rapporteur Ivan Renar, permet aussi la garantie d'un certain nombre de choses, notamment la liberté d'expression ou de création. Cette structure a aussi l'avantage de faire se côtoyer des personnels à statut différent, ce qui pourrait être intéressant dans le cadre du NEC. Néanmoins, cette loi semble viser davantage tout ce qui touche au spectacle vivant.

Il existe, outre l'EPCC, d'autres modes de gestion comme la régie personnalisée, peu utilisée jusqu'ici car elle est considérée, à tort, comme adaptée au commerce. L'établissement public est aussi étudié en référence au Théâtre National de Strasbourg. Il faut arriver, pour M.Ribardière, chef du projet NEC, à un statut permettant à chaque composante d'être autonome tout en faisant en sorte que chacune se sente participer à l'intérêt commun du NEC, et ce sans être soumise à une administration lourde.

2.1.3.6 Quelles missions pour la future bibliothèque ?

La nouvelle Bibliothèque municipale, intégrée dans le NEC, va revêtir de multiples facettes qui restent encore à définir dans leur contenu. En effet, les ambitions de la stratégie documentaire du réseau BM doivent répondre à trois problématiques : rayonnement régional et national, agglomération rennais, quartiers rennais.

Tout d'abord, la Bibliothèque jouera, au sein du NEC, le rôle d'une bibliothèque de proximité. Aujourd'hui, les collections de la bibliothèque se préparent, en partie, dans cet esprit. En effet, la Bibliothèque assurera un service de proximité mais « sans viser à faire mieux ou plus que d'autres bibliothèques du réseau »⁹⁵, et ce, toujours dans cette optique chère à Rennes de conserver un travail en réseau et de répartir l'offre documentaire sur l'ensemble des quartiers rennais. En ce sens, elle sera une bibliothèque de quartier comme une autre.

⁹⁵. Il s'agit des termes de M. Nexon, responsable de la politique documentaire, dans un document sur la constitution des collections de la bibliothèque d'agglomération.

À ce rôle s'ajoute celui d'une bibliothèque d'assise régionale et nationale. Bibliothèque municipale classée au titre de ses fonds d'État, la bibliothèque de Rennes conserve des collections patrimoniales importantes dont le rayonnement excède la Région. À ce fonds ancien s'ajoute un fonds régional enrichi par la collecte du dépôt légal imprimeur. En effet, la réglementation du dépôt légal imprimeur permet à la bibliothèque de gérer les dépôts des imprimeurs et d'assurer la conservation de l'exemplaire qui entre dans ses collections. La vocation régionale de la bibliothèque se traduit aussi par la participation à la mise en place d'un réseau de conservation partagée des périodiques, projet engagé par la COBB. De plus, la bibliothèque apporte sa contribution à la circulation des documents sur le territoire régional. La bibliothèque de Rennes constitue un centre de ressources pour le prêt de documents puisque 35 % des demandes de prêt émanent de bibliothèques de la région. Toutefois, c'est dans la constitution d'un catalogue collectif régional, financé cette fois-ci par la Région ainsi que par l'État, que la mission régionale semble avoir trouvé son aboutissement.

Enfin, à ces différents fonctions s'ajoutent désormais le rôle, récent, d'une "bibliothèque municipale à vocation métropolitaine" instaurée par l'intercommunalité et l'adoption de compétences optionnelles afférentes aux équipements culturels. Actuellement, une étude réalisée par le Bureau Van Dijk⁹⁶ réfléchit à la mise en place d'un réseau de lecture publique à l'échelle de l'agglomération. Il s'agit pour les consultants de cette étude de préciser les services communautaires susceptibles d'être accomplis par la future bibliothèque et ce dans un souci d'intégrer les différents acteurs que sont la BMVR, les bibliothèques de quartier, celles des communes de l'agglomération et la BDIV. D'ores et déjà, une première esquisse peut être donnée de ce que sera ce réseau métropolitain.

⁹⁶. Cette étude, qui prendra fin en avril 2002, est parallèle à la nôtre sans pourtant se confondre avec cette dernière. Le cabinet Van Dijk doit en effet apporter des réponses techniques, financières et juridiques à la mise en place possible d'un réseau de lecture publique d'agglomération.

2.1.4 Une politique culturelle d'agglomération en gestation.

2.1.4.1 La mise en place d'une Direction des affaires culturelles à Rennes Métropole

Comme cela a déjà été souligné, la prise en compte de la culture au niveau de l'agglomération n'est pas un fait nouveau. En se transformant en communauté d'agglomération et en adoptant, entre autres, la nouvelle compétence optionnelle concernant les équipements culturels d'intérêt communautaire, *Rennes Métropole* a fait le choix de créer une Direction des Affaires Culturelles. Cette dernière représente-t-elle le germe d'une politique culturelle d'agglomération, comme cela est présent dans l'esprit de certains acteurs ? Cette perspective dépasserait le cadre strict de la loi Chevènement⁹⁷. Il est en tous les cas clair que la confusion règne dans les esprits. Certains parlent d'un transfert de la lecture publique à l'agglomération, en oubliant (volontairement ?) les termes stricts de la loi Chevènement.

2.1.4.2 Vers un réseau de lecture publique d'agglomération

Le rôle de la BDIV en question : répartition et complémentarité

L'évolution nécessaire de la BDP ne date pas d'aujourd'hui. Catherine Auzoux rappelle en effet, dans son mémoire, que les BDP « ont dû s'adapter au fil des années aux évolutions qui traversaient le milieu rural »⁹⁸. Ces mutations du territoire sont d'autant plus importantes face aux développements technologiques des transports. Les résultats de la récente enquête menée auprès des deux mille présidents d'EPCI mettent en évidence la complexité actuelle du territoire. Ainsi, pour 65 % des élus, la carte administrative comporte un échelon de trop et 63 % d'entre eux jugent que le département constitue l'échelon superflu. Cette remise en

⁹⁷. La Ville d'Amiens est, à cet égard, exemplaire puisqu'il n'existe plus de maire adjoint à la culture à la ville. Tout a été délégué à l'agglomération répondant par là-même au transfert de tous les établissements culturels, petits structures associatives de quartier et de village, musique, arts plastiques... et grosses structures.

⁹⁸. Catherine Auzoux, *Les nouvelles dessertes des bibliothèques départementales : Une nouvelle approche du territoire. Pour la lecture publique en milieu rural*. Mémoire de DESS, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Études Politiques de Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, CNFPT, 2001, p. 7.

cause a aussi des incidences sur les BDP et notamment sur la Bibliothèque Départementale d'Ille-et-Vilaine. Ainsi, « d'un travail de diffusion et de distribution directe, elles sont passées à une fonction de service départemental de la lecture. »⁹⁹ En effet, les missions d'intérêt communautaire et les secteurs d'intervention possibles de la future bibliothèque centrale rencontrent, pour une large part, les missions assumées actuellement par la Bibliothèque Départementale.

De toute évidence, *Rennes Métropole* ne pourra faire l'économie de l'aide apportée aux bibliothèques publiques par le Conseil général via la BDIV, puisque le département a compétence en matière de lecture publique. C'est pourquoi, la réussite de la mise en place d'un réseau de lecture publique sur l'agglomération dépend en grande partie de la répartition des compétences¹⁰⁰ entre la bibliothèque centrale de compétence communautaire, les autres bibliothèques de compétence communale et enfin la BDIV ayant une réelle mission de lecture publique sur le département. Il s'agit de prendre en compte l'existant et non d'établir artificiellement un autre mode de coopération. Le succès de ce réseau de lecture publique se mesurera à l'intégration de ce qui se fait déjà. De telle sorte qu'il faudra définir une coopération entre les différents niveaux de compétence afin de développer des complémentarités et des synergies, notamment dans les domaines de l'offre documentaire, des services d'assistance technique aux bibliothèques de l'agglomération et de la formation professionnelle. Quelles sont les caractéristiques de ce réseau possible de lecture publique d'agglomération ?

*Réflexions sur l'organisation et le rôle des bibliothèques
d'agglomération*

L'objectif de l'étude Van Dijk est d'étudier la "nouvelle compétence" de *Rennes Métropole* appliquée à la lecture publique (notion d'intérêt communautaire) par

⁹⁹. Sylvie Fayet et Bruno Van Dooren, *op.cit.*, p. 76.

¹⁰⁰. Alain Faure et Emmanuel Négrier observent que « Le changement qu'induit le vote de la compétence construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire par la nouvelle communauté d'agglomération fait naître des incertitudes fortes sur la répartition des rôles entre les collectivités publiques.», *op.cit.*, p. 68.

rapport à ce qui resterait de l'ordre de la compétence municipale¹⁰¹. Il s'agit pour le Bureau Van Dijk de proposer un schéma d'organisation des bibliothèques de quartier de Rennes et des bibliothèques communales de l'agglomération autour du NEC qui dégage les enjeux pour chaque bibliothèque de l'agglomération. L'approche adoptée par le Bureau Van Dijk est qualifiée « d'approche par les services ». Il s'agit pour les consultants de réaliser une étude des besoins et donc des services à fournir. Après un état des lieux exhaustif, l'étude souligne les différentes attentes des élus et des professionnels des bibliothèques. Leur propre diagnostic rejoint sur de nombreux points le nôtre.

Tout d'abord, les entretiens, menés dans le cadre de cette étude, ont révélé une confusion certaine concernant le transfert du NEC à la communauté d'agglomération. Pour bon nombre de personnes, c'est toute la lecture publique qui a été transférée, voire même la politique culturelle en son entier. Toutefois, ce qui apparaît au premier abord comme une erreur de lecture de la loi Chevènement n'est peut-être au fond qu'un "lapsus révélateur". En effet, certains ont exprimé le souhait réel d'instaurer progressivement une politique culturelle d'agglomération ainsi qu'une politique de lecture publique d'agglomération. Autrement dit, le projet initial de transférer toute la lecture publique, qui n'a pu être réalisé en raison de la résistance des maires des communes hors Rennes, n'est pas totalement effacé dans l'esprit de certains élus de la Ville de Rennes.

Ensuite, nous avons pu constater le fort attachement des élus et des professionnels à leur bibliothèque de proximité. Ils défendent très fortement l'autonomie de gestion et de décision et souhaitent conserver cet équipement de proximité. L'affirmation du type « *Rennes Métropole* ne doit pas décider pour nous » est récurrente. Ces propos sont d'autant plus étonnants qu'ils sont prononcés par les acteurs eux-mêmes de l'intercommunalité. De telle sorte que l'établissement, sur l'ensemble de l'agglomération, de pôles en fonction des supports existants (livres, cédéroms, CD, etc...) est refusé en bloc ainsi que l'idée de pôles

¹⁰¹. Etude Van Dijk, p. 3.

d'équilibre sur lesquels pourraient s'appuyer les petites communes. Dans l'ensemble, les personnes interrogées ne souhaitent pas avoir une politique d'aménagement globale, notamment par la mise en place de médiathèques de secteur qui engorgeraient encore davantage les grosses bibliothèques actuelles et mettraient un frein au développement des plus petites. Ainsi, les élus ne veulent pas d'un volontarisme systématique d'aménagement de la part de *Rennes Métropole*.

Concernant les services communautaires que devraient remplir la future bibliothèque à vocation métropolitaine, les attentes sont plus floues. L'animation est très souvent évoquée en partenariat ou en complément de ce que propose déjà la BDIV. La concertation sur la politique documentaire est vivement souhaitée. Il s'agirait de mettre en place une carte documentaire et de constituer des pôles thématiques spécialisés. Ceux-ci ne rencontrent d'ailleurs pas l'approbation de tous. Pour certains, en effet, une collection spécialisée ne répond à aucune demande du public sur l'agglomération. Parallèlement, le public se déplacera-t-il dans toute l'agglomération pour venir consulter un fonds spécialisé ? Rien n'est moins sûr. En revanche, si le public ne se déplace pas, l'idée que certaines collections se déplacent est émise, notamment par l'instauration d'un prêt entre bibliothèques (PEB). La formation recueille aussi les suffrages des professionnels et des élus. *Rennes Métropole* pourrait ainsi, en complément de la BDIV et du CNFPT, contribuer à la professionnalisation. Du fait de sa position de tête de réseau, la future bibliothèque devra apporter ses compétences et ses conseils, bref jouer un rôle d'expertise dévolu à toute bibliothèque de recours et centre de ressources. Ces conseils pourraient être prodigués par du personnel du NEC chargé d'une mission spécifique d'agglomération. À plusieurs reprises est demandée la création de postes intercommunaux s'occupant précisément du réseau d'agglomération. Ce point souligne l'importance de la question du fonctionnement des bibliothèques visiblement en retard quant à la professionnalisation du personnel et en ce qui concerne les effectifs nécessaires au bon fonctionnement d'une bibliothèque. Ainsi, on s'interroge sur la possibilité d'une aide en personnel. Les bibliothèques les plus importantes ne peuvent faire face, au vu de leur effectif

en personnel, à l'afflux du public. Parallèlement, les plus petites bibliothèques souffrent d'une carence en professionnels pour instaurer un équipement de lecture publique digne de ce nom.

Globalement, si le fonctionnement quotidien est bien pris en charge par les communes, il serait intéressant que la communauté d'agglomération intervienne pour l'ensemble du réseau, en participant à une mise à niveau des équipements sur l'ensemble de l'agglomération, en mettant en œuvre un système d'information commun et une carte documentaire commune (or, pour l'instant, la multiplicité des systèmes informatiques en place est un sérieux obstacle), en favorisant la formation professionnelle des bibliothécaires ou en permettant le développement d'animations communes sur l'ensemble de l'agglomération. Pour résumer, l'intervention de la communauté d'agglomération est souhaitable, d'une part, en investissement (mise à niveau des équipements communaux, équipements informatiques et mise en réseau, aides financières aux communes sous réserve que la structure juridique de la communauté d'agglomération le permette, maîtrise d'ouvrage communautaire pour la mise en réseau) et, d'autre part, en fonctionnement (mise en œuvre d'une politique documentaire commune et de services liés aux acquisitions, coordination des animations et réalisation d'opérations globales au niveau de l'agglomération, suivi du réseau informatique, création de poste(s) pour assurer ces missions au niveau de l'agglomération).

Reste enfin l'instauration d'une carte unique. Lancée à l'initiative de M. Gabillard¹⁰² et forgée à l'image de ce qui se pratique dans les transports en commun de l'agglomération¹⁰³, la carte unique séduit une majorité d'élus et de professionnels qui reconnaissent pourtant une réalisation difficile. Dans l'esprit de M. Gabillard, au-delà de la carte unique, il s'agit de mettre en place une politique

¹⁰². « Tout Rennes lit ? », Entretien avec Martial Gabillard, propos recueillis par Philippe Lanoë, *Bretagne des livres*, n° 57, mai-juin 2001.

¹⁰³. Actuellement, il est possible à l'aide d'un ticket unique et à tarif unique de se rendre en tous points de Rennes Métropole. Depuis 2001, cette expérience se développe sous le nom d'Unipass qui est un titre de transport unique qui permet aux usagers des transports en commun, d'utiliser indifféremment le train, le car interurbain, le bus urbain et prochainement le métro.

de lecture publique d'agglomération qui n'ôte rien au principe de subsidiarité. Il y a donc de la place pour une promotion de la lecture publique à l'échelle de l'agglomération. *Rennes Métropole* pourrait ainsi fédérer les actions notamment en créant des événements. La carte unique est pensée comme un excellent vecteur de communication de *Rennes Métropole*. La culture est choisie pour rassembler et être l'emblème d'une intercommunalité vivante et dynamique. Concrètement, la carte unique signifie, dans l'esprit de son initiateur, que la politique du prêt devrait être unifiée avec un accès commun aux collections de l'ensemble des bibliothèques et ce par le biais de l'informatique. Françoise Sarnowski rappelle très justement dans son rapport la nécessité, pour le public et les professionnels, d'avoir accès à l'information bibliographique et de connaître la disponibilité des documents à distance¹⁰⁴. Ce catalogue unique, préalable à la carte unique, est peu plébiscité par les élus et les professionnels en raison de la difficulté de sa réalisation. Les systèmes informatiques sont en effet très hétérogènes, sans évoquer les bibliothèques non informatisées. Les différents acteurs souhaitent davantage pouvoir consulter le catalogue des autres bibliothèques par le biais d'Internet. L'écueil sur lequel bute la carte unique est le problème de la tarification identique par toutes les bibliothèques du réseau communautaire. Pour Edmond Hervé, la gratuité est l'objectif poursuivi. M. Gabillard reconnaît le coût que représenterait l'instauration de la gratuité sur l'ensemble de l'agglomération. Pour exemple, la Bibliothèque municipale de Rennes est payante et perçoit la somme de 1,3 millions de francs au titre du droit d'inscription. Dans le cas de la mise en place de la gratuité, la collectivité de Rennes et *Rennes Métropole* devraient prendre en charge conjointement cette somme.

C'est pourquoi, certains professionnels s'interrogent sur la nécessité de mettre en place une carte unique pour l'ensemble des bibliothèques de l'agglomération. Il s'agit de réfléchir très précisément au type de réseau que l'on souhaite mettre en place. Jean Pihan¹⁰⁵, en 1992, remarquait la faible mobilité

¹⁰⁴. Françoise Sarnowski, *Pour une meilleure coopération entre bibliothèques*. Mission d'étude "Lecture publique et intercommunalité dans le District de Rennes", février 1998, p. 77.

¹⁰⁵. Jean Pihan, *Les bibliothèques publiques en Bretagne*, COBB, ICB, 1992, 634 p.

géographique des emprunteurs. Cette remarque est corroborée par l'analyse de l'origine géographique des lecteurs effectuée par l'étude Van Dijk. Concernant l'attractivité des communes hors Rennes auprès du public rennais et non-rennais (données 2000), il semble que les gros équipements comme ceux de Saint-Grégoire, de Saint-Jacques ou encore de Bruz, touchent le public des communes avoisinantes et pour Saint-Jacques un public fortement rennais. Inversement, les bibliothèques de la Ville de Rennes, essentiellement La Borderie et le Triangle, attirent un public non-rennais de proximité. On peut par conséquent légitimement s'interroger sur la nécessité d'une carte unique au niveau du réseau d'agglomération. Les lecteurs auraient-ils la possibilité d'emprunter à Cesson-Sévigné et de rendre leur emprunt au futur NEC comme cela se pratique aujourd'hui entre les annexes et la centrale de Rennes ? Une logistique très lourde, notamment l'instauration d'une navette, doit accompagner une telle idée.

*Comment mettre en place une politique de lecture publique
d'agglomération : la question des conventions*

Si l'on souhaite mettre en place un réseau de lecture publique à l'échelle de l'agglomération et ce par le biais d'une carte unique, il faut envisager le dispositif qui permettra de donner corps à ce réseau. Très souvent le terme de convention est utilisé comme solution. Il s'agit d'un accord partenarial ponctuel qui permet d'échapper au code des marchés publics. Toutefois, la mise en œuvre du service rendu entre dans le champ concurrentiel. Il semble qu'actuellement le champ d'application des conventions, hors mise en concurrence, soit de plus en plus réduit. On tend en effet, notamment dans le cadre européen, non seulement à préserver les deniers publics mais aussi à permettre l'égalité des concurrents lors de la demande d'un service. De telle sorte que, dans le cas rennais, il semblerait difficile de faire une convention entre *Rennes Métropole* et la Ville de Rennes pour une prestation de services, qui rentre dès lors dans le champ du code des marchés publics. Dans l'éventualité d'un travail partenarial entre *Rennes Métropole* et les communes périphériques, rien n'est prévu pour l'heure dans les statuts de l'EPCI pour permettre cet accord. De plus, la réforme du décret du code des marchés publics n'a pas encore précisé l'article 30, à savoir les services, notamment culturels, qui feront l'objet de marchés publics. Il faudra être attentif au

dispositif juridique qui permettra la mise en place d'un réseau de lecture publique sur l'agglomération.

Les conditions d'une réussite

Les conditions de réussite du projet de lecture publique sur l'ensemble de l'agglomération dépendent très fortement de la coordination entre les services de la Ville de Rennes et ceux de *Rennes Métropole*. On peut espérer que l'arrivée de M. Biard, ancien délégué à l'action culturelle de la Villes de Rennes, à la direction de la Culture de *Rennes Métropole*, entraîne non pas un renforcement du pouvoir de la Ville de Rennes à l'agglomération et ainsi l'orientation des décisions en faveur de la Ville, mais, au contraire le renforcement de la coordination entre ces deux entités. Le risque d'une scission¹⁰⁶ entre les bibliothèques de quartier restées de compétence communale et la bibliothèque centrale de gestion communautaire sera d'autant moins grand si *Rennes Métropole* et la Ville de Rennes travaillent en coopération étroite. D'ores et déjà s'est mise en place une politique de convention entre la Ville de Rennes et *Rennes Métropole*. Ainsi, le 10 septembre dernier, a été signée une convention concernant les dossiers de consultation des fournisseurs dans un souci de cohérence tant au niveau du traitement des commandes que de l'approvisionnement des différents sites. Pour conclure, il faut insister à nouveau sur le fait que le projet d'un réseau de lecture publique sur l'agglomération exige non seulement une volonté politique initiale forte, dépassant les querelles de clocher, mais également une détermination claire et précise des moyens nécessaires à sa mise en place.

¹⁰⁶. Nicolas Galaud, exprime sa perplexité devant la répartition de la lecture publique entre plusieurs échelons administratifs, « Bibliothèques et territoires », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 46, n° 3, 2001, p. 24. Il nous a rappelé, par ailleurs, la nécessité de raisonner par blocs de compétences et de définir le meilleur niveau d'intervention pour l'exercice de chaque compétence. Il est certain que la gestion quotidienne des équipements est rendue plus complexe par cette partition entre deux échelons institutionnels.

2.2 Un nouveau mode de gestion pour des missions clarifiées et un réseau mieux structuré.

L'entrée des bibliothèques dans l'âge de l'intercommunalité ne pourra faire l'économie d'une éducation politique, administrative et culturelle des acteurs professionnels et locaux, qui sont condamnés à se familiariser avec les principes fondateurs du mécanisme intercommunal que sont "l'intérêt communautaire" et le "principe de subsidiarité". Après avoir illustré les enjeux de l'intercommunalité à travers l'exemple des bibliothèques rennaises, il convient de mettre en lumière les problèmes clés inhérents à l'intercommunalité.

2.2.1 La notion d'intérêt communautaire et le principe de subsidiarité

La notion d'intérêt communautaire, version locale de l'intérêt général, est au cœur de la loi Chevènement et plus largement au cœur de l'intercommunalité. À cette notion s'est ajouté le principe de subsidiarité, cher aux pères fondateurs de l'Union européenne. Ce dernier détermine le meilleur échelon de décision et de mise en œuvre des compétences. Selon ce principe, l'autorité intercommunale peut et doit intervenir uniquement lorsque les structures d'ordre inférieur s'avèrent impuissantes à réaliser l'objectif poursuivi. La subsidiarité n'exclut pas l'intervention de la structure intercommunale, qui devient néanmoins l'exception tandis que la règle serait plutôt la non-ingérence, dans la sphère des structures inférieures, de l'autorité intercommunale soumise à un devoir d'abstention. La liberté intercommunale, étroitement liée à ce principe de subsidiarité, n'a de sens que si les acteurs locaux ont les moyens de l'exercer. Outre cette question des moyens de la politique intercommunale, il est un danger inhérent au principe de subsidiarité que soulignent certains acteurs locaux¹⁰⁷ : en effet, la répartition des tâches exigée par ce principe – les communes s'occupant de proximité et les

¹⁰⁷. Acteurs locaux rencontrés lors des ateliers organisés par l'INET dans le cadre des *Entretiens territoriaux de Strasbourg*, du 5 au 7 décembre 2001.

agglomérations des grands projets – ne risque-t-elle pas à long terme de reléguer la compétence communale dans des questions techniques, quotidiennes et quelque peu secondaires ? Ainsi, dans le cas rennais, l'application du principe de subsidiarité n'aurait-elle pas pour conséquence de créer, d'une part, un NEC ayant vocation à remplir des missions patrimoniales et prestigieuses et, d'autre part, une balkanisation de l'action culturelle au sein des communes condamnées à des tâches moins glorieuses ?

Introduite par la loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) de 1992, la notion d'intérêt communautaire a été consacrée par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Elle était déjà présente dans le texte de loi concernant les communautés de villes. Il revient au conseil communautaire de déterminer la ligne de partage entre les compétences et les actions d'intérêt communautaire et celles relevant des seules communes membres. Ainsi, en généralisant l'usage de l'intérêt communautaire, les auteurs de la loi du 12 juillet 1999 ont donné un fondement légal aux démarches visant à faire passer la ligne de partage entre communes et communauté à l'intérieur même d'une compétence.

Dans le cas des communautés d'agglomération, la définition de l'intérêt communautaire revient à l'organe délibérant de ces EPCI et ce à la majorité des deux tiers. Toute la question porte sur le contenu à donner à cette notion. Sur ce point, le gouvernement et le parlement se sont opposés. Un amendement présenté par le ministère de l'Intérieur, Daniel Vaillant, visait à imposer à l'organe délibérant d'une communauté d'agglomération le soin de définir la notion d'intérêt communautaire au moyen « de critères objectifs quantifiables afin que la règle du jeu soit claire entre les communes et que le juge administratif soit guidé dans sa décision »¹⁰⁸. Le ministre de l'Intérieur a préféré retirer cet amendement, reconnaissant la nécessité de donner le plus de souplesse possible à la notion d'intérêt communautaire. Toutefois, cet amendement avait le mérite de déterminer

¹⁰⁸. cité par Marc-Antoine Vincent, « Sept questions sur la notion d'intérêt communautaire », *La Gazette des communes*, 16 octobre 2000, p. 57.

plus précisément « l'intérêt communautaire »¹⁰⁹. Pourtant, selon Marc-Antoine Vincent¹¹⁰, « présentée comme un élément de souplesse, la notion d'intérêt communautaire sera peut-être, paradoxalement, difficile à mettre en œuvre ». Il est en effet paradoxal que cette notion ne soit définie qu'après la constitution de l'EPCI, c'est-à-dire au moment où les communes ont déjà adhéré à la structure intercommunale de telle sorte que ces dernières adhèrent à une sorte de coquille vide.

Dans le cas rennais est déclaré d'intérêt communautaire ce que l'assemblée délibérante déclare d'intérêt communautaire. Cette pétition de principe évite l'écueil d'une définition inscrivant des critères précis concernant les équipements culturels susceptibles d'être d'intérêt communautaire. Cette absence permet une plus large souplesse dans la prise de décision. Toutefois, elle a l'inconvénient de ne pas clarifier le partage des compétences entre l'EPCI et les communes qui le composent. Au-delà des divergences politiques à l'intérieur du conseil communautaire, il existe une réelle confusion sur ce qui est du ressort des communes et ce qui est du ressort de la structure intercommunale. On constate en effet, auprès de certains acteurs politiques locaux, que l'assentiment donné, par voie de suffrage au sein du conseil communautaire, à la compétence "équipements culturels" s'accompagne d'une méfiance à l'encontre d'une centralisation, selon eux, masquée de la politique culturelle au profit de *Rennes Métropole*. Si cette dernière crainte s'explique par une indétermination de l'intérêt communautaire et par un projet politique originel allant dans le sens d'une centralisation de la lecture publique¹¹¹, elle apparaît à la fois quelque peu paradoxale en ce qu'elle accompagne un vote qui témoigne d'une confiance au projet intercommunal et

¹⁰⁹. L'amendement du gouvernement présenté devant le Sénat mais non adopté, déterminait l'intérêt communautaire à partir de critères quantifiables qui permet de définir « 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 ou de gestion urbaine de l'ensemble de la communauté. »

¹¹⁰. Marc-Antoine Vincent, « Sept questions sur la notion d'intérêt communautaire », *La Gazette des communes*, 16 octobre 2000, p. 57.

¹¹¹. Edmond Hervé souhaitait au départ transférer l'ensemble des bibliothèques des 36 communes à l'Agglomération.

compréhensible car le temps nécessaire à une véritable adhésion a fait cruellement défaut lors du passage en communauté d'agglomération et du vote des compétences que cette création induisait.

2.2.2 Bibliothèques et intercommunalité : d'autres exemples

Quel est l'intérêt pour les bibliothèques de travailler dans un cadre intercommunal plutôt que sur la base de partenariat, depuis longtemps acquis en bibliothèques ? L'intercommunalité n'est-elle que la poursuite de la coopération par d'autres moyens, davantage intégrés et institutionnalisés ? Est-elle mise en place pour favoriser une démarche prospective de structuration de l'offre culturelle sur l'ensemble du territoire intercommunal ou bien est-ce simplement une facilité de gestion ?

2.2.2.1 Vers des médiathèques de Pays ?

L'intercommunalité pose question aux BDP et leur impose d'évoluer. Certes, la coopération intercommunale en milieu rural est un fait acquis de longue date¹¹². Bertrand Calenge rappelle en effet que « les bibliothèques intercommunales constituent le maillon de base du réseau de lecture publique »¹¹³. Le rapport Mauroy a précisé que le territoire du département reste irremplaçable notamment en ce qui concerne les actions de proximité dans le domaine de la culture. Toutefois, la création des Pays, issue de la loi Voynet, rajoute un échelon au millefeuille territorial, même si « les pays ne sont pas et ne doivent pas devenir un nouvel échelon institutionnel »¹¹⁴. Devant la complexité du paysage territorial, force est de constater que l'organisation du territoire est une question qui se pose avec davantage d'acuité aujourd'hui. À savoir, le seuil des 10 000 habitants semble remis en cause par cette recomposition des territoires. L'intercommunalité ne peut pas, en effet, ne pas modifier l'organisation actuelle de l'aménagement du territoire.

¹¹². Rappelons que l'intercommunalité est un bon moyen de lutter contre une hémorragie rurale.

¹¹³. Bertrand Calenge et Olivier Doubroff, « Du dépôt à la bibliothèque intercommunale », *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990, p. 40.

¹¹⁴. Pierre Mauroy, *op.cit.*, p. 29.

Quelles sont les conséquences des Pays sur les bibliothèques ? La BDIV réfléchit actuellement à une autre organisation territoriale de ses services¹¹⁵, réflexion encouragée par la volonté du département de contribuer à l'émergence de Pays. La mise en place des Pays repose sur l'idée fondamentale d'une solidarité entre villes et campagnes. « Dans un contexte de forte urbanisation, d'extension des espaces périurbains et d'amplification continue des migrations domicile-travail, les Pays doivent permettre la conception de politiques à l'échelle de la vie quotidienne des citoyens »¹¹⁶. Si l'on en croit Jean Pihan¹¹⁷, les bibliothèques municipales doivent désormais prendre en compte, outre les structures territoriales traditionnelles avec lesquelles elles ont l'habitude de dialoguer (commune, communauté de communes, région), l'échelon du Pays. Il écrit en effet que « les bibliothèques municipales, quelle que soit la population de leur commune, [...] assurent essentiellement leur fonction de service aux usagers sur le territoire communal ou intercommunal dont elles dépendent, mais il est souhaitable aussi que leur potentiel (compétences de leurs personnels, richesse de leurs fonds) puisse, à la demande, bénéficier à l'ensemble du Pays ». On peut s'interroger sur la mise en place de ce nouveau rôle dans le cas de la BMVR de Rennes. Le principe de subsidiarité doit ici jouer en faveur de la BDIV qui remplit déjà une mission de lecture publique sur le département, territoire qui englobe le Pays.

2.2.2.2 De l'intérêt , pour les bibliothèques, de travailler en intercommunalité

De l'avis des professionnels, l'intercommunalité a l'avantage de créer des emplois qui n'auraient pu voir le jour sans l'aide intercommunale. L'exemple de la lecture publique à La Rochelle est significatif à bien des égards. En effet, il est similaire à Rennes en ce que la BMVR est aussi gérée par la communauté d'agglomération de La Rochelle. Toutefois, la lecture publique est une compétence intercommunale depuis 1975 puisque le SIVOM (syndicat à vocation multiple),

¹¹⁵. Nadine Kiker, conservateur-stagiaire à l'ENSSIB, a étudié, dans le cadre de son stage d'étude, la déconcentration d'une partie de la politique documentaire de la BDIV au Pays de Fougères.

¹¹⁶. Jean Pihan, *Projet de médiathèques départementales de Pays*, p. 9.

¹¹⁷. *Ibid.*, p. 9.

créé en 1964, a décidé de faire l'acquisition d'un bibliobus pour desservir en prêt direct la population des communes du SIVOM ainsi que certains quartiers de La Rochelle. L'expérience a été renouvelée en 1983 lors de l'achat d'un second bibliobus. C'est le SIVOM par conséquent qui a mis en place une équipe de personnels pour gérer le service du bibliobus. Parallèlement à ces créations de postes, le SIVOM a aussi décidé, à partir de 1982, de construire la Médiathèque de Villeneuve-les-Salines et d'assumer entièrement le financement en investissement, puis plus tard en fonctionnement de cet équipement pour la création de postes SIVOM.

Il est vrai que l'intercommunalité peut résoudre la question du coût de fonctionnement des bibliothèques. Toutefois, là n'est pas son objectif premier. Françoise Sarnowski nous a rappelé que les économies d'échelle produites par l'intercommunalité ne sont pas une fin en soi. Il faut en effet réfléchir à une vraie structuration de l'offre culturelle à l'échelle intercommunale. De telle sorte que l'intercommunalité doit être fondée sur un véritable projet. Nicolas Galaud insiste très justement sur ce point. À ses yeux, « l'intérêt intercommunal ne doit pas être la résultante de l'action d'une structure de coopération intercommunale, mais être une donnée qui préexiste à l'institution et dont le constat de l'existence conduit à la création de l'organisme devant le prendre en charge »¹¹⁸. Autrement dit, le développement et la gestion des bibliothèques dans un cadre intercommunal doit répondre à une réalité, celle d'une utilisation de la part des usagers des bibliothèques publiques dans ce cadre. L'expérience réussie de Sélestat montre que le projet d'une médiathèque intercommunale, dimensionnée pour son véritable public, « paraît avoir permis essentiellement de structurer le territoire dans le domaine de la lecture publique, en créant un ensemble d'équipements complémentaires et non concurrentiels »¹¹⁹ Cet exemple montre la possibilité d'une *intercommunalité de projet* qui ne se réduit pas à une *intercommunalité de gestion*.

¹¹⁸. Nous citons la réponse de Nicolas Galaud transmise par voie électronique.

¹¹⁹. Philippe Lutz, « Bibliothèques et intercommunalité : l'expérience de la communauté de communes de Sélestat (Bas-Rhin) », *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, p. 79.

2.2.3 Quelques difficultés encore insurmontées

L'étude de l'intercommunalité à Rennes a permis de mettre en lumière les obstacles sur lesquels butent encore les bibliothèques travaillant dans un cadre intercommunal. Il faut souligner que Rennes se situe dans une période de transition et que *Rennes Métropole* en est encore à ses débuts, notamment pour la compétence "équipements culturels".

2.2.3.1 L'évolution des mentalités

Tout d'abord, il faut noter que l'intercommunalité ne va pas de soi¹²⁰. Très attachées à leurs compétences, les communes expriment souvent quelques réticences à mettre en commun leurs efforts et à se dessaisir de leurs compétences. Cette remarque est d'autant plus vraie en ce qui concerne la politique culturelle, véritable emblème d'une ville («La culture a toujours été un élément d'image »¹²¹). Marie-Christine Pascal, directrice de la BDP de Saône-et-Loire, souligne l'individualisme français encore fort, freinant de ce fait la mise en commun d'outils. Elle cite, à cet égard, l'idée d'un fonds intercommunal peu présent dans les esprits ou encore l'absence d'achats en concertation. Elle met aussi l'accent sur la communication des informations indispensables au bon fonctionnement de la bibliothèque intercommunale. Ce point ne saurait être trop souligné puisque l'intercommunalité repose essentiellement sur la racine latine « cum ». Ce caractère emblématique ne doit pas être négligé car il s'est renforcé avec l'accroissement de la concurrence économique entre les différents territoires, accentuée à l'échelle européenne.

Néanmoins, malgré parfois « des résistances jacobines et des résurgences d'esprit de clocher »¹²², on peut constater que le principe même de l'intercommunalité se présente comme une marche forcée. La récente enquête¹²³ menée par l'Assemblée des communautés de France (ACDF) auprès des présidents

¹²⁰. Rennes ne fait pas exception en dépit de sa tradition intercommunale.

¹²¹. *Action culturelle et coopération intercommunale*, La Documentation Française, 1992, p. 29.

¹²². *op.cit.*, p. 99.

¹²³. Jacques Paquier, « L'intercommunalité vue par ceux qui la font », *La Gazette des communes*, 8 oct 2001.

des EPCI révèlent que, si les élus de ces établissements publics demeurent attachés à l'identité de leur commune, une identité intercommunale se bâtit peu à peu. L'enquête montre que, parallèlement, les relations communes-intercommunalités sont fondées sur la confiance. Et Marc Censi¹²⁴ d'ajouter que cette réponse révèle bien qu'il s'agit d'intercommunalité et non de supra-communalité : « L'intérêt de la coopération intercommunale, c'est d'écouter les communes tout en leur donnant la capacité de dépasser l'intérêt strictement communal pour s'élever à l'intérêt communautaire. C'est pour la première fois, en France, un fonctionnement réellement basé sur la subsidiarité. »

2.2.3.2 La réforme nécessaire de la DGD

Les bibliothèques municipales rencontrent une difficulté importante depuis l'instauration de l'intercommunalité : celle de la dotation générale de décentralisation (DGD). En effet, le concours particulier « bibliothèques municipales » de la DGD, ne prend pas en compte le taux d'habitants des regroupements de communes. De telle sorte que le calcul est fait sur le nombre d'habitants de la commune d'implantation de la bibliothèque, alors que la rayonnement de cette dernière dépasse très largement les limites communales. Bertrand Calenge soulignait déjà ce point en 1990. La Bibliothèque de Rennes fait face à cette difficulté. En effet, pour l'année 2001, les frais de fonctionnement sont à répartir entre la Ville de Rennes et *Rennes Métropole*. Or, ces deux sommes n'atteignent pas le seuil d'éligibilité. Par conséquent aucune des bibliothèques (d'un côté les bibliothèques de quartier–Ville de Rennes, de l'autre la bibliothèque centrale–*Rennes Métropole*) n'est, d'après ces estimations, éligible à la première part pour l'année 2003¹²⁵. La Bibliothèque municipale de La Rochelle, dirigée par Bruno Carbone, rencontre aussi une difficulté à ce sujet, puisque, actuellement, la dépense par habitant est demandée d'une part, au titre de la BM de La Rochelle sur la population de la ville de La Rochelle et, d'autre part, au titre de la médiathèque "communauté d'agglomération" sur la population de l'agglomération. Bruno

¹²⁴. *La Gazette des communes*, 8 octobre 2001.

¹²⁵. L'éligibilité est déterminée en fonction des dépenses à l'année n-2, et les remboursements effectifs sont calculés sur les dépenses de l'année en cours. Pour Rennes, la perte serait d'environ 700 000 francs.

Carbone souhaiterait calquer le principe de la DGD sur celui des conditions d'éligibilité mises en place pour les aides du Centre National du Livre : il s'agirait d'additionner les dépenses d'achat des livres de l'ensemble des communes participant à l'intercommunalité et, dans le cas où le seuil d'éligibilité est atteint, toutes les communes deviendraient alors éligibles. Thierry Grognet, à la Direction du livre et de la lecture, confirme que la réforme de la DGD est à l'étude et qu'elle est vraisemblablement prévue pour l'année 2002. Toutefois, pour le cas rennais, il semble qu'elle ne serait pas la solution idéale. En effet, cette réforme intégrerait le budget de fonctionnement des bibliothèques des communes constituant l'EPCI. Or à Rennes, les bibliothèques des communes périphériques n'ont pas été transférées à la structure intercommunale. Le problème reste donc entier.

2.2.3.3 La connaissance nécessaire des publics

La mise en place d'un réseau de lecture publique doit avant tout répondre aux attentes du public. C'est pourquoi, l'étude des déplacements des usagers entre les différentes bibliothèques existantes sur le territoire métropolitain rennais est une nécessité. Cette étude¹²⁶, futur projet de l'AUDIAR, aurait pu clarifier le débat à Rennes. René Rizzardo¹²⁷ notait, en 1990, le peu d'outils existants permettant la connaissance du rayonnement des institutions culturelles et la mobilité de leurs publics. Cette cartographie culturelle est nécessaire¹²⁸ pour établir une négociation entre les collectivités locales mais aussi pour organiser les complémentarités.

Cette analyse est d'autant plus essentielle que les déplacements des habitants vont très probablement connaître des évolutions au regard d'une loi datant du 13 décembre 2000. En effet, cette loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)¹²⁹, qui n'est pas sans conséquences sur la définition de l'action publique dans la mesure où l'organisation de l'espace apparaît comme

¹²⁶. A noter que l'étude Van Dijk s'efforce d'établir une cartographie des déplacements des publics entre les bibliothèques de Rennes Métropole par le biais des données fournies par la BDIV et par les bibliothèques elles-mêmes.

¹²⁷. René Rizzardo, *La décentralisation culturelle*, La Documentation Française, 1990, p. 47.

¹²⁸. *op.cit.*, p. 79.

¹²⁹. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.

une prédéfinition de cette action, aura vraisemblablement des incidences sur la gestion des équipements culturels. Elle apporte des réformes profondes en matière d'urbanisme, d'habitat et de déplacement. Louis Besson, secrétaire d'État au logement, rappelle qu'il s'agit, à travers cette loi, de « lutter contre l'éclatement urbain ». Pour ce faire, elle comporte un important volet transports, en ajoutant des modifications au régime des plans de déplacements urbains. Ainsi, l'article 103 de la loi précise leurs conditions d'achèvement, ainsi que les dispositions applicables en cas d'extension d'un périmètre de transport urbain, notamment sous l'effet de la création de communautés d'agglomération. La loi introduit un certain nombre de mesures destinées à favoriser la prise en compte des questions de déplacements à l'échelle des grands territoires des aires urbaines ou métropolitaines. Elle généralise aussi la régionalisation du transport ferroviaire. L'État s'engage à aider financièrement toute modernisation d'une gare à vocation régionale. Cette compétence est dévolue aux régions à compter du 1^{er} janvier 2002. Ainsi, les régions deviennent autorités organisatrices de transports collectifs d'intérêt régional.

Parce que le cadre communal apparaît trop restreint, la loi SRU privilégie l'intercommunalité en imposant aux collectivités locales de prendre en considération l'ensemble des données urbaines pour déterminer et mettre en œuvre un projet permettant de réaliser les objectifs de renouvellement et de solidarité urbains. Par les lois Voynet et Chevènement de 1999, l'effort législatif s'est porté sur le renforcement de la coopération intercommunale pour couvrir le territoire d'un réseau cohérent d'EPCI, compétents en matière d'aménagement, afin de dégager l'urbanisme opérationnel des limites communales. La loi SRU donne corps aux établissements de coopération ainsi recomposés en leur conférant aux lieux et places des communes l'urbanisme réglementaire. Elle met fin à l'action atomisée des communes pour raisonner en termes de projets d'agglomérations. Par ailleurs, en mettant fin aux schémas directeurs, remplacés par le SCOT (schéma de cohérence territoriale), la loi renforce le pouvoir des EPCI puisqu'elle leur réserve l'élaboration de ce SCOT. Ce nouveau texte impose, pour assurer une cohérence territoriale du schéma, un périmètre d'un seul tenant, le plus vaste possible,

susceptible de mettre en cohérence les différents objectifs et les différentes politiques de la ville. On comprend dès lors que l'élaboration des SCOT soit de compétence exclusivement intercommunale.

Le domaine culturel doit prendre en compte cette législation actuelle qui ne sera pas sans conséquences sur les déplacements de la population à l'intérieur d'un espace territorial. Désormais, comme l'écrivent M. Bassand et V. Kaufmann, «dans les aires métropolitaines, ce n'est plus la distance qui structure l'espace, mais l'accessibilité.»¹³⁰

2.2.3.4 L'avenir de l'aménagement du territoire français : à la recherche d'une géographie idéale

Cette réflexion se veut aussi prospective en matière d'aménagement du territoire. Nous avons souligné le handicap du territoire français composé de 36000 communes. Le rapport¹³¹ de la DATAR sur la France de 2020 apporte une vision prospective du territoire français. Cette étude prévoit la poursuite de la croissance démographique notamment dans la région Ouest de la France. Devant les nouveaux usages du temps, qui « vont modifier les vocations des espaces »¹³², la DATAR insiste sur la réforme nécessaire de l'État, tant dans sa géographie (circonscription, délimitation administrative) que dans son fonctionnement (contractualisation, découplage, regroupement de services)¹³³. La perspective de l'intensification de l'intégration européenne va aussi être un facteur d'accentuation de la compétition entre les territoires. C'est pourquoi, la DATAR plaide pour un scénario intitulé « le polycentrisme maillé » qui prend en compte

¹³⁰. Michel Bassand et Vincent Kaufmann, « Mobilité spatiale et processus de métropolisation : quelles interactions ? », *Les territoires de la mobilité*, PUF, 2000, p. 139.

¹³¹. Jean-Louis Guigou, *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation Française, Paris, 2000, 87 p. ISBN 2-11-004630-9. Le texte est consultable aussi sur le site de la DATAR à l'adresse suivante : www.datar.gouv.fr/datarsite/images/france2020.pdf

¹³². Jean-Louis Guigou, *op.cit.*, p. 44.

¹³³. Jean-Louis Guigou, *op.cit.*, p. 46.

l'intercommunalité, les pays et les agglomérations¹³⁴. De l'avis de la DATAR, qui fait peu cas de l'échelon communal, c'est au niveau des 38 000 bassins de vie quotidienne que doivent se recomposer les services publics. L'aménagement des bibliothèques doit par conséquent être pensé en prenant en compte ce qui se dessine de manière plus large au niveau de l'aménagement de la France.

Le débat sur l'avenir des bibliothèques de quartier au sein d'un territoire devenu intercommunal ne pourra pas, outre les questions relatives à l'aménagement général du pays pensé par la DATAR, faire l'économie d'une réflexion sur la démocratie participative induite par le projet de loi sur la démocratie de proximité (dite loi Vaillant) adopté le 25 juin 2001 par l'Assemblée nationale en première lecture. A Rennes, depuis 1983, le fonctionnement municipal s'est enrichi d'une "démarche quartier" visant à mieux prendre en considération les réalités de terrain et l'expression des habitants dans les interventions et les projets municipaux. Cette politique de légitimation du quartier dans le processus de décision municipale doit, à long terme, s'appuyer sur un rôle renforcé des conseils de quartier, un développement de la concertation au niveau du quartier et un renforcement des démarches de soutien aux projets et initiatives des habitants. Il est fort à parier que les bibliothèques de quartier, sans devenir un des lieux privilégiés de cette démocratie participative, pourront cependant, grâce à cette revalorisation des quartiers, cultiver leur spécificité et parfaire leur mission originelle — le service de lecture publique de proximité — tout en demeurant dans un espace intercommunal.

Enfin, se profile à court terme l'émergence d'un pouvoir d'agglomération. Certes, l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct, proposée par la commission Mauroy et reprise par le gouvernement de L. Jospin, divise les élus et inquiète les professionnels des bibliothèques, notamment à Rennes, mais elle est inéluctable et nécessaire. Il existe, en effet, une contradiction majeure dans le fait d'élire des personnes sur des bases communales alors que les

¹³⁴. Jean-Louis Guigou note que « C'est par l'intercommunalité, les pays et les agglomérations que se réaliseront tout à la fois la réforme de l'Etat et le renouveau d'une citoyenneté vécue, car davantage participative. », *op.cit.*, p. 64.

projets sont de plus en plus intercommunaux. Élus au suffrage universel direct, les conseillers et le président d'une structure intercommunale ne disposeraient-ils pas d'une légitimité supérieure à celle des maires et des conseillers généraux ? Comment préserver la légitimité communale tout en instaurant une légitimité intercommunale qui ne la supprime pas ? N'y-a-t-il pas le risque d'une scission entre les élus communautaires et les élus communaux et, à terme, le risque d'une disparition des communes dans leur forme actuelle ? En ce qui concerne le cas spécifique de *Rennes Métropole*, cette élection au suffrage universel direct des responsables communautaires implique nécessairement une gestion plus complexe entre la BMVR, de compétence communautaire, et les bibliothèques de quartier, de compétence communale.

Conclusion

À l'instar de la construction européenne qui s'opère par certains abandons de souveraineté étatique discutés mais incontournables, les communes françaises ne peuvent demeurer « 36 527 bastions chauvins et imprenables »¹³⁵ et se doivent de coopérer. L'exigence de collaboration, clairement affirmée et démontrée dans de nombreux domaines de l'action locale, doit désormais également être prise en compte par les acteurs de la lecture publique. En effet, l'intercommunalité bien comprise réclame de « dépasser les querelles de clocher et [de] redonner son sens à l'intérêt général, en se préoccupant des usagers en priorité »¹³⁶. Malgré les profits déjà constatés – par exemple à Sélestat – d'un travail en intercommunalité, une majorité d'acteurs sont encore enclins à ne voir dans l'intercommunalité qu'un moyen supplétif. Outil au service des communes pour réaliser des économies d'échelle, porter des équipements ou des aménagements nouveaux, établir une solidarité financière et fiscale et réduire les disparités entre les communes, l'intercommunalité répond également à des fins plus larges.

Elle permet le partage des ressources et participe donc à une solidarité librement consentie et organisée entre les communes. La mise en commun des moyens ou des projets contribue au maintien du service public et permet d'éviter toute fracture territoriale. C'est pourquoi, l'intercommunalité est une chance pour les bibliothèques. Certes, si les acteurs des bibliothèques n'ont pas attendu le renouveau législatif intercommunal pour prendre conscience de la nécessité de mutualiser leurs moyens et de coopérer, il serait dommage qu'ils ne saisissent pas l'occasion qui se présente à eux, à savoir disposer désormais de mécanismes et de procédures de nature à encadrer et à rationaliser une collaboration depuis longtemps pratiquée. L'expérience déjà ancienne de la coopération ne pourra être

¹³⁵. *Action culturelle et coopération intercommunale*, La Documentation française, 1992, p. 107.

¹³⁶. Bertrand Calenge, Du dépôt à la bibliothèque intercommunale, *Bulletin des Bibliothèques Françaises*, n° 1, 1990, p. 36.

qu'affermie, renouvelée et enrichie par un mode de gestion mettant à la disposition des acteurs professionnels, des règles du jeu ainsi qu'un canevas juridique et institutionnel. L'éducation des acteurs à ce nouveau *modus vivendi* de la coopération locale ne sera réussie que si ces derniers appréhendent ces nouvelles règles, non pas seulement comme une normativité financière et administrative stricte et neutralisante, mais comme une trame permettant de définir des actions et des projets concrets, c'est-à-dire comme des possibilités de repenser et d'imaginer une nouvelle manière de vivre et de travailler ensemble.

Les raisons financières ne doivent pas gouverner le principe du travail en intercommunalité. S'il existe une *intercommunalité de gestion*, il faut aussi et surtout affirmer et réaliser une *intercommunalité de projet*.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES ET OUVRAGES JURIDICO- POLITIQUES

Ordonnances du 5 janvier 1959 relatives à la création des syndicats à vocation multiple et des districts.

Loi 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

Loi 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Loi 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (création de communautés de communes et de communautés de ville).

Loi 92-651 du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique.

Loi 92-1341 du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme.

Loi 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (Loi Pasqua).

Loi 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (Loi Voynet).

Loi 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi Chevènement).

Décret 2000-1248 du 21 décembre 2000 relatif aux projets d'agglomération et portant application de l'article 23 de la loi 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Circulaire du 13 juillet 1999 concernant la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Circulaire du 3 décembre 1999 relative à la tenue des registres des délibérations des conseils municipaux et des assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale.

Circulaire du 17 décembre 1999 relative à l'application de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Circulaire du 29 décembre 1999 relative à la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. - Début d'activité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) nouvellement constitués.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Action culturelle et coopération intercommunale. La Documentation Française, 1992. 136 p. ISBN 2-11-002844-00.

BERNARD-GELABERT, Marie-Christine. *L'intercommunalité*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1999. 113 p. ISBN 2-275-01869-7.

CENSI, Marc. Renforcer le pouvoir d'agglomération. *Pouvoirs locaux*, n° 45, février 2000. pp. 9-10.

Contrat de plan. Etat-Région Bretagne, 2000-2006. <http://www.region-bretagne.fr/french/crb/contrat/PAGES>

FAURE, Alain et NEGRIER, Emmanuel. Culture(s) d'agglomération : vers une nouvelle donne communautaire ?. *L'Observatoire*, Hiver 2000/2001, n° 20, pp. 25-29.

FAURE, Alain et NEGRIER, Emmanuel. *La politique culturelle des agglomérations*. La Documentation française, 2001. ISBN 2-11-004930-8.

GORGEU, Yves. Avantages comparés. Une multitude de formes de coopération. *Territoires*, n° 325, février 1992. pp. 24-29.

GUIGOU, Jean-Louis., *Aménager la France de 2020. Mettre les territoires en mouvement*. La Documentation Française, Paris, 2000. 87 p. ISBN 2-11-004630-9. www.datar.gouv.fr/datarsite/images/france2020.pdf

LATARJET, Bernard. *L'aménagement culturel du territoire*. Paris : La Documentation française, 1992. 127 p. ISBN 2-11-002767-3.

LE SAOUT, Rémy. *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*. Presses universitaires de Rennes, 1997. 235 p. ISBN 2-86847-271-0.

LE SAOUT, Rémy. *Les enjeux de l'intercommunalité*. La Documentation Française, n° 811, 6 novembre 1998. 84 p.

Les collectivités locales en mutation. Cahiers français. La Documentation Française, n° 293, octobre-décembre 1999. 112 p.

Les territoires de la mobilité. Sous la direction de Michel Bonnet et Dominique Desjeux. PUF, 2000. 224 p. ISBN 2 13 050644 5.

L'Observatoire. n° 19, été 2000 (la culture dans l'intercommunalité, dossier dirigé par Cécile Martin). pp. 13-52.

LOGIE, Gérard. Essai de typologie. Trouver la forme de coopération intercommunale adaptée. *Territoires*, n° 325, février 1992. pp. 32-48.

LOGIE, Gérard. La révolution tranquille de l'intercommunalité. *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3^{ème} trim. 2000. pp. 51-54.

LOGIE, Gérard. *L'intercommunalité au service du projet de territoire.* Syros, 2000. 286 p. ISBN 2-84146-781-3.

MAUROY, Pierre. *Refonder l'action publique locale : commission pour l'avenir de la décentralisation.* Paris, la Documentation française, coll. "Rapports officiels", 2000.

<http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/rapdecentralisation.rtf>

MOULINIER, Pierre. *Politique culturelle et décentralisation.* Les Editions du CNFPT, 1995. 303 p. ISBN 2-84143-042-1.

MUNIER, Jean-Louis. Les lois Voynet-Chevènement et l'organisation des territoires : l'exemple de la Lorraine. *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3^{ème} trim. 2000. pp. 55-57.

PERU, Jean-Louis. La loi Chevènement méconnaît-elle le principe de libre administration des collectivités territoriales ?. *La Gazette des communes*, 3 juillet 2000. pp. 48-54.

RIBOT, Catherine. La notion d'intérêt communautaire comme critère de détermination des compétences des EPCI. p. 20. *L'observatoire des politiques culturelles.* n° 19, été 2000 (la culture dans l'intercommunalité, dossier dirigé par Cécile Martin). pp. 13-52.

RIZZARDO, René. *La décentralisation culturelle : rapport au ministre de la culture et de la communication.* Paris : La Documentation française, 1990. 129 p. ISBN 2-11-002509-3.

OUVRAGES SUR LES BIBLIOTHÈQUES

ALESSIO, Michel et BRIAND, Gérard. *Rapport au Directeur du livre et de la lecture concernant les structures de coopération*. juillet 1988.

AMESTOY, Jeannette. La coopération est-elle devenue une imposture?. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 36, n° 3, 1991. pp. 194-195.

Architecture(s) de bibliothèques. 12 réalisations en région 1992-2000. Direction du livre et de la lecture, Institut français d'architecture, 2000. ISBN 2-904448-53-5.

Association des Bibliothécaires français, "commission loi". Quelle loi pour les bibliothèques en France ? Pour un réseau cohérent des bibliothèques en France. *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, 1992, n° 154. pp. 61-70.

AUZOUX, Catherine. *Les nouvelles dessertes des bibliothèques départementales : Une nouvelle approche du territoire. Pour la lecture publique en milieu rural*. Mémoire de DESS, Université Pierre Mendès-France, Institut d'Etudes Politiques de Grenoble, Observatoire des Politiques Culturelles, CNFPT, 2001. 157 p.

BARGOT, Jean-François. Enquête auprès des bibliothèques sur leurs besoins en matière de coopération, FFCB, *Actes des Perspectives pour la coopération*. Orléans, 3-4 juin 1991. pp. 21-24.

BEGHAIN, Patrice. *Rapport sur les bibliothèques municipales classées*. Paris, avril 1989.

BEGHAIN, Patrice. Décentralisation et transfert de compétences. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990. pp. 18-21.

BERTRAND, Anne-Marie. Le développement des bibliothèques municipales. *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques au XXe siècle, 1914-1990*, Editions du Cercle de la Librairie-Promodis, 1992. pp. 628-645.

BERTRAND, Anne-Marie. Le réseau dans le rétro. *Interlignes*, juin 1992, n° 27-28. pp. 11-19.

BERTRAND, Anne-Marie. *Les bibliothèques municipales : acteurs et enjeux*. Paris: Cercle de la Librairie, 1994. 157 p. ISBN 2-7654-0552-2

Bibliothèque et intercommunalité, Pré-séminaire de Luxembourg (vendredi 26 mai), *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3^{ème} trim. 2000.

Bibliothèque municipale à vocation régionale. Concept et réalités. Bibliothèques et coopérations. Journées d'étude, 3 avril, 24 octobre 1997, Bibliothèque Municipale de Rennes, 1998. 149 p. ISBN 2-906039-35-7.

Bibliothèque municipale à vocation régionale : quelle coopération pour le livre ? Actes du colloque de Châlons-en-Champagne, 11 et 12 juin 1998, Interbibly 2000.

Bibliothécaires, qu'est-ce-que l'intercommunalité change pour nous ? Journées d'étude le 3 avril 2000 à Saint-Jacques-de-la-Lande (Ille et Vilaine).

<http://www.abf.asso.f/bretagne/interventions.html>

BOUET, Jérôme et PERRIN, Georges. *Rapport du groupe de travail sur les pôles associés.* Paris : Etablissement public de la bibliothèque de France, 1991.

CALENGE, Bertrand et DOUBROFF, Olivier. Du dépôt à la bibliothèque intercommunale. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990. pp. 33-44.

CALENGE, Bertrand. Réseaux à facettes. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 37, n° 5, 1992. pp. 12-23.

CALENGE, Bertrand. Les bibliothèques centrales de prêt : naissance de la lecture publique rurale. *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques au XXe siècle, 1914-1990*, Editions du Cercle de la Librairie-Promodis, 1992. pp. 296-315.

CALENGE, Bertrand. Les bibliothèques centrales de prêt à la recherche d'une définition. *Ibid.* pp. 646-659.

CALENGE, Bertrand. *Les petites bibliothèques publiques.* Editions du Cercle de la Librairie, 1996. 285 p. ISBN 2-7654-0652-9.

CHADOURNE, Jean-Paul. Décentralisation et bibliothèques publiques : paradoxes et réalités. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990. pp. 15-17.

Collectivités en mouvement. Bulletin des Bibliothèques de France, t. 46, n° 3, 2001. pp. 14-81.

COMTE, Henri. La Médiathèque de secteur : utopie ou solution de demain ? *Médiathèques publiques*, n° 49, janvier-mars 1979. pp. 14-18.

Conseil supérieur de bibliothèques. *Rapport du président pour 1994.*

DIRECTION DU LIVRE ET DE LA LECTURE. *Objectif lecture : bibliothèques et décentralisation, réseaux de lecture.* Paris, DLL, 1989, 2^{ème} édition mise à jour.

FAYET, Sylvie et VAN DOOREN, Bruno. Bibliothèques dans leur territoire. *Les Bibliothèques en France 1991-1997*. Editions du Cercle de la Librairie, 1998. pp. 59-82.

GERMAIN, Marc et LORIUS, Marion. Architectures des bibliothèques à vocation régionale. Programmes, projets. *Bulletin des Bibliothèques de France*, Paris, t. 45, n° 3, 2000. pp. 39-48.

GIAPPICONI, Thierry. Décentralisation, service public et citoyenneté. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 1, 1990. pp. 10-12.

GUILBAUD, Didier. Coopérer dans une agglomération : restons simple !. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 36, n° 3, 1991. pp. 196-201.

HAMON, Hélène. *Travailler en partenariat. La Bibliothèque municipale de Rennes de l'analyse aux perspectives de développement*. ENSSIB, DCB, 2000.

Inspection générale des bibliothèques. *Rapport annuel 2000*. avril 2001. 105 p.

LE BRIS, Sabrina. *Bibliothèque municipale à vocation régionale, une réalité à inventer : essai de définition à partir de l'exemple de Rennes*. ENSSIB, DCB, 1996.

LE DRO, Jean-Claude. Heurs et malheurs de la coopération. Questions de coopération, *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 36, n° 3, 1991. pp. 202-210.

Les bibliothèques municipales à vocation régionale. *Conseil supérieur des bibliothèques. Rapport du président pour l'année 1992*, pp. 55-60.

LORIUS, Marion et GROGNET, Thierry. Les bibliothèques municipales à vocation régionale. Du mythe à la réalité. *Bulletin des Bibliothèques de France*, Paris, t. 45, n° 3, 2000. pp. 17-24.

LUTZ, Philippe. Bibliothèques et intercommunalité : l'expérience de la communauté de communes de Sélestat (Bas-Rhin). *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3^{ème} trim. 2000. pp. 77-79.

MELLOT, Michel. Congrès de l'ABF : Travailler ensemble. synthèse des travaux du congrès. *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, 3^{ème} trimestre, n° 168, 1995. pp. 53-55.

MIGNARD, Philippe. *De la coopération à l'aménagement du territoire : les bibliothèques départementales de prêt et les bibliothèques municipales*. Mémoire DCB. ENSSIB, 1994.

PEDOT, Béatrice. Panorama des agences régionales de coopération. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 36, n° 3, 1991. pp. 172-176.

PIERDET, Christian. Bibliothèque universitaire et coopération régionale. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 35, n° 2, 1990. pp. 96-98.

PINGAUD, Robert et BARREAU, Jean-Claude. *Pour une politique nouvelle du livre et de la lecture : rapport au ministre de la culture*. Paris : Dalloz, 1992.

Quelques exemples de mise en oeuvre de l'intercommunalité. Table ronde. Synthèse par Claudine Belayche. *Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français*, n° 188, 3^{ème} trim. 2000. pp. 70-76.

ROGER, Jean-Louis. De la ville à la région : les bibliothèques municipales classées en question. *Bulletin des Bibliothèques de France*, 1984, t. 29, n° 4, pp. 299-306.

ROUET, François. *La grande mutation des bibliothèques municipales : modernisation et nouveaux modèles*. Paris : Ministère de la culture et de la communication, 1998. 196 p. ISBN 2-11-091142-5.

SAEZ, Guy. Politiques culturelles, lecture publique et décentralisation. *Histoire des bibliothèques françaises. Les bibliothèques au XXe siècle, 1914-1990*, Editions du Cercle de la Librairie-Promodis, 1992. pp. 476-499.

Travailler ensemble : bibliothèques et réseaux. Bulletin d'informations de l'Association des Bibliothécaires Français, n° 168, 1995.

VANDEVOORDE, Pierre. *Les Bibliothèques en France : rapport au Premier Ministre établi en juillet 1981*, Dalloz, 1982, 447 p.

YVERT, Louis. *Décentralisation et bibliothèques publiques. Bibliothèques des collectivités territoriales. Rapport au Directeur du livre et de la lecture établi par un groupe de travail présidé par Louis Yvert*. Ministère de la Culture, 1984. 86 p.

OUVRAGES SUR RENNES ET LA BRETAGNE

BOSSARD-CONSULTANTS. *Ville de Rennes, projet d'un nouvel équipement culturel, volet bibliothèques, bilan du réseau bibliothèque municipale*. Bossard-Consultants, 23 avril 1992.

BOSSARD-CONSULTANTS. *Ville de Rennes, projet d'un nouvel équipement culturel, volet bibliothèque : scénarios de stratégies documentaires, rapport final, version définitive*. Paris : Bossard-Consultants, 12 mai 1992. 42 p.

BOSSARD-CONSULTANTS. *Ville de Rennes, Bibliothèque municipale en réseau. Plan d'amélioration de l'existant et scénarios d'organisation dans le cadre du NEC. Rapport*. Paris : Bossard-Consultants, 9 juillet 1993. 83 p.

DECHIFRE, Pierre. Le Pays de Rennes est en marche. *District Info*, n° 80, 15 sept-15 oct. 1999. pp. 12-15.

DIVET, Joseph. *Pays et agglomération. Un même conseil de développement : le CODESPAR*. AUDIAR, octobre 2000. 3 p.

DOURLENT, Annie. A l'Ouest, rien de nouveau ?. *Bulletin des Bibliothèques de France*, n° 5, 1997. pp. 40-43.

Edmond Hervé parle de l'agglomération. La dynamique communes-District. Propos recueillis par Pierre Dechifre. *District Info*, n° 70, 15 oct-15 nov. 1998. pp. 4-8.

GIVORD, Laurent. *Pays et agglomération. La démarche rennais*. AUDIAR, octobre 2000. 4 p.

Guichet d'accès unique. Outil d'aide à la décision pour la création d'un catalogue virtuel des bibliothèques de Bretagne. COBB. Agence de coopération des bibliothèques et centres de documentation en Bretagne, février 2001. 39 p.

HERVE, Edmond. L'intercommunalité de projet : le district rennais. Dans CAILLOSSE, Jacques (Dir.). *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français : colloque organisé par l'Institut d'études politiques de Rennes 24-25 février 1994*. Presses universitaires de Rennes, 1994. 271 p. ISBN 2-86847-122-6.

Journée d'étude du 6 octobre à Montgermont "Bibliothèques : quels échanges et coopération pour une meilleure qualité de service public?". Compte-rendu. Rennes District. Commission Animation et Culture, novembre 1997.

La bibliothèque dans les communes suburbaines du district de Rennes. Un équipement en mutation. Audiar, juin 1996.

La bibliothèque dans les communes de Rennes Métropole. Données 2000. Audiar, septembre 2001.

Le District choisit la Communauté d'agglomération. *District Info*, n° 82, 15 nov-15 déc. 1999. pp. 12-15.

Les chemins de la lecture. Projet de développement des bibliothèques du Syrenor et perspectives de coopération intercommunale. Dossier de synthèse. Rennes District. Commission Animation et Culture, octobre 1997.

Les priorités de l'agglomération. Entretien avec Edmond Hervé par Pierre Dechifre. *District Info*, n° 85, 15 fév-15 mars 2000. pp. 12-15.

MICHAUD, Olivier. *Bibliothèques municipales et public étudiant. Réflexions sur le futur équipement central de la Bibliothèque municipale de Rennes*. Mémoire DCB. ENSSIB, 1995.

MICHEL, Hervé. *Intercommunalités et gouvernements locaux : l'exemple des départements de l'Ouest de la France*. L'Harmattan, 1999. 312 p. ISBN 2-7384-7647-3.

Pays de Rennes. Orientations de la charte et synthèse du pré-diagnostic. AUDIAR, décembre 2000. 46 p.

PIHAN, Jean. *Les bibliothèques publiques en Bretagne : enjeux de l'aménagement d'un espace culturel*. Rennes : COBB, ICB, 1992. 634 p. ISBN 2-86822-052-5.

PIHAN, Jean. *Plan départemental de lecture. Projet de médiathèques départementales de Pays*. Laboratoire RESO, Université Rennes 2, février 2000. 106 p.

POUILLIAS, Marie-Thérèse. La Bibliothèque dans la cité. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 37, n° 5, 1992. pp. 34-38.

POUILLIAS, Marie-Thérèse. Documentation et informatisation. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 38, n° 4, 1993. pp. 14-19.

POUILLIAS, Marie-Thérèse. Rennes, ville et lecture. Communication présentée au colloque de Marseille, *La Bibliothèque dans la ville*, 20-21 novembre 1994.

POUILLIAS, Marie-Thérèse. Le patrimoine dans la politique d'une ville. L'exemple de la bibliothèque municipale de Rennes. *Bulletin des Bibliothèques de France*, t. 45, n° 4, 2000. pp. 87-89.

Pour une politique des fonds bretons au niveau régional. *Bretagne des livres*, n° 25, décembre 1995. pp. 12-14.

Projet d'agglomération. Transformation du District en Communauté d'agglomération. District de Rennes, n° 99-272, octobre 1999.

Recensement : qui sont les métropolitains ? *L'info Métropole*, n° 92, 15 oct-15 nov. 2000. pp. 12-15.

Rennes Métropole un territoire dynamique. Recensement général de la population de 1999. Audiar, Insee Bretagne, note n° 3, octobre 2000.

Rennes Métropole 9 ans de taxe professionnelle communautaire. Objectifs, mécanismes, bilan. Audiar, septembre 2001. 23 p.

ROGEL, Christian. L'improbable gestion régionale des fonds régionaux (Courrier des lecteurs). *Bretagne des livres*, mai 1996, n° 27, p. 21.

SARNOWSKI, Françoise. *Pour une meilleure coopération entre bibliothèques : rapport de la mission d'étude Lecture publique et intercommunalité*. Rennes, District de Rennes, DRAC Bretagne, Conseil général d'Ille et Vilaine, 1998.

Annexe 1

Liste des personnes rencontrées

- **BAZIN Patrick**, Directeur de la Bibliothèque municipale de Lyon.
- **BEDEL Marine**, Conseiller Livre et Lecture à la DRAC Bretagne.
- **BIARD Jean-Louis**, Directeur des Affaires culturelles à Rennes Métropole.
- **BLOTTIÈRE Sylvie**, Responsable de la Culture au Conseil Régional de Bretagne.
- **BOITARD Laurence**, Responsable de l'Action Régionale à la Direction du livre et de la lecture.
- **CARBONE Bruno**, Directeur de la BMVR de La Rochelle.
- **CARRO-RÉHAULT Antoine**, Conservateur à la Bibliothèque municipale de Rennes, responsable des bibliothèques de quartier.
- **COQUART Alain**, Conseiller municipal à la Lecture publique.
- **DERVAUX Stéphane**, Responsable des Etudes et systèmes d'information à la Ville de Rennes.
- **DOURLENT Annie**, Directrice de la BDP d'Ille-et-Vilaine.
- **EVEILLARD Daniel**, Attaché à la Direction de l'Action Culturelle à la Ville de Rennes.
- **FRANÇOIS Maurice**, Directeur général des services à Rennes Métropole.
- **GABILLARD Martial**, Chargé de mission et délégué aux cultures bretonnes (Ville de Rennes) et vice-président de Rennes Métropole.
- **GALAUD Nicolas**, Directeur de la BMVR de Reims.
- **GROGNET Thierry**, Responsable du département "Développement de la lecture et des bibliothèques territoriales" à la Direction du livre et de la lecture.
- **JEANNE Fabrice**, Directeur de la Prospective et de l'Evaluation à Rennes Métropole.
- **LE CLANCHE Marie**, Responsable de la Bibliothèque de Montgermont.
- **LEGUERN Gilbert**, Adjoint à la Culture à Bruz.
- **LE LANN Maryvonnick**, Service Communication-Culture à Rennes Métropole.
- **LEMAITRE Jean Loup**, Chargé d'études principal à l'AUDIAR.
- **LEROY Claire**, Coordinatrice pour la lecture publique dans le Syrénor.

- **MAIGNAN Jack**, Directeur général Culture, Education, Sport à la Ville de Rennes.
- **NEXON Yannick**, Conservateur à la Bibliothèque municipale de Rennes, responsable de la politique documentaire.
- **PLAYE Jean-François**, Chef de service des Affaires juridiques à Rennes Métropole.
- **POULLIAS Marie-Thérèse**, Directrice de la Bibliothèque municipale de Rennes.
- **RIBARDIÈRE Gilles**, Chef du projet NEC.
- **RICHARD Monique**, Assistante de conservation à la Bibliothèque municipale de Rennes.
- **ROBERT Sylvie**, Adjointe à la Culture à la Ville de Rennes.
- **ROUX-FOUILLET Jean-Paul**, Consultant chargé de l'étude Van Dijk.
- **SARNOWSKI Françoise**, Responsable de la Bibliothèque municipale de Saint Jacques-de-la-Lande.
- **TOULOUSE Sarah**, Conservateur à la Bibliothèque municipale de Rennes, responsable du Patrimoine.
- **SUIGNARD Gilles**, Directeur Général Adjoint des Services à la Ville de Rennes.
- **VULMIÈRE Manine**, Directrice de la Bibliothèque municipale de Pacé.

Guide d'entretiens menés avec les professionnels des bibliothèques

1. Le niveau régional vous semble-t-il adapté à la mise en place d'équipements culturels ? Autrement dit, la notion de "vocation régionale" dans le terme BMVR est-elle une notion pertinente ?
2. L'intercommunalité vous semble-t-elle être une bonne réponse au problème du coût des équipements et de fonctionnement qui demeurent à la charge uniquement des communes ?
3. Travailler en intercommunalité impose de clarifier les missions de chacun et d'organiser un réseau structuré de coopération. Comment voyez-vous se dessiner le réseau rennais dans le cadre de Rennes métropole et dans la perspective de l'ouverture du NEC ?
4. Comment définir l'intérêt communautaire ?
5. Quels sont pour vous les intérêts d'un travail en intercommunalité en matière de lecture publique ?
6. Selon vous, que faut-il transférer à l'intercommunalité ? les équipements ? le fonctionnement ? la seule animation ?
7. Que pensez-vous de cette réflexion de Nicolas Galaud : "Certains exemples (La Rochelle aujourd'hui, Rennes demain), où seul l'équipement central a été transféré à la structure intercommunale, les équipements de proximité (bibliothèques de quartiers et de communes périphériques) continuant de relever de la compétence communale, laissent songeur"?

8. La future création des EPCC (établissements publics à caractère culturel) vous paraît-elle une réponse satisfaisante ?

9. Le transfert de compétences et de gestion ne va-t-il pas attenter à l'identité communale ? On sait en effet que les BM sont porteuses de l'identité locale et qu'il existe un fort sentiment d'appropriation de la part des élus.

10. Par intercommunalité, faut-il entendre regroupement supra-communal ou coopération inter-communale ?

11. Les collections d'Etat, confiées aux communes, doivent-elles être transférées à la structure intercommunale ?

12. Les personnels d'Etat mis à la disposition des communes le seront-ils auprès des communautés d'agglomération ?.

13. A votre avis, quels services devraient rendre une bibliothèque intercommunale ?

Guide d'entretiens menés auprès des élus et des responsables chargés de la culture et de la lecture publique en Bretagne

1. La région vous semble-t-elle l'échelon privilégié de l'aménagement culturel ?
2. La loi du 13 juillet 1992 relative à l'action des collectivités locales en faveur de la lecture publique et des salles de spectacle cinématographique a prévu la création d'une troisième part dans le concours particulier des bibliothèques au sein de la dotation générale de décentralisation des communes. Cette troisième part est destinée à subventionner, dans les communes de plus de 100 000 habitants, la construction et l'équipement de bibliothèques appelées plus couramment BMVR. Toutefois la question des moyens à investir dans le fonctionnement de ces établissements a été laissée en suspens. Dans ce contexte, la coopération intercommunale vous paraît-elle être une réponse adaptée ?
3. Comment envisagez-vous la coopération intercommunale en matière de lecture publique ?
4. Comment définissez-vous l'intérêt communautaire ?
5. Existe-t-il, en matière de lecture publique, un "intérêt communautaire" ?
6. La gestion en régie directe des bibliothèques rend difficile le développement de politiques contractuelles associant d'autres collectivités ainsi que le développement des actions extra-communales. Pensez-vous que la création des EPCC pourra pallier à cette difficulté ?
7. Le transfert de compétences et de gestion ne va-t-il pas attenter à l'identité communale ?

8. Pensez-vous que l'intercommunalité dans le domaine des bibliothèques peut contribuer au développement de la lecture publique en Bretagne ?
9. Par intercommunalité, faut-il entendre regroupement supra-communal ou coopération inter-communale ?
10. Est-ce que la notion de "pays" est une notion pertinente pour la lecture publique ?
11. N'y-a-t-il pas un risque de multiplication des structures territoriales et comment voyez-vous l'évolution du département face au pays ?
12. Que pensez-vous de la proposition de la commission Mauroy concernant l'élection au suffrage universel direct des délégués et du président des structures intercommunales ?
13. La coopération intercommunale vous semble-t-elle une voie d'avenir pour le secteur culturel ?

Annexe 2

Les communes de Rennes Métropole.
Carte Ville de Rennes.

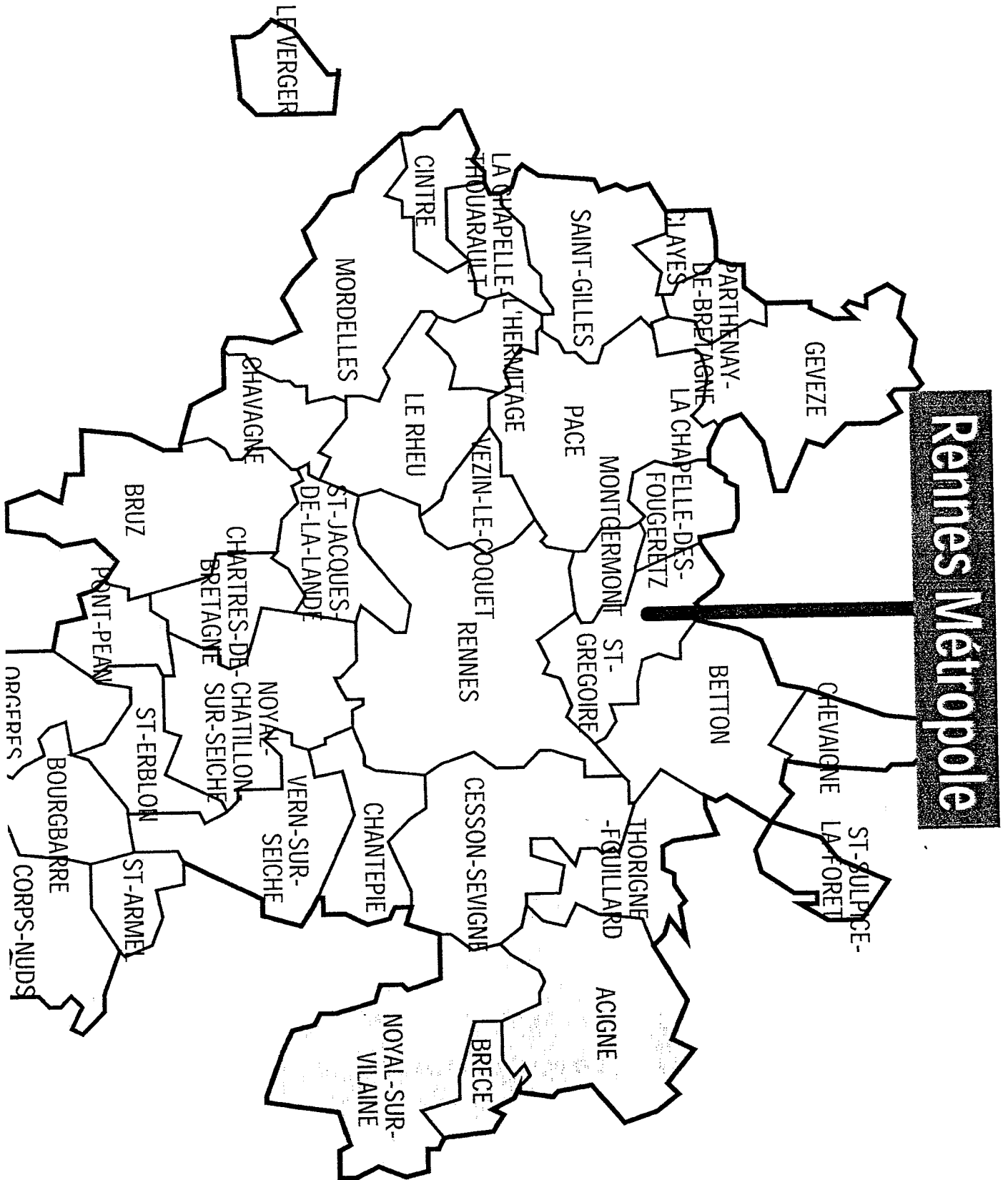


Table des matières

INTRODUCTION	6
1. LA BMVR ET L'ÉMERGENCE D'UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	8
1.1 Le renforcement de la coopération entre bibliothèques dans le cadre régional	8
1.1.1 La nécessité d'un travail en réseau et d'une coopération	8
1.1.2 La naissance des BMVR	11
1.1.3 Bibliothèque municipale ou bibliothèque nationale de région ? La notion de "vocation régionale" en question	13
1.2 La nécessité de moyens efficaces pour l'exercice de compétences extra-communales : la solution intercommunale	20
1.2.1 La décentralisation en cause : une simplicité institutionnelle fallacieuse	20
1.2.1.1 Un émiettement communal	20
1.2.1.2 L'aménagement territorial des bibliothèques : les conséquences de la décentralisation	21
1.2.2 La limite communale, un concept à dépasser et un nouveau mode de gestion à inventer	24
1.2.2.1 La notion de "zone d'emploi"	24
1.2.2.2 La voie politique choisie : l'intercommunalité	26
1.2.3 La révolution intercommunale	29
1.2.3.1 La loi Chevènement	29
1.2.3.2 La loi Voynet	31
2. LA LECTURE PUBLIQUE DANS L'INTERCOMMUNALITÉ : L'EXIGENCE D'UNE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	33
2.1 L'intercommunalité et les bibliothèques à Rennes	33
2.1.1 Présentation du réseau des bibliothèques rennaises	33
2.1.1.1 La bibliothèque de Rennes	33
2.1.1.2 Les bibliothèques des communes périphériques	34
2.1.1.3 L'exemple du Syrénor	36
2.1.1.4 Les autres partenaires de la lecture publique	37
2.1.2 Présentation de l'intercommunalité à Rennes	39
2.1.2.1 Une longue histoire : le district	39
2.1.2.2 La création de <i>Rennes Métropole</i>	39
2.1.2.3 La nouvelle compétence culturelle	42
2.1.2.4 Le Pays de Rennes	46
2.1.3 Le projet du NEC : la BMVR et l'intercommunalité	47
2.1.3.1 Un projet ancien	47
2.1.3.2 Quel financement ?	48
2.1.3.3 Le personnel	49
2.1.3.4 Les fonds patrimoniaux	51
2.1.3.5 Quel statut juridique ?	52
2.1.3.6 Quelles missions pour la future bibliothèque ?	53
2.1.4 Une politique culturelle d'agglomération en gestation	55

2.1.4.1 La mise en place d'une Direction des affaires culturelles à Rennes Métropole	55
2.1.4.2 Vers un réseau de lecture publique d'agglomération	55
<i>Le rôle de la BDIV en question : répartition et complémentarité</i>	55
<i>Réflexions sur l'organisation et le rôle des bibliothèques d'agglomération</i>	56
<i>Comment mettre en place une politique de lecture publique d'agglomération : la question des conventions</i>	61
<i>Les conditions d'une réussite</i>	62
2.2 Un nouveau mode de gestion pour des missions clarifiées et un réseau mieux structuré.	63
2.2.1 La notion d'intérêt communautaire et le principe de subsidiarité	63
2.2.2 Bibliothèques et intercommunalité : d'autres exemples	66
2.2.2.1 Vers des médiathèques de Pays ?	66
2.2.2.2 De l'intérêt , pour les bibliothèques, de travailler en intercommunalité	67
2.2.3 Quelques difficultés encore insurmontées	69
2.2.3.1 L'évolution des mentalités	69
2.2.3.2 La réforme nécessaire de la DGD	70
2.2.3.3 La connaissance nécessaire des publics	71
2.2.3.4 L'avenir de l'aménagement du territoire français : à la recherche d'une géographie idéale.....	73
CONCLUSION	76
ANNEXE 1	88
Liste des personnes.....	89
Guide d'entretiens.....	93
ANNEXE 2	94
Carte de Rennes Métropole.....	89