



Boîte à outils sur la réforme territoriale. Fiche n°1
Compétences intercommunales et problématiques de fusion
juin 2016 - dernière mise à jour en avril 2018

Résumé

Les conseils communautaires de tous les types d'EPCI à fiscalité propre peuvent décider, dans le cadre d'une compétence sur les équipements culturels pour laquelle ils sont libres de définir l'intérêt communautaire, le transfert d'une partie ou de toutes les bibliothèques du territoire ou bien d'aucune. Cette mesure de gestion ne préjuge pas ensuite d'une coopération et de mutualisation effectives

En dehors ou en complément de cette compétence relative aux équipements, une coopération intercommunale est possible dans le cadre du partage d'outils informatiques ou dans le domaine de l'action culturelle. La mutualisation de service, partagé entre une commune et l'EPCI, est également possible.

A compter du 1er janvier 2016 dans le périmètre de l'unité urbaine de Paris et du 1er janvier 2017 dans le reste du territoire national, de nombreuses redéfinitions de périmètres intercommunaux sont intervenues ou vont intervenir.

Dans un premier temps, l'ensemble des compétences exercées par les EPCI préexistants fusionnés coexistent (elles disparaissent dans le cas des EPCI dissous). Les EPCI disposent d'un délai d'un à deux ans pour redéfinir leurs compétences qui peuvent se traduire éventuellement par la généralisation la compétence "équipement" ou le retour aux communes de toutes les bibliothèques. Cependant, la liberté de définition de l'intérêt communautaire permet de prendre des dispositions souples et pragmatiques pouvant par la suite le cas échéant évoluer.

Les départements disposent quant à eux d'une compétence obligatoire relative aux bibliothèques départementales, dont les missions évoluent avec le développement de l'intercommunalité.

Sommaire

Les compétences des EPCI : généralités	2
La compétence « équipement culturel »	2
La compétence selon les types d'EPCI	2
Les variantes permises par la libre définition de l'intérêt communautaire	3
Les coopérations hors compétence ou en application d'autres compétences.....	3
La mutualisation administrative et technique	4
Les fusions intercommunales et le délai de deux ans	4
Fusion et compétences	4
Eléments pour une démarche pragmatique	5
L'action des autres échelons d'action publique en faveur des réseaux.....	6

Les compétences des EPCI : généralités

Les EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) sont des groupements de communes. Les EPCI à fiscalité propres sont les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les métropoles, à l'exception de la métropole du Grand Lyon qui est une collectivité territoriale à part entière. Les Etablissements publics territoriaux (ETP) situés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris ne disposent d'une fiscalité propre que jusqu'au 31 décembre 2020.

Tous ces établissements et collectivités disposent de compétences définies par le *Code général des collectivités territoriales*¹

Elles peuvent être :

- obligatoires : il les exerce obligatoirement ;
- optionnelles : il doit en exercer au moins un nombre prescrit (3 à 4) dans une liste proposée dans le Code ;
- facultatives ou supplémentaires : l'EPCI a la faculté de prendre des compétences qui ne sont pas prescrites par le Code.

Les statuts de l'EPCI, adoptés par le conseil communautaire à la majorité qualifiée, énoncent les compétences à exercer.

Une partie des compétences est formulée dans le Code général des collectivités territoriales en fonction de « l'intérêt communautaire ».

Cet intérêt communautaire, librement défini par le conseil communautaire, précise la façon dont la compétence sera exercée.

Les compétences intercommunales sont exclusives : les communes concernées ne peuvent plus les exercer.

La compétence « équipement culturel »

Cette compétence est la seule pouvant concerner directement les bibliothèques en tant qu'équipement. Elle ne les cite pourtant pas puisqu'il n'est question que « d'équipements culturels » en général. Comme d'autres compétences, elle est conditionnée par la définition de l'intérêt communautaire.

La compétence selon les types d'EPCI

Elles sont ainsi énoncées dans le *Code général des collectivités territoriales* :

- Communautés de communes, compétence optionnelle (art. L5214-16) : « *Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire* ».
- Communautés urbaines, compétence obligatoire (art. L5214-19) « *Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire* ».
- Communautés d'agglomération, compétence optionnelle (art. L5215-20) : « *Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire* ».
- Métropoles sauf Lyon et Grand Paris, compétence obligatoire (art. L5217-2) : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain* ».

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20160413>.

- Métropole de Lyon, compétence obligatoire (art. L3641-1) : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains* ».
- Métropole du Grand Paris, compétence obligatoire à compter du 01/01/2017 (art. L5219-1) : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement de grands équipements culturels et sportifs de dimension internationale ou nationale* ».
- Etablissements publics territoriaux situés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris, compétences obligatoires (art . L519-5) : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial* ». , ou bien encore être mise en œuvre par convention entre les communes concernées et éventuellement l'EPCI.

La plupart des variantes de formulation ci-dessus n'ont aucune importance et la libre définition de l'intérêt communautaire fait qu'il n'y a aucune différence d'applicabilité entre ces compétences qu'elles soient « obligatoires » ou « optionnelles ».

Les variantes permises par la libre définition de l'intérêt communautaire

Le conseil communautaire peut librement décider de déclarer d'intérêt communautaire

- toutes les bibliothèques (transfert total),
- une partie des bibliothèques (transfert partiel),
- aucune bibliothèque (pas de transfert).

Le transfert partiel peut concerner des bibliothèques nommément désignées, les bibliothèques de communes désignées, des bibliothèques correspondant à un critère objectif.

La désignation des bibliothèques à transférer peut être cohérente ou non (par exemple ne concerner que les bibliothèques des communes dont la municipalité s'est déclarée volontaire pour ce transfert).

Certains EPCI procèdent au transfert des équipements sans les personnels, ou l'inverse. Le transfert des équipements, lui n'est pas un transfert de propriété mais une mise à disposition.

L'article L1321-1 du *Code général des collectivités territoriales* stipule : « *Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence* ».

L'article L1321-2 précise que « *la remise de ces biens a lieu à titre gratuit. La collectivité bénéficiaire de la mise à disposition assume l'ensemble des obligations du propriétaire* ».

Le transfert à lui seul est une opération purement administrative qui n'entraîne pas mécaniquement une réelle coopération entre les équipements transférés.

Les coopérations hors compétence ou en application d'autres compétences

L'EPCI peut très bien organiser des formes de coopération intercommunale en matière de bibliothèque en complément ou en dehors de la compétence relative à la gestion des équipements culturels, par exemple :

- mise en réseau informatique avec logiciel de gestion commun ;
- navette intercommunale, service de bibliobus ou de portage à domicile ;
- ressources et services en ligne ;
- actions culturelles communes ou coordonnées, actions hors les murs.

Ces coopérations peuvent prendre la forme de services communs disposant ou non de personnel intercommunal.

L'EPCI peut même décider de conduire une véritable politique de lecture publique, dont les bibliothèques sont un des outils.

Ces coopérations hors compétence « équipement » peuvent être définies en tant que compétences facultatives visant spécifiquement les bibliothèques ou être rattachées à des compétences facultatives plus générales, par exemple le partage d'outils informatiques ou l'action culturelle, ou bien encore être mise en œuvre par convention entre les communes concernées et éventuellement l'EPCI.. La référence à une politique de lecture publique ou une politique culturelle commune peut être inscrite dans les compétences facultatives ou être simplement définie et être mise en œuvre sans inscription dans les statuts de l'EPCI.

Les modes de prise en charge financière de ces coopérations hors équipement peuvent être très variables. Par exemple, en matière de gestion informatique, l'EPCI peut rendre en charge l'ensemble des matériels et logiciels, ou seulement ceux nécessités par la gestion commune, ou bien chaque commune est appelée à contribuer suivant un mode de calcul déterminé.

Ces formes de coopération hors compétence « équipement » peuvent nécessiter le recours à un ou des agents intercommunaux, par exemple un coordinateur avec des missions plus ou moins large, un ou des agents chargés de gérer le système informatique, et/ou nécessiter qu'un ou des agents communaux accomplissent une part déterminée de leur temps de travail au service de l'EPCI.

La mutualisation administrative et technique

En matière de bibliothèque, on désigne souvent par « mutualisation » la mise en commun, par centralisation ou répartition, de tâches internes (traitement informatique, circuit du document...). Les bibliothèques font partie des services opérationnels

La mutualisation désigne également, en matière d'intercommunalité, la mise en commun entre une ou plusieurs communes et l'EPCI d'agents ou de services supports (administratifs et techniques). Par exemple, un DGS, un DRH, un directeur technique, un directeur informatique, ou un service de ressources humaine, un service informatique, etc.

Dans cette optique, rien n'empêche de mutualiser entre une commune et l'EPCI la gestion d'un système informatique de gestion de bibliothèque ou la coordination d'un réseau de bibliothèques municipales.

Les fusions intercommunales et le délai d'un à deux ans

Fusion et compétences

Au 1er janvier 2017, de nombreuses modifications de périmètres intercommunaux sont intervenues. Elles avaient eu lieu dès le 1er janvier 2016 dans l'aire urbaine de Paris qui concerne la grande majorité de la population d'Île-de-France.

Ces modifications de périmètres se traduisent par

- des fusions d'EPCI préexistants,
- des dissolutions d'EPCI,
- le rattachement de commune isolées ou non à un autre EPCI.

Lors de la mise en place du nouvel EPCI

- les compétences des EPCI dissoutes disparaissent,
- celles des EPCI fusionnés sont soumises aux règles suivantes :
 - Les compétences obligatoires sont exercées par le nouvel EPCI.
 - Les compétences optionnelles continuent à être exercées pendant un an dans les anciens périmètres. Au terme de ce délai elles sont conservées ou restituées aux communes.
 - Les compétences facultatives ou supplémentaires continuent à être exercées pendant un an dans les anciens périmètres. Au terme de ce délai elles sont conservées ou restituées aux communes.

- L'intérêt communautaire relatif à des compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives demeure en l'état dans le délai de deux ans.

Ces délais d'un et deux ans peuvent paraître très court. Mais il faut tenir compte de la souplesse que permettent les textes dans la définition effective des compétences.

- **Transfert des bibliothèques** : rien n'oblige au « tout ou rien ». Qu'elle relève d'une compétence obligatoire (communautés urbaines et métropole) ou optionnelle (communautés de communes et d'agglomérations), la gestion des équipements culturels dépend de la définition de l'intérêt communautaire, dans un délai de deux ans. Rien n'empêche donc de maintenir le cas échéant la compétence optionnelle, si elle était exercée sur une partie du nouveau territoire, et de définir dans le délai de deux ans l'intérêt communautaire en tenant compte de la situation,

Les bibliothèques intercommunales peuvent le rester sans que le transfert soit étendu à la totalité du nouveau périmètre si ce n'est pas mûr ou ne fait pas consensus ou n'obtient pas l'accord des communes concernées. Toutefois, un transfert peut légalement intervenir sans l'accord de la commune concernée puisque seul le conseil communautaire est souverain (à la majorité des 2/3) pour en décider. Au-delà du délai de deux ans, l'intérêt communautaire pourra être progressivement révisé pour intégrer de nouvelles bibliothèques à la gestion intercommunale.

- **Gestion informatique en réseau des bibliothèques** : même si un réseau informatique préexistant ne concerne que des bibliothèques intercommunales, rien ne s'oppose à ce qu'il s'étende d'un coup ou progressivement, qu'il soit ou non explicitement énoncé dans une compétence facultative, sans qu'il soit besoin à chaque fois de la modifier. Si plusieurs réseaux informatiques coexistent sur le territoire, il est possible de les fusionner quand les conditions financières et techniques sont réunies.

Si durant la période transitoire de deux ans ou au-delà coexistent des bibliothèques intercommunales et municipales, l'autorité territoriale de l'EPCI est libre d'affecter un ou plusieurs agents à la coordination des bibliothèques communales, fonctions éventuellement couplées ou subordonnées à celle de direction des bibliothèques intercommunales.

Eléments pour une démarche pragmatique

Face au caractère impératif du délai de deux ans, on peut recommander une démarche pragmatique et le cas échéant progressive :

- **Préparer la fusion en amont** en réunissant les équipes ou leurs responsables, en faisant un état des lieux de la situation dans chaque commune ou ancienne EPCI, en élaborant des propositions.
- **Dans le délai de deux ans après la fusion**, finaliser des propositions de fonctionnement ce qui n'empêche pas de prendre des mesures qui semblent abouties (par exemple tel ou tel transfert de bibliothèque, extension même partielle d'un réseau informatique existant).

En matière de gestion des équipements, il faut garder à l'esprit que la libre définition de l'intérêt communautaire, qui peut être évolutive, permet de construire un réseau progressivement, au-delà même de la période transitoire de deux ans.

Il faut aussi tenir compte d'historiques différents qui ne peuvent fusionner du jour au lendemain. Au-delà des décisions ponctuelles de gestion, seul le temps permet de construire un réseau. Cela passe dans tous les cas par une connaissance réciproque des agents, pas seulement des responsables, par des rencontres, des réunions en commission transversale, du travail collectif à distance.

L'action des autres échelons d'action publique en faveur des réseaux

Les politiques de lecture publique des départements ont pour objectif la qualification et la structuration des réseaux de bibliothèques. A ce titre, les bibliothèques départementales apportent un soutien aux collectivités par le prêt d'ouvrages, la mise à disposition de ressources numériques, la formation des personnels bénévoles et salariés, l'aide et l'accompagnement de projets. Les départements sont de plus en plus amenés à s'appuyer sur les groupements intercommunaux de communes pour exercer leurs missions. Les schémas départementaux de la lecture publique peuvent, pour exemple, viser le conventionnement avec des bibliothèques relais ; les dispositifs de subvention comprennent un taux bonifié pour les projets portés par les EPCI.

Les régions et l'Etat s'inscrivent également dans cette démarche en matière de soutien financier des projets.

Des suggestions pour améliorer cette fiche ? Des questions sur le thème présenté ?
Écrivez à bibenreseau@abf.asso.fr

Cette fiche est publiée sur le blog <http://www.bibenreseau.abf.asso.fr> > Boîte à outils

ASSOCIATION DES BIBLIOTHÉCAIRES DE FRANCE

31 rue de Chabrol - 75010 Paris
www.abf.asso.fr - info@abf.asso.fr