



Boîte à outils sur la réforme territoriale. Fiche n°2
Quels modes d'organisation en réseau ? Essai de typologie
février 2017

Résumé

La coopération intercommunale en matière de bibliothèque peut être mise en œuvre de façon très diverse.

On peut dégager trois cas types : le réseau hiérarchique, le réseau coordonné et la coopération horizontale sans coordination formalisée.

Ces types peuvent comporter des variantes et la situation au sein d'un périmètre intercommunal peut être hétérogène.

Sommaire

Introduction	2
Régime administratif et mise en réseau : deux phénomènes sans corrélation directe	2
Coopération, maillage territorial et complémentarité des équipements	2
1- . Fonctionnement hiérarchique (bibliothèques transférées).....	3
2- Fonctionnement horizontal coordonné (bibliothèques municipales + coordination intercommunale)	4
3- Fonctionnement horizontal entre communes (conventions pour actions communes, concertation non formalisée.....)	6
Conséquences de la modification des périmètres intercommunaux.....	6
Conclusion	7

Pour chacun des trois types de fonctionnements :

- Exemples:
- Pré-requis en termes de statuts intercommunaux
- Conséquences sur les services à la population
- Conséquences en termes de mutualisation
- Facilités, opportunités
- Freins, inconvénients

Introduction

Le fonctionnement des bibliothèques publiques en réseau peut prendre des formes très diverses et aucun modèle ne s'impose comme une solution valable partout.

La présente fiche n'aborde que les réseaux reposant sur une coopération entre communes, en liaison (types 1 et 2) ou non (type 3) avec un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

L'essai de typologie présenté ici, autour de trois modes de fonctionnement, n'a pas pour objectif de proposer des modèles à suivre mais de faciliter les choix en en présentant les pré-requis, les avantages et les inconvénients. Une liste non limitative de variantes leur est d'ailleurs associée.

Régime administratif et mise en réseau : deux phénomènes sans corrélation directe

Il est très important de prendre en compte deux phénomènes différents entre lesquels il n'y a aucune corrélation mécanique :

- La nature administrative des équipements, qui peuvent être intercommunaux, communaux ou associatifs, avec la problématique du transfert d'équipements communaux à l'EPCI (voir fiche n°1 sur les compétences) ;
- La coopération effective, qui peut se manifester par un logiciel de gestion unique permettant une circulation des usagers et des documents (voir fiche n°3), une mutualisation ou une coordination de processus et./ou de services aux usagers, une mise en commun même partielle de l'action culturelle (voir fiche n°4).

Transférer des équipements n'est rien si on ne procède pas à une intégration effective des services, n'en transférer qu'une partie et même aucun n'empêche pas une coopération améliorant le service à la population et une amélioration de leur gestion.

En outre, la souplesse du cadre légal des compétences (voir fiche n°1) autorise tout à fait une montée en charge progressive de la coopération.

Coopération, maillage territorial et complémentarité des équipements

La présente fiche n'aborde pas la question du maillage territorial, une autre fiche (n°8) lui étant consacrée.

En tout état de cause, aucun des types d'organisation présenté n'implique une organisation territoriale particulière. Ce n'est pas parce qu'un réseau est intégré voire centralisé qu'il sacrifie la proximité.

La complémentarité entre équipements de proximité et équipements rayonnants est essentielle pour tendre vers l'égalité d'accès aux services. Selon les territoires, un équipement peut être beaucoup plus important que les autres ou bien plusieurs équipements rayonnent sans qu'aucun ne surpasse les autres.

Dans le cas de territoires étendus ou très peuplés, une organisation en secteurs géographiques est parfois envisagée.

Si la notion de bibliothèque tête de réseau est parfois avancée pour désigner la bibliothèque la plus importante de l'ensemble du réseau ou d'un de ses secteurs géographiques, cette notion n'est pas obligatoire et la notion de direction d'un réseau ou d'une portion de réseau peut être déconnectée de toute référence à un équipement particulier.

1- . Fonctionnement hiérarchique (bibliothèques transférées)

Pré-requis

Toutes les communes ont transféré à l'EPCI la gestion de leurs équipements de lecture publique

Si les équipements ont été transférés, le fonctionnement du réseau est juridiquement et statutairement celui du service d'une même collectivité : Il peut donc faire l'objet d'un **organigramme hiérarchique**, avec un responsable de l'ensemble du réseau, des responsables d'équipement à N-1 et éventuellement des responsables de secteurs ou de pôles au sein de ces équipements. Selon la taille et l'organisation du réseau il peut également exister des services communs ou transversaux (informatique, logistique, administratif, numérique, action culturelle, traitement documentaire...) : ils sont communs s'ils sont rattachés directement à la direction du réseau et transversaux s'ils fonctionnent par groupes ou commissions composés d'agents des divers équipements

Conséquences sur les services à la population

L'EPCI maîtrise tous les outils de la politique de lecture publique, il est en mesure de mettre en œuvre un schéma de développement qui pourra améliorer le maillage du territoire, harmoniser les tarifs et l'offre de service sur tout le territoire, augmenter l'efficacité par la centralisation de certaines tâches communes etc.

Un système informatique unique permet d'étendre le service aux usagers (voir la fiche n°3 sur la circulation des documents).

Conséquences en termes de mutualisation

Il ne s'agit pas de mutualisation entre collectivités distinctes puisque le fonctionnement est celui d'une même collectivité : un seul budget, une seule communication, des processus de gestion logistique et financière en lien direct avec les services de l'EPCI.

Toutefois, la gestion d'un réseau de lecture publique par une même collectivité rend possible, par des services communs ou transversaux, une mutualisation à un degré qui peut difficilement être atteint entre des collectivités distinctes.

Facilités, opportunités

Les économies d'échelle grâce aux services centraux et transversaux, le transfert des coûts et leur répartition sur l'ensemble des communes de l'EPCI (qu'elles aient ou non une bibliothèque sur leur territoire) sont pour les élus des avantages de poids.

Cette configuration est également la plus facilitante pour déployer une politique globale à l'échelle du territoire de l'EPCI, accompagnée des moyens nécessaires.

Freins, inconvénients

Si l'organisation hiérarchique est la plus lisible sur le papier, dans la réalité la création d'une nouvelle « culture d'entreprise » commune, l'identification par les personnels à un intérêt public communautaire s'avèrent un véritable challenge et un long processus. Dans un premier temps, nombre d'équipements transférés continuent souvent à fonctionner « comme avant », en conservant leurs propres enveloppes budgétaires, leurs propres politiques documentaires et culturelles, avec une simple « couche » intercommunale en plus. Le pré-requis du transfert n'est donc pas une condition suffisante pour que les bibliothèques fonctionnent en réseau, elles peuvent rester des services juxtaposés, bien que relevant de la même collectivité.

On constate également que la question du lien indispensable avec les services municipaux (qui relèvent désormais d'une autre collectivité) peut n'avoir pas été pensée ni organisée, ce qui isole la lecture publique de son environnement et pose de réelles difficultés de fonctionnement au quotidien : comment rester en lien avec la politique culturelle de la commune ? comment garder le contact avec les services scolaires, périscolaires, de la petite enfance ? Plus prosaïquement, quel agent et de quel service va changer l'ampoule cassée, ou saler les marches à l'entrée de la médiathèque en cas de neige ?

Les villes qui ont confié leurs bibliothèques à l'EPCI en attendent des services qui répondent à leurs enjeux locaux, alors que le conseil communautaire raisonne à l'échelle de la globalité du territoire. La question des TAP/NAP par exemple, a illustré ici ou là ce type de conflit d'intérêt, quand les villes d'un même EPCI avaient des politiques différentes à ce sujet et ne sollicitaient pas les différentes bibliothèques de la même manière.

Enfin, l'organisation d'un ensemble d'équipement peut poser des problèmes de gouvernance spécifiques et entraîner une certaine lourdeur, voire des coûts supplémentaires, si l'on n'y prend pas garde.

Exemples de réseaux transférés

Etablissement public territorial Plaine commune (Seine-Saint-Denis)

Communauté Paris-Vallée de la Marne (Seine-et-Marne)

Variantes et fonctionnement atypiques

- Pas de responsable hiérarchique propre au réseau, chaque bibliothèque ou ensemble de bibliothèques d'une même commune disposant d'un chef de service rattaché directement à un DAC, un DGA ou le DGS de l'EPCI.
- Pas de responsable hiérarchique propre au réseau mais existence d'un coordinateur sans fonction hiérarchique.

- Le transfert peut être purement administratif, chaque bibliothèque fonctionnant isolément, sans gain en matière de gestion comme de service aux usagers. On ne peut alors pas parler de réseau. Cette situation peut être transitoire.
- Pas de système informatique commun.
- Transfert d'une partie seulement des bibliothèques du territoire. En ce cas la problématique décrite ne s'applique qu'à celles-ci et il peut n'exister aucune coopération entre les bibliothèques intercommunales et les bibliothèques non transférées.

2- Fonctionnement horizontal coordonné (bibliothèques municipales + coordination intercommunale)

Pré-requis

L'EPCI, éventuellement, éventuellement dans le cadre d'une compétence facultative, prend en charge le soutien à la lecture publique ou aux bibliothèques. Il finance au moins un poste (à temps complet ou non) à cette fin.

Conséquences sur les services à la population :

Les bibliothèques restent municipales. Leurs tarifs d'inscriptions sont de préférence unifiés (mais il arrive que les communes ne parviennent pas au moins dans un premier temps à un accord sur ce point).

L'existence d'une coordination intercommunale permet le plus souvent une base et un catalogue en ligne communs, voire une navette (voir la fiche n°2 "circulation des documents"), ainsi que des animations communes ou fédérées, et donc une amélioration de l'offre locale des bibliothèques mais aussi de la lisibilité du réseau intercommunal.

Conséquences en termes de mutualisation :

L'EPCI peut prendre en charge un certain nombre de prestations communes, quitte parfois à les refacturer aux communes qui bénéficient ainsi malgré tout d'économies d'échelle : équipement informatique (logiciels, matériel) numérique (ressources, portail, matériel...) logistique (navette, fournitures...) voire même RH (formations).

Facilités, opportunités

Ce mode de fonctionnement en réseau préserve l'indépendance des politiques culturelles municipales et ne contraint à rien qui n'ait fait l'objet de l'accord ou de l'adhésion de chaque commune. Les bibliothèques restent implantées dans le tissu local, ce qui facilite leurs **missions de proximité**. Mais l'existence d'outils communs incite à la coopération pour leur bonne utilisation et la présence d'un référent coordinateur intercommunal facilite la concertation, l'échange de bonnes pratiques et la construction de projets à 'échelle du territoire intercommunal **basés sur des besoins repérés plutôt que sur des injonctions hiérarchiques**. Dans plusieurs exemples ce cas de figure permet une évolution continue et solide (et parfois plus rapide que dans le modèle hiérarchique) vers une amélioration des services au public.

Freins, inconvénients

Le rôle du coordinateur s'avère crucial : toute avancée reposant sur la base de l'accord des élus et du volontariat des bibliothécaires, ses qualités de force de conviction et de diplomatie ainsi que ses compétences éclectiques mais expertes sont la clé de la réussite. Dans les cas où l'EPCI s'est contenté de fournir des prestations (SIGB et portail commun le plus souvent) sans accompagnement d'un poste de coordination, l'outil commun n'a donné lieu à aucun service commun.

En termes de maillage du territoire, les constructions nouvelles et les réhabilitations restent à l'initiative des communes, ce qui peut limiter les initiatives à des enjeux locaux sans vision globale, et à l'échelle des ressources des seules communes.

Les possibilités de mutualisation de la gestion, notamment en matière documentaire, sont plus limitées.

Le temps de travail des agents communaux consacré à des tâches de réseau doit être reconnu dans les fiches de poste et l'organisation concrète du travail pour éviter les freins venant de la hiérarchie ou des collègues.

Exemples :

Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (Val d'Oise)

Variantes et fonctionnement atypiques

- Pas de coordinateur ce qui n'est guère conseillé., la mise en réseau informatique éventuelle étant gérée de façon uniquement technique.
- Pas de personnel permanent affecté au système informatique alors maintenu par le service informatique de l'EPCI
- De véritables services communs intercommunaux au-delà de la coordination et de la gestion informatique.
- Une partie des bibliothèques est intercommunale mais le réseau informatique et/ou d'autres types de coopération concernent aussi les bibliothèques municipales.
- Trois cercles concentriques : réseau hiérarchique entre bibliothèques transférées, réseau informatique et de service entre bibliothèques transférées et communales, coopérations diverses entre toutes les bibliothèques du territoire qu'elles soient transférées, en réseau informatique ou non

3- Fonctionnement horizontal entre communes (conventions pour actions communes, concertation non formalisée...)

Pré-requis

Un accord entre communes volontaires sans référence obligatoire à un périmètre intercommunal

Conséquences sur les services à la population :

L'amélioration des services est ici la seule raison de coopérer, de façon plus ou moins formalisée. Cela peut aller de la mise en place d'outils communs (catalogue, portail, navette) qui nécessite un conventionnement spécifique entre les communes participantes, à la simple coordination des offres d'animation culturelle, en passant par des actions communes ponctuelles.

Conséquences en termes de mutualisation :

Pour mutualiser directement entre communes sans passer par la structure intercommunale, la principale difficulté est le portage, qu'il soit politique ou financier : il peut être le fait de l'une des communes, ou réparti entre plusieurs selon les opérations. La contribution de chaque commune participante peut être définie par la convention (financière mais aussi mise à disposition de moyens : véhicule, personnel...).

Facilités, opportunités :

Cette solution peut permettre d'initier une coopération en réseau issue du "terrain" quand l'EPCI ne se saisit pas de la question de la lecture publique. Elle peut s'avérer aussi performante, en termes de service rendus, que les solutions précédentes.

Freins, inconvénients :

Reposant plus encore que la formule n°2 sur le volontariat des équipes et/ou la mobilisation de quelques élus, cette forme de réseau est structurellement complexe et fragile et pose la question de sa pérennité au travers des aléas électoraux ou RH (mutations, départs en retraite...)

Exemples :

Réseau Au fil des Pages (Yvelines)

Réseau des médiathèques Monts et vallées du Cavalon (Vaucluse)

Variante :

- Prise en charge du financement du coordinateur par les communes (éventuellement, une commune est l'employeur, mais se retourne vers les autres pour se faire rembourser par les autres communes leur part au prorata du nombre d'habitants sans intervention de l'EPCI.

Conséquences de la modification des périmètres intercommunaux

Depuis le 01/01/2016 dans l'unité urbaine de Paris et le 01/01/2017 dans le reste du territoire national, la fusion et/ou le démantèlement de réseaux de lecture publique suite à la mise en œuvre des nouveaux schémas de coopération intercommunaux ont donné naissance à des formes aussi variées que disparates.

Très souvent sont réunis dans un même périmètre intercommunal des territoires ayant des fonctionnements très différents en matière de lecture publique, du fonctionnement hiérarchique intégré jusqu'à l'absence totale de coopération.

Cette hétérogénéité ne doit pas étonner, elle préexistait déjà dans un certain nombre d'EPCI et rien ne l'interdit légalement.

L'enjeu est de parvenir, au besoin progressivement, à une amélioration des services à la population sur l'ensemble du périmètre et à une meilleure gestion de celui-ci.

Voici quelques cas de figure :

Dans le cas de la fusion de plusieurs EPCI ayant transféré l'ensemble de leurs bibliothèques, la fusion d'administrations différentes pose ou ravive avec encore plus d'acuité la question de la **création d'une nouvelle culture commune** - sans parler de l'harmonisation des pratiques et des usages. Se pose également le problème de la nouvelle répartition hiérarchique entre les anciens responsables de réseaux...

Dans le cas du transfert ou de l'intégration dans un réseau à fonctionnement horizontal de petites bibliothèques animées uniquement par des **bénévoles**, rejoignant une ou des bibliothèques intercommunales plus importantes : il est logique que l'EPCI positionne des salariés au moins en soutien aux équipes bénévoles, pour assurer la pérennité des services. Mais il faut dans ce cas gérer le choc des cultures entre salariés et bénévoles...que le nouvel EPCI n'aura pas forcément les moyens de toutes et tous remplacer par des salariés.

Certains EPCI ont été démantelés, leurs communes réparties entre plusieurs autres, alors que les bibliothèques y étaient en réseau, au moins sur le plan informatique. La plupart du temps, des mesures provisoires ont été prises pour préserver le service, au moins pendant la première année. Mais en cas de remunicipalisation des équipements, les conséquences financières sont bien lourdes pour les communes, et le service risque une dégradation.

Un cas fréquent est la fusion de réseaux fonctionnant auparavant sur des modes différents de types 1 et 2, parfois même avec des portions d'anciens EPCI où aucun réseau de bibliothèques n'avaient été mis en place. Le nouvel EPCI doit dans le cours de sa première année d'existence décider des compétences qu'elle garde ou non, puis avant la fin de la deuxième année de la nouvelle formulation de l'intérêt communautaire - qui conditionnera dans certains cas **le transfert de nouveaux équipement ou leur re-municipalisation**. Il est donc conseillé de définir une compétence dans des termes réalistes permettant des évolutions futures, celle-ci tout comme l'intérêt communautaire pouvant par la suite à tout moment être redéfinie au fur et à mesure que s'exprime une volonté politique et qu'apparaissent des besoins.

Opportunité : Les priorités d'organisation de la mise en place des nouveaux EPCI peuvent conduire à ne pas se pencher particulièrement sur la lecture publique. Le fait qu'au moins un des

EPCI précédents avait dans ses statuts une compétence même facultative la concernant peut être une occasion de prise de conscience des avantages du réseau ! (voir la plaquette "Tout le monde y gagne")

Risque : le calendrier, s'il est pris au pied de la lettre, peut conduire à prendre des décisions hâtives, en tranchant pour le tout ou rien. Il est important dans cette circonstance d'avoir conscience de la souplesse des textes qui permettent de prendre en compte en priorité les enjeux de services à la population

Conclusion

Un réseau de bibliothèques peut être composite et comporter des bibliothèques intercommunales, municipales, voire associatives; il peut voir cohabiter en son sein des pratiques et des usages différents : ce qui fait le réseau, c'est l'harmonisation et l'accessibilité de l'offre sur le territoire intercommunal, grâce à la coopération entre les professionnels et à la mutualisation des outils.

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

Cette fiche est publiée sur le blog <http://reformeterritoriale.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