

Boîte à outils sur les bibliothèques territoriales en réseau. Fiche n°10

Les bibliothèques départementales à l'heure de la montée des réseaux de lecture publique mars 2019

Résumé

Si la réforme territoriale et les nouveaux contours des intercommunalités avaient pu laisser croire à une fragilisation de l'échelon départemental, force est de constater qu'ils lui offrent plutôt l'opportunité d'un repositionnement par rapport aux réseaux de lecture publique émergents, sur la base d'une offre d'accompagnement sur mesure permettant de répondre à une variété de projets et réalités territoriaux tout en assurant des services pertinents à leur échelle. De leur côté, les réseaux intercommunaux sont fondés à attendre du département un accompagnement adapté à leur contexte. Cette évolution rend obsolète le plafond démographique communal d'intervention de 10 000 habitants.

Cette fiche a fait l'objet d'échanges de vue entre l'Association des bibliothécaires de France (ABF) et l'Association des bibliothécaires départementaux (ABD). Elle a pour objet l'analyse des rapports entre les bibliothèques départementales et les réseaux de lecture publique qui se développent sur les territoires intercommunaux. Il ne s'agit donc pas ici de reprendre l'intégralité des missions qui sont ou pourraient demain être exercées par les bibliothèques départementales

Sommaire

Plafonds et niveaux : raisonner et agir à l'échelle des territoires intercommunaux	1
Vers la fin du plafond démographique communal de 10 000 habitants	1
Maintenir une présence territoriale cohérente	2
De la substitution à la complémentarité : changer la logique.....	2
Les ressources documentaires et la recherche de l'échelon pertinent	2
L'action culturelle : le souci de la cohérence et de l'enrichissement mutuel	3
Transformer le réseau départemental : vers un réseau de réseaux.....	3
Les bibliothèques départementales partenaires de la construction de réseaux	4
Territorialisation d'une part de l'action des bibliothèques départementales	4
Départements et métropoles [encadré].....	5

Plafonds et niveaux : raisonner et agir à l'échelle des territoires intercommunaux

Vers la fin du plafond démographique communal de 10 000 habitants

Avec la création et la mise en œuvre de réseaux de lecture publique à l'échelle de territoires intercommunaux, le plafond démographique communal des 10 000 habitants défini par simple circulaire avant la décentralisation et fixé pour délimiter le champ d'intervention des bibliothèques départementales¹ devient obsolète. En effet, la montée en charge de l'intercommunalité rend inopérant un critère purement communal. Par ailleurs, les réseaux de lecture publique englobent une population supérieure à cette limite, d'autant que la loi - sauf exception - fixe le seuil minimum de population à 15 000 habitants pour un EPCI voire 200 000 dans l'aire urbaine de Paris.

Pour autant, ces nouveaux territoires peuvent être constitués entre autres de communes dont la population n'atteint pas nécessairement les 10 000 habitants : pour cette raison, ces communes bénéficiaient souvent jusque-là d'un service départemental de lecture publique. Est-ce à dire qu'elles

¹ [Circulaire DLL 6 n°85-47 du 1er août 1985 du ministre de la Culture aux préfets, DRAC et directeurs des bibliothèques centrales de prêt.](#)

doivent faire un choix si la question de l'intégration à un réseau se pose : l'intercommunalité ou le département ?

La question n'est pas si simple, au regard de la multiplicité des formules en matière de lecture publique qui permettent un partage des responsabilités entre intercommunalité et commune. Ainsi, l'existence de formules « mixtes » (articulant niveau intercommunal et maintien de l'intervention de la commune) rend délicate la question de la légitimité de la bibliothèque départementale à intervenir ou pas sur un réseau de ce type. D'autre part, la lenteur de la construction des réseaux de lecture publique, ainsi que l'inadéquation entre la taille d'un territoire à desservir et les moyens du réseau censé le desservir, peuvent constituer autant de freins et d'obstacles. La majorité des départements continue donc à agir de façon volontariste et pragmatique en accompagnant et en coopérant avec les territoires, tout en se distanciant des critères de population.

Maintenir une présence territoriale cohérente

Une tentation peut être de partager le territoire intercommunal entre équipements de petites communes et de communes plus importantes, les seconds relevant du champ d'action du réseau intercommunal nouvellement créé, les premiers demeurant desservis par la bibliothèque départementale. Cette approche binaire est le fruit de difficultés à trouver le bon équilibre dans la construction d'un réseau, souvent sur une ligne de partage bénévoles / salariés. Les risques identifiés et à ne pas négliger sont :

- le risque de fracture territoriale entre des équipements moteurs de la mise en réseau, et des équipements ne pouvant compter que sur l'aide somme toute ponctuelle de la bibliothèque départementale ;
- par conséquent, le maintien d'une forme d'inégalité dans le maillage territorial² ;
- du côté de la bibliothèque départementale, le risque d'atomisation et d'appauvrissement de son activité, et de perte de cohérence et de capacité à agir ;
- enfin, par ricochet, le risque politique de revendications de citoyens et d'élus qui se sentiraient délaissés par l'intercommunalité comme par le département.

Pour prévenir ces risques, il est indispensable de travailler à une vision partagée et cohérente des enjeux de la lecture publique et des rôles entre l'échelon intercommunal et l'échelon départemental. La méthode, basée sur une nécessaire concertation et répartition des missions, est essentielle. Elle implémente le projet et la vision départementale avec le projet du territoire en dégageant des complémentarités. Elle tient également compte de la diversité des formules de coopérations intercommunales mises en œuvre dans un même département voire au sein d'un même territoire intercommunal. Dans ce contexte qui incite à un dialogue constant, les bibliothèques départementales doivent donc s'appuyer sur leur capacité d'expertise et d'adaptation

De la substitution à la complémentarité : changer la logique

Les ressources documentaires et la recherche de l'échelon pertinent

Selon un rapport de l'Inspection générale des bibliothèques sur le rôle des bibliothèques départementales³, « *dans certains cas, peut-être la plupart des cas, cette autonomie [des bibliothèques municipales et intercommunales] ne sera jamais totale ; et elle n'a pas à l'être, certaines fonctions pouvant être remplies plus judicieusement à l'échelon départemental qu'à l'échelon communal ou même intercommunal.* »

Il en va ainsi de certaines ressources documentaires, et ce malgré les changements sémantiques (les « bibliothèques départementales de prêt » (BDP) sont aujourd'hui dénommées « bibliothèques départementales »⁴). Il est désormais prévisible que le prêt de documents ne sera probablement plus le premier service utilisé par les réseaux intercommunaux de bibliothèques. Pour autant dans l'élaboration de leurs politiques documentaires, ces réseaux ont tout intérêt à dialoguer avec les bibliothèques départementales et cibler leurs besoins : la logique de concertation qui s'applique à un réseau peut

² Voir la fiche n° 8 : [Un maillage territorial à la mesure des populations](#)

³ *Les bibliothèques départementales de prêt : indispensables autrement*, Rapport n°2013-007 à madame la ministre de la Culture et de la Communication, en ligne, <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid75463/les-bibliotheques-departementales-de-pret-indispensables-autrement.html>

⁴ Ordonnance n°2017-650 du 27 avril 2017 modifiant le livre III du *Code du Patrimoine*.

s'envisager dans une forme de coopération documentaire départementale. Ce partenariat profitera pleinement aux publics grâce à des collections enrichies, une répartition des acquisitions pensée à la bonne échelle.

Ainsi, un des scénarios serait celui d'une politique d'acquisitions et de mise à disposition par les bibliothèques départementales de documents à rotation lente, ou sur des thématiques ciblées, qu'un réseau pourrait hésiter à acquérir. L'accès aux catalogues en lignes des bibliothèques départementales, accessibles à l'ensemble des habitants du département, et les services de réservation et navettes (le cas échéant interconnectés avec les navettes intercommunales existantes), sont d'indéniables atouts qui profitent aux réseaux intercommunaux.

Des catalogues collectifs associés à un service de prêt en bibliothèque incluant les communes les plus peuplées (Jura, Val-d'Oise), se mettent en place en complément des systèmes locaux de gestion de bibliothèques. D'autres départements (Ardennes, Gers, Landes...) mettent en place un système unique de gestion partagé de bibliothèque ayant vocation à réunir la quasi-totalité des bibliothèques du périmètre départemental⁵.

Dans le même ordre d'idée, l'échelon départemental semble pertinent pour le déploiement, l'accompagnement des usages et des pratiques et la valorisation de ressources numériques. Le récent positionnement de nombreux départements sur des projets de bibliothèques numériques de référence (BNR) va dans ce sens. Ici encore, concertation et partenariat permettront d'enrichir l'offre faite au public, quitte à conditionner l'accès à ces ressources à une inscription dans une bibliothèque municipale ou intercommunale, afin de ne pas court-circuiter leur action. Le champ de l'offre numérique, de sa nécessaire médiation, fait écho aux enjeux d'inclusion sociale portés par les départements. S'il peut paraître judicieux par exemple que les propositions touchant des publics de niche soient confiées aux bibliothèques départementales, et sans porter préjudice aux offres touchant un public plus large que les réseaux veulent et peuvent prendre en charge, on peut imaginer des mutualisations qui gagnent à être pilotées ou directement gérées au niveau départemental.

L'action culturelle : le souci de la cohérence et de l'enrichissement mutuel

En matière d'action culturelle, des logiques de complémentarité, à l'instar de la politique documentaire, peuvent s'envisager. Le succès des prêts de supports d'animation par les bibliothèques départementales illustre la pertinence de cet échelon pour la sélection, la formation des bénévoles et salariés et la valorisation de ces ressources. Une forme de mutualisation peut également être envisagée au niveau régional. La mise en place de politiques d'acquisitions concertées entre réseaux intercommunaux et bibliothèque départementale permet l'enrichissement d'un catalogue de supports d'animation onéreux à constituer.

L'action culturelle peut être un sujet très fédérateur sur les territoires, source de vitalité pour tous les échelons de bibliothèques. Ainsi certaines programmations gagnent à être portées par le département, en collaboration avec les réseaux partenaires ; pour d'autres la bibliothèque départementale peut jouer le rôle de coordinateur ou de facilitateur ; enfin pour certaines manifestations le soutien financier départemental peut être nécessaire et suffisant. Quand elle a été recherchée, la complémentarité des programmations -aussi bien au niveau des dates que des contenus- est un élément de réussite pour chacun⁶.

Transformer le réseau départemental : vers un réseau de réseaux

« Il est utile aux bibliothèques, c'est-à-dire en fin de compte à leurs usagers, qu'elles forment des réseaux. Or, pour constituer et faire vivre ceux-ci, l'échelon départemental est particulièrement adapté⁷. »

⁵ Poussant cette logique, le Val-d'Oise offre l'exemple d'une bibliothèque départementale qui a pris en charge la gestion d'une réserve dans laquelle chaque bibliothèque partenaire peut déposer le fruit de son désherbage. La bibliothèque départementale assure dans ce cas la gestion du catalogue et de la navette qui garantissent à l'utilisateur départemental l'accessibilité de ces documents en cas de besoin

⁶ Voir la fiche n°4 : [L'action culturelle en bibliothèque à l'échelle de l'intercommunalité](#)

⁷ Rapport IGB n°2013-007, p. 76.

Les bibliothèques départementales partenaires de la construction de réseaux

Fortes de leur expertise territoriale, les bibliothèques départementales sont sollicitées et de plus en plus reconnues pour leur capacité à élaborer des diagnostics en matière de lecture publique, pour le compte d'une commune ou à l'échelon d'un territoire. Cette mission en développement est utile aussi bien aux collectivités locales (communes, intercommunalités) que pour l'Etat (DRAC, Observatoire de la lecture publique). C'est donc assez logiquement que les bibliothèques départementales sont partie prenante à l'élaboration de la plupart des Contrats Territoire Lecture (CTL) dont l'objectif est d'accompagner la structuration de réseaux de lecture publique. Ainsi certains de ces CTL sont tripartites en associant l'Etat, l'intercommunalité et le département afin de valoriser des démarches de coopération au niveau d'un EPCI, ou de financer un diagnostic territorial de lecture publique. Les départements peuvent en être également signataires pour conforter leur propre capacité d'action. S'y ajoute le dispositif des CDLI (contrats départementaux lecture itinérance) dédiés à l'échelle départementale.

A l'inverse, on peut noter que les bibliothèques départementales sont également interpellées, pour effectuer l'analyse des risques potentiels liés à d'éventuelles déconstructions de réseaux.

Territorialisation d'une part de l'action des bibliothèques départementales

Les bibliothèques départementales adaptent leurs missions, leurs services et compétences afin d'encourager et d'accompagner l'émergence et l'extension des réseaux. La territorialisation d'une partie de leur action est un levier efficace pour répondre aux nouveaux besoins. Elle peut s'appliquer à plusieurs domaines d'intervention comme par exemple :

- l'accompagnement : la plupart des bibliothèques départementales ont désormais un organigramme territorialisé, avec des bibliothécaires référents dédiés aux réseaux intercommunaux,
- les financements : certains départements établissent ainsi des conventions spécifiques avec des EPCI afin de soutenir par des subventions leur réseau naissant ;
- la formation : la territorialisation d'une partie des propositions permet aux bibliothèques départementales d'offrir des réponses spécifiques et adaptés à des besoins particuliers et des projets de territoire dans toutes leurs étapes ; en ce sens, les bibliothèques départementales agissent de plus en plus « sur mesure ».
- l'accès aux ressources documentaires départementales : l'aménagement de temps d'accueil spécifiques, organisés dans les locaux de la bibliothèque départementale, peut permettre de proposer de façon très concrète à des bibliothèques en réseau, la mise en œuvre de pratiques d'acquisitions concertées lors d'un moment privilégié d'échange et de partage entre membres d'un réseau comme entre réseau et bibliothèque départementale.

Favoriser le dialogue entre les réseaux à l'échelle départementale

Les bibliothèques départementales jonglent en permanence entre leurs niveaux d'intervention, entre la mise en œuvre d'une politique départementale et l'adaptation et l'accompagnement de l'échelon local dans un va et vient fait d'un dialogue constant, nourri à des méthodes de travail de plus en plus contributives.

Plus encore c'est au niveau des journées professionnelles que ce lien peut être construit : les bibliothèques départementales sont sollicitées pour la mise en place de journées de rencontre et d'échanges dédiées aux réseaux, et notamment pour des rencontres entre coordinateurs de réseaux.

Enfin, les portails des bibliothèques départementales permettent de faire partager une veille professionnelle spécifique sur l'actualité des réseaux, en local comme au national.

Complémentarité, adaptation aux territoires et maintien du lien à l'échelle du département : tels sont donc les ingrédients de l'avenir des bibliothèques départementales dans leur relation aux réseaux de lecture publique. Ce faisant, les bibliothèques départementales se positionnent en facilitatrices et accompagnatrices du changement ainsi qu'en interlocutrices toutes désignées à la fois des collectivités territoriales et des représentants des financeurs et de l'Etat.

Départements et métropoles

Créées par la loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010 et confortées par les lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017, les métropoles sont susceptibles d'exercer les compétences départementales sur leur territoire. Cela reste une possibilité et non une obligation, libre à chaque métropole de s'accorder avec le département sur l'exercice effectif des différentes compétences de ce dernier.

Le seul cas abouti à la date de publication de la présente fiche est celui du Grand Lyon qui a été érigé en collectivité territoriale de plein exercice alors que les autres métropoles sont des EPCI. La métropole lyonnaise exerce les missions qui étaient celles de la bibliothèque départementale du Rhône sur son territoire et en a confié l'exercice à la bibliothèque municipale de Lyon.

Faute de reprise effective de compétence dans le domaine des bibliothèques, le cas des autres métropoles est, sous réserve d'évolutions ultérieures ici ou là identique à celui des communautés d'agglomération, avec la même palette de types possibles de coopération intercommunale⁸.

La métropole du Grand Paris ne dispose pas de compétence en matière de bibliothèque tant qu'aucun équipement de ce type n'est déclaré d'intérêt métropolitain ce qui paraît peu probable. Les départements de la première couronne se trouvant dans son périmètre n'ont jamais disposé de bibliothèque départementale et ont toujours librement choisi leur éventuelle action dans le domaine de la lecture publique en dehors de ce cadre.

Des suggestions pour améliorer cette fiche ? Des exemples à proposer pour l'enrichir ? 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

CC-BY-NC : Libre reproduction
et réutilisation en citant la source

ASSOCIATION DES BIBLIOTHÉCAIRES DE FRANCE
31 rue de Chabrol - 75010 Paris
www.abf.asso.fr - info@abf.asso.fr

⁸ Voir les fiches n°1 : [Compétences intercommunales et problématiques de fusion](#) et 2 : [Quels modes d'organisation en réseau ? Essai de typologie.](#)