



Boîte à outils sur les bibliothèques publiques en réseau. Fiche n°1

Compétences intercommunales

juin 2016 - dernière mise à jour en juin 2022

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. **Dans ce cadre, ils peuvent décider de transférer tout ou partie, voire aucun, des équipements de lecture publique de leur territoire.** 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 2023, les EPCI déclarant la lecture publique d'intérêt intercommunal sont tenus d'élaborer un schéma de développement de la lecture publique.

La plupart des 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.....	1
La « lecture publique d'intérêt intercommunal ».....	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
L'action des autres échelons d'action publique en faveur des réseaux.....	5

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.

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 ;
- 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.

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

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 « lecture publique d'intérêt intercommunal »

La loi n° 2021-1717 du 21 décembre 2021 relative aux bibliothèques et au développement de la lecture publique², dite loi Robert, stipule dans son article 12 que « *lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale décide que la lecture publique est d'intérêt intercommunal, il élabore et met en place un schéma de développement de la lecture publique.* »

Cet article introduit pour la première fois explicitement la « lecture publique » dans le *Code général des collectivités territoriales*, à l'article L. 1614-10.

C'est la reconnaissance du fait qu'une politique intercommunale de lecture publique peut être déclinée sous des formes les plus diverses y compris en termes de formulation de compétence.

La mise en place d'un schéma de développement de la lecture publique peut fournir un cadre à cette démarche. Il devient obligatoire pour les EPCI qui déclareraient à compter du 1er janvier 2023 la lecture publique « *d'intérêt intercommunal.* » Cette formule ne répondant à aucune compétence énoncée explicitement dans le *Code général des collectivités territoriales*, on peut l'interpréter de façon large comme la prise en compte à cette échelle d'éléments de coordination ou de gestion des bibliothèques publiques.

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 **facultative** (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 d'agglomération, compétence **facultative** (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* ».
- Communautés urbaines, compétence obligatoire (art. L5214-19) « *Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs 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* ».
- Métropole de Lyon, compétence obligatoire (art. L3641-1) : « *Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains* ».

² <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044537514>

- 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* » (*compétence non appliquée aux bibliothèques*).
- Établissements 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* ».

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.

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 syndicats intercommunaux, qui tendent à disparaître au profit des EPCI mentionnés ci-dessus, ont été historiquement le premier cadre d'une coopération intercommunale formalisée en matière de lecture publique. Il existe encore quelques réseaux relevant d'un SIVU, d'un SIVOM ou d'un syndicat mixte.

Les bibliothèques départementales ont vu leurs missions définies par la loi Robert dont l'article 10 inscrit désormais dans le *Code général des collectivités territoriales* (article L. 330-2) la mission explicite de « *favoriser la mise en réseau des bibliothèques des collectivités territoriales ou de leurs groupements* ».

Les régions et l'État peuvent accompagner et soutenir financièrement des démarches intercommunales. L'État utilise souvent les contrats territoire-lecture (CTL) dans 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
