

# Les bruissements intercommunaux et la lecture publique

**ON A LONGTEMPS CONSIDÉRÉ QUE L'INTERCOMMUNALITÉ ÉTAIT EN FRANCE RÉSERVÉE À DES COOPÉRATIONS FONCTIONNELLES, SOUCIEUSES DE L'ÉCONOMIE D'ÉCHELLE ET PLUS VOLONTIERS AXÉE SUR LES TUYAUX QUE SUR LES HOMMES, SUR LES ENJEUX TECHNIQUES « TRANSPARENTS » QUE SUR CEUX, PLUS VISIBLES, DU VIVRE ENSEMBLE ET DE LA CULTURE. UN DOMAINE, EN SOMME, ACCAPARÉ PAR DES TECHNICIENS ROMPUS À SE FRAYER UN CHEMIN DANS LES ARCANES DE LA FISCALITÉ ADDITIONNELLE, AUXQUELS LES ÉLUS AURAIENT DÉLÉGUÉ, SANS AUTRE FORME DE PROCÈS, LA CONDUITE D'AFFAIRES À LA FOIS SUPRACOMMUNALES ET SUBSIDIAIRES.**

Ce temps est révolu, comme le montre l'ampleur du mouvement intercommunal et le déplacement qualitatif des enjeux. La question culturelle figure comme un bel exemple de ce renversement de perspective même si elle renvoie à une assez grande hétérogénéité d'objets, depuis le financement d'équipements jusqu'à celui d'événements, du patrimoine aux arts contemporains, des acteurs professionnels aux pratiques en amateur. Dans cette diversité, la vaste enquête qualitative et quantitative que nous venons de terminer sur la lecture publique en France (voir encadré p.12) permet de progresser dans la compréhension des transformations en cours. Si ce secteur n'est pas par nature plus intercommunal qu'un autre, l'ensemble des perceptions politiques, professionnelles et territoriales qui l'entourent en font un objet de choix pour décrypter les bruissements contemporains de l'intercommunalité culturelle. On présentera ces résultats en deux temps : d'une part en décrivant les bénéfices, les contraintes et les dynamiques observées et, d'autre part, en explorant les nouvelles pratiques et les nouveaux cadres d'action coopérative qui s'y dessinent.

## La lecture publique en révélateur

Une double impression générale traverse la question de la place de la lecture publique dans l'intercommunalité. La première est celle du moment privilégié où le mouvement intercommunal apparaît comme une fenêtre d'opportunité au bénéfice d'objectifs depuis longtemps poursuivis par les acteurs de ce domaine (professionnalisation, mutualisation, animation). La seconde impression est, au contraire, celle d'un mouvement qui désigne plus spécifiquement la lecture publique (par rapport à d'autres secteurs de la culture) comme cible des politiques intercommunales et qui affecte la

forme et le contenu mêmes de ces services publics, en zone rurale comme dans les agglomérations urbaines. En ce sens, les transformations ne sont pas seulement celles du moment à saisir, mais aussi celles qui sont précisément liées aux nouveaux territoires en projection ; où l'on voit poindre des modes d'actions spécifiques, des expérimentations qui, parfois, reviennent sur les cloisonnements hérités de plusieurs décennies d'action publique municipale, départementale et étatique. Ici, la lecture publique en intercommunalité offre à la fois des perspectives convergentes et des mises en œuvre spécifiques dont l'analyse par questionnaire et, plus encore les études de cas, permettent de faire le constat.

## Un transfert choisi

La lecture publique apparaît comme un domaine choisi de coopération intercommunale. Elle fait partie des secteurs pour lesquels la question des charges de centralité est à la fois présente et spécifique. Présente, parce que la fréquentation des équipements, notamment les plus importants, déborde largement le seul public municipal ; spécifique, parce qu'en comparaison avec d'autres domaines culturels (le spectacle vivant, les musées et centres d'art, le patrimoine à certains égards), sa présence est diffuse sur le territoire, et n'est pas le seul apanage des villes-centres. Ce secteur peut donc incarner une coopération fondée sur la mise en œuvre d'un réseau d'action publique qui touche, simultanément, plusieurs types d'équipements et donc plusieurs catégories, sociales et géographiques, de bénéficiaires. De plus, il s'agit d'un domaine où les professionnels se sont saisis, plus tôt et plus systématiquement que les autres, de l'enjeu intercommunal. Ce n'est pas par hasard que les associations professionnelles ont, dès les premiers mois de la mise en œuvre de la loi Chevènement, organisé assises et rencontres afin d'adapter l'enjeu institutionnel à leur situation alors qu'il a fallu attendre plusieurs années pour qu'une telle idée émerge pour les musées, le patrimoine ou le spectacle vivant. Enfin, il apparaît que la lecture publique fait l'objet auprès des élus d'une perception plus systématiquement sensible à la notion d'intérêt général. La bibliothèque reste, avec l'école de musique, ce que l'on pourrait appeler le « minimum vital culturel » sur un territoire, celui dont le défaut s'apparente à la défaillance. Le rapport au livre, dans le chemin symbolique d'accès à la culture, et le rapport au lieu de lecture, dans le registre de la convivialité urbaine ou villageoise, sont constitutifs d'un besoin

**Alain Faure, Emmanuel Négrier**  
(suite page 14)

ressenti comme public et légitime, plus public et plus légitime que les autres.

### **Des modalités plurielles**

La communautarisation de la lecture publique n'est irrépressible ni dans sa forme ni dans son contenu. De fortes divergences de degré et de nature existent entre les différentes communautés actuellement à la tête d'une politique de lecture publique. L'examen de nos monographies en donne une première illustration. C'est parfois la nécessité de seuil (atteindre, pour une bibliothèque, le niveau fatidique des 100 000 habitants) qui justifie un transfert de compétence, dont l'étendue demeure très limitée dans le secteur même des bibliothèques. Ailleurs, l'héritage historique du couplage entre bibliothèques municipale et universitaire constitue une première originalité, tandis que le retard, encore vif, du « réseau » dans l'agglomération plaide pour un mouvement simultané de construction d'un équipement central et le renforcement du réseau municipal de base au sein même d'une politique communautaire. Un autre cas de réseau très hétérogène, à l'échelle communautaire, avec un projet d'envergure au centre montre que cette double démarche n'emporte pas toujours facilement la conviction, faute de ressources, d'un partenariat coopératif au plan local, ou d'un savoir-faire disponible. Finalement, deux choix l'emportent nettement et constituent deux réponses opposées au défi de la lecture publique intercommunale. Le premier est le transfert du seul équipement central, qui privilégie le rayonnement sur la proximité, et suppose un accord politique délicat, parfois considéré comme une étape dans un processus de moyen terme. Le second consiste, au contraire, à transférer tous les équipements existants, articule rayonnement et proximité au sein d'un schéma qui s'oblige à penser en réseau et pour lequel la complexité est davantage d'ordre technique et sociale.

### **Des finalités convergentes**

Sur le registre des objectifs recherchés, on observe une certaine homogénéité dans les valeurs de référence affichées, même si leur mise en œuvre concrète incite à une certaine prudence quant à leur généralisation. Les attentes se regroupent en trois mots clés : *la professionnalisation*, la mutualisation, et les nouveaux services et nouveaux publics. La professionnalisation passe pour plus sensible en zone rurale ou dans les petites villes que dans les aires urbaines, déjà réputées dotées de ressources humaines en abondance. Cette présentation est inexacte à bien des égards. Elle passe en effet allègrement sous silence les disparités encore élevées qui affectent les villes françaises (et les départements entre eux également) dans leur manière de prendre en charge la lecture publique. D'une manière générale, l'intercommunalité est bien la promesse de renforcer considérablement les équipes en place, d'en faire évoluer le management et la compétence, mais c'est une opportunité de choix qui se traduit de façon différente au gré des territoires, *La mutualisation* vise, dans les zones urbaines et

rurales, des objectifs en partie communs et en partie spécifiques à chaque espace. Elle dépasse le strict intérêt « corporatiste » d'une augmentation du nombre d'agents pour la mise en œuvre d'une action partagée et, partant, d'une amélioration substantielle de l'offre documentaire. Elle concerne donc simultanément les dimensions techniques (l'informatisation), les échanges documentaires (avec l'idée de thématisation des fonds), et les personnels eux-mêmes. Enfin, *l'innovation sociale et culturelle* (les nouvelles approches des publics et les pratiques d'animation) est en tête des pratiques professionnelles qui, aux dires des agents, enregistrent les évolutions les plus nettes à la faveur de la progression de l'intercommunalité. L'extension des publics est une préoccupation constante des politiques de lecture publique même si sa réalisation n'est pas seulement liée à la mise en œuvre d'une politique communautaire.

### **Bénéficiaire ou fer de lance ?**

Enfin, la place du politique dans les dynamiques à l'œuvre apparaît à la fois cruciale et relative. Autant le politique semble déterminant dans les phases constitutives (la constitution d'un périmètre, sa négociation politico-administrative, son équation initiale en termes de ressources), autant son rôle devient plus interdépendant avec d'autres variables dans les phases plus stabilisées. Les exemples d'élus réticents devenus convaincus et porte-voix des enjeux culturels ne sont pas rares et parcourent nos monographies. L'intercommunalité n'est pas une fin en soi, mais un moyen sans doute privilégié

d'atteindre des objectifs formels et substantiels dont la connaissance est ancienne et la légitimité partagée. C'est en cela que la lecture publique se place de façon singulière dans l'écheveau intercommunal. Sa première place (avec les enseignements artistiques) signale que les agents de ce domaine sont en droit d'attendre beaucoup des projets actuellement en cours, au-delà des obstacles qui se dressent, techniques, politiques et sociaux, face à telle ou telle dynamique particulière. Elle est donc un bénéficiaire sectoriel sans doute largement mieux placé que le sont d'autres dimensions des politiques culturelles municipales pour tirer parti de la communautarisation de la culture. Outre son statut de (premier) bénéficiaire sectoriel de l'intercommunalité, la lecture publique apparaît même parfois comme un fer de lance territorial, celui à partir duquel, en zone urbaine comme en zone rurale, s'instille une véritable sensibilité de l'action communautaire à la culture.

### **Nouveaux métiers, nouvelle action publique ?**

Les quatre monographies et les 88 questionnaires révèlent donc une série précieuse d'indications et d'éclairages concernant la progression des pratiques tant professionnelles que politiques, dans une dynamique où dans chaque configuration territoriale invente pour partie les règles du jeu politique et la codification des normes professionnelles. Ces indications permettent de mieux comprendre comment se

structurent les principaux forums d'échanges dans lesquels se négocient les termes d'un *bien commun territorial* jusqu'alors désigné comme *l'intérêt général*.

### **Cent fois sur le métier...**

Pour les professionnels de la lecture publique, il y a consensus sur l'idée d'une évolution inéluctable vers les regroupements intercommunaux et sur le nécessaire « passage à la vitesse supérieure ». Ce sentiment d'un nouveau départ (souhaité ou contraint) est exprimé sur deux défis de nature assez différente : d'une part, absorber les contrecoups d'une spécialisation accrue des missions et, d'autre part, faire face à la modification des règles d'échange avec l'extérieur. Le processus général de spécialisation qui est à l'œuvre dans le monde des bibliothèques demande au « corps » des bibliothécaires d'intégrer en même temps des mutations technologiques (passage du livre à une multitude de supports) et des changements d'échelle (fonds documentaires augmentés et fusionnés). Il s'agit d'une modification dans la division du travail, tant administrative que technique, au sein de chaque unité opérationnelle. Dans ce contexte, la question du rapport bénévoles/professionnels se pose souvent sur les compétences requises pour continuer à proposer des « services de proximité » et ce, aussi bien au cœur d'une métropole que dans une périphérie périurbaine ou un petit bourg rural. Si les professionnels sont déstabilisés sur certaines de leurs convictions dans ce domaine, chacun sent que la professionnalisation échouerait si elle se traduisait par la défection de bénévoles qui sont encore, numériquement, très importants dans la chaîne fragmentaire de la lecture publique.

Même constat sur la formation : les besoins s'expriment au cœur du dilemme secteur/territoire : les bibliothèques ont, certes, d'immenses besoins pour augmenter les niveaux de qualification, mais la formation sans doute la plus urgente concerne la capacité des professionnels à comprendre la nouvelle donne relationnelle de la décentralisation et faire passer des messages auprès des décideurs politiques. Comment assurer le « passage au territoire » sans trahir la profession, sans dénaturer les missions initiales ? Le problème porte moins sur la spécialisation des compétences que sur les enjeux de management technique et organisationnel des bibliothèques. La mise en réseau constitue par exemple une façon pour les professionnels de plaider une technicité complexe (à la fois informatique et humaine) qui les extrait des contraintes locales, c'est aussi une façon pour les bibliothèques d'affirmer les spécificités que chaque structure intercommunale souhaite, d'une part, imposer en interne et, d'autre part, valoriser dans les relations avec la BDP et les autres bibliothèques. L'intercommunalisation des services montre que cent fois sur le métier l'ouvrage doit être remis... Les agents territoriaux sont contraints d'expérimenter progressivement et patiemment, dans chaque contexte intercommunal, les nouvelles normes qu'ils souhai-

tent mettre en application. Et tout se passe comme s'ils ne parvenaient plus à se contenter de reproduire, par mimétisme et par propagation, les orientations impulsées ou suggérées au sein de leur communauté professionnelle.

### **Un système d'action publique en transition**

Ce constat nous a entraîné à étudier l'autre facette collective des transformations en cours, celle qui concerne les processus politiques qui accompagnent les transferts de compétences et les réorganisations de services. Roland Barthes, éphémère bibliothécaire à ses débuts professionnels, évoquait avec talent dans *La Chambre claire* ce qu'il appelait le *punctum* d'une photographie, cette intuition diffuse mais puissante, à l'étude d'une image, que certains détails transforment profondément l'évocation d'ensemble. Dans tous les clichés que nous livrent les quatre monographies et l'enquête par questionnaire, on décèle, en trois points, cette présence d'éléments qui *révèlent* des transitions, qui donnent au tableau une tournure particulière, qui suggèrent les fragments d'une rupture de sens. Première-

ment, l'étude de la relation entre l'urbain et le rural ne conforte pas vraiment le cliché attendu sur le divorce entre le rural et l'urbain et sur l'urgence de politiques de planification centrées sur les compensations et les rééquilibres. En matière de lecture publique, les intercommunalités semblent favoriser l'émergence de solutions qui rassemblent de façon très contrastée les priorités à la spécialisation, au maillage et à l'aménagement du territoire. Ce constat permet d'évoquer le

second point de transition : les BDP sont à un tournant de leur histoire. Les témoignages suggèrent trois scénarios d'évolution (la disparition programmée, la spécialisation sur le rural ou la recomposition partenariale) qui reflètent bien les différentes formules de partenariat en perspective et les logiques d'intérêts qui les animent. Troisièmement enfin, le décryptage des discours sur le service public et l'analyse des programmes publics dédiés au développement des bibliothèques ne donnent pas seulement à voir un processus de territorialisation de l'intérêt général, c'est-à-dire d'exportation et d'application dans chaque département d'un modèle déjà testé sur des sites pilotes et validé par des instances nationales. La lecture publique est un laboratoire des politiques culturelles au sein duquel les décideurs publics locaux n'hésitent pas à mélanger de façon inédite les impératifs sectoriels et les enjeux territoriaux.

On soulignera en conclusion l'extraordinaire diversité de résultats que la formule intercommunale génère à partir de la simple combinaison entre les impératifs sectoriels de la lecture publique et les enjeux politiques du développement territorial. Les professionnels et les élus semblent, pour partie, prisonniers d'un « sentier de dépendance » strictement balisé par l'histoire de leur milieu, avec une solide tradition

**Alain Faure, Emmanuel Négrier**

(suite page 16)

notabiliaire d'un côté et une non moins solide tradition corporatiste de l'autre. Et pourtant... Les enquêtes montrent l'étonnante différenciation qui caractérise les initiatives dans chaque contexte communautaire et la non moins étonnante impression d'incertitude sur les enjeux à venir. Peut-être la lecture publique agit-elle comme le révélateur d'une inédite « démocratie différentielle » en gestation, au sens où chaque intercommunalité urbaine bricole et expérimente sa conception de l'intervention publique au gré d'arrangements à la fois politiques et catégoriels. Malgré un univers professionnel réputé pour sa stabilité et sa technicité. Malgré des élus communautaires privés de légitimité électorale directe et condamnés à construire des compromis avec les autres échelons de collectivités, au rang desquels le niveau municipal reste particulièrement légitime.

Tous les enseignements de notre étude tiennent peut-être dans la compréhension de ces « malgré » parce qu'ils nous informent, de façon plus générale, sur le chemin incertain que se frayent les politiques culturelles dans le *vivre ensemble* des villes et des régions. L'État s'est placé de lui-même au second plan. Ni les agents des administrations déconcentrés, ni les hauts fonctionnaires des états-majors, ni les experts des ministères ne semblent vouloir peser sur les recompositions en cours. En revanche, ce retrait apparent de l'État ne signifie pas pour autant la disparition des forums collectifs où s'ébauchent des solutions, où se dessinent des référentiels, où s'affrontent des conceptions du service public. Les agences, la fédération des BDP, les réseaux de professionnels, les groupes d'intérêts, les cercles spécialisés. La communauté des acteurs qui forment le champ du développement culturel n'a pas cessé de *produire du sens* au simple motif que l'État ne jouait plus son rôle de grand horloger. C'est dorénavant dans l'espace régional des départements et des agglomérations que se régulent, de façon chaotique, les controverses de ce *bien commun territorial* émergent, version décentralisée et européenne de *l'intérêt général* des années 2000.

**Alain Faure**

Chercheur en science politique au CNRS, Pacte/Cerat,  
IEP de Grenoble

**Emmanuel Négrier**

Chercheur en science politique au CNRS,  
Cepel-Université de Montpellier

## Autres travaux de l'Observatoire des politiques culturelles :

### sur le thème de l'intercommunalité

L'Observatoire des politiques culturelles mène des travaux sur l'intercommunalité culturelle depuis le début des années 1990. Citons notamment :

- Jean-Pierre Saez, *Bibliothèques et territoires*, communication au congrès de l'ABF, 10-11 juin 2004, Toulouse ([www.observatoire-culture.fr](http://www.observatoire-culture.fr)).
- Pierre-Antoine Landel et Philippe Teillet, *La Place de la culture dans la recomposition des territoires. Le cas des pays issus de la loi Voynet*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 2003.
- Alain Faure, Emmanuel Négrier (dir.), *La Politique culturelle des agglomérations*, La Documentation française, Observatoire des politiques culturelles, 2001.
- Cécile Martin (dir.), "La culture dans l'intercommunalité", dossier thématique, *L'observatoire* n°19, été 2000.
- Jacques Palard, *Action culturelle et Intercommunalité. Territoire et système d'acteurs*, Grenoble, Observatoire des politiques culturelles, 1997.

### sur le thème : culture et politique de la ville

- étude en cours sur la place de la culture dans la lutte contre l'illettrisme, en partenariat avec l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme et la Direction du livre et de la lecture du ministère de la Culture et de la Communication (parution prévue 1<sup>er</sup> semestre 2005),
- Lisa Pignot (dir.), "Ce que les artistes font à la ville", dossier thématique, *L'observatoire*, n° 26, été 2004.
- Emmanuel Négrier, Philippe Maffre, *Vers une fonction-ressource culture et ville en grand Sud-Est. Une nouvelle aire d'action culturelle ?*, MIIAT Grand Sud-Est, Observatoire des politiques culturelles, 2001.
- Jean-Pierre Saez (dir.), *Développement urbain et Culture*, actes de séminaires organisés en région pour les professionnels de la politique de la ville, OPC, DIV, DDAT, 2002.
- *Cités vivantes, émergences culturelles, dynamiques urbaines et citoyenneté*, actes des séminaires européens organisés par l'Observatoire des politiques culturelles et le réseau Banlieues d'Europe en 2001 et 2002.