

ORGANISATION TERRITORIALE :

Mediad'Oc – Janvier 2022

L'organisation territoriale en France : « le millefeuille français »	2
Un peu d'histoire	2
Ancien régime	2
Révolution française	2
IIIeme République	3
De l'après-guerre à nos jours.....	3
Les lois de décentralisation	4
Acte I.....	4
Acte II	4
Les grandes lignes de la réforme territoriale de 2014/2015 (ou acte III)	5
Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)(2014)	5
Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la REpublique (NOTRE) ^o (2015) ^o	6
Redécoupage des régions	6
Compétences des collectivités	6
Renforcement des intercommunalités.....	6
Les communes nouvelles	6
Les départements : disparition programmée ?.....	7
Les conséquences pour les bibliothèques	7
« Intercommunalisation », mise en réseau	7
La compétence « lecture publique »	7
Une multitude de possibilités	8
Des évolutions induites	11
Métropolisation	13

L'organisation territoriale en France : « le millefeuille français »

Un peu d'histoire

Ancien régime

Au XI^{ème} siècle, la France est constituée d'une multitude de territoire où chaque seigneur règne en maître. Le roi n'en est qu'un parmi tant d'autre (système féodal)

Les conquêtes de territoire n'ont pour objectif que d'accroître les richesses et le pouvoir du seigneur.

Avec l'essor économique, les habitants des villes veulent se libérer du joug du seigneur et s'organisent selon divers modèles : certaines villes sont autonomes (consulats, ville de commune : elles sont administrées par un conseil (Toulouse : Capitoul) et sont liées par serment au roi), d'autres restent sous tutelle de seigneurs. Chacune pouvant être régie par des chartes différentes.

Les monarques comprennent assez rapidement l'intérêt de s'appuyer (et de protéger les communes) afin d'affaiblir le pouvoir des seigneurs.

L'affirmation d'un pouvoir central commence au XVII^{ème} siècle.

Colbert (ministre de Louis XIV) souhaite unifier les pratiques sur le territoire et accroître la puissance de l'état (amélioration de la collecte de l'impôt, création des manufactures royales, création des droits de douane, unification des poids et mesures, ...). Il laisse son nom au principe de « Colbertisme » : doctrine interventionniste dans le domaine économique.

Il crée en parallèle la charge d'« intendants de justice, police et finances du royaume » : ils sont chargés de représenter l'administration royale dans les provinces. Afin de préciser leur zone d'intervention, la France est découpée en généralité, elle-même subdivisée en subdélégations.

Cet emprise de l'état ne recueille pas tous les suffrages et dès le XVIII^{ème}, des tensions se font jour.

L'opposition entre partisans d'un état centralisateurs et partisans des libertés municipales débute.

Révolution française

La révolution de 1789 est une charnière dans l'organisation territoriale française.

La nouvelle Assemblée nationale (constituées des élus du tiers état) vote dès 1789 la création des communes puis des départements.

- Les communes :

Elles reprennent les contours des paroisses de l'ancien régime. Un maire, élu par le Conseil municipal est à la fois un représentant de l'État dans la commune (il détient des compétences en matière d'état civil et de police administrative) et le détenteur du pouvoir exécutif local (il prépare et exécute les décisions du conseil municipal).

- Les départements :

Leur territoire est créé de toute pièce, calibrée à la mesure d'une journée de cheval. Ils constituent alors des circonscriptions d'action de l'État (qui y est représenté par le préfet).

Le canton est également créé sous la Révolution mais n'a pas de fonction réellement définie.

Le débat entre centralisation et décentralisation ne prend pas fin bien au contraire. On le résumera ici à l'opposition entre Jacobins centralisateurs et les Girondins favorables à la décentralisation.

Après la terreur, la centralisation s'impose et la France est déclarée une et indivisible.

Bonaparte accentue la centralisation : les membres des assemblées locales ne sont plus élus mais nommés par l'Empire. Il reprend la notion d'intendants du royaume en créant les préfets et sous-préfets. Le but est de fluidifier et d'accélérer les circuits de décision : le préfet de l'administration doit être le reflet des intentions du gouvernement (loi du 28 pluviôse an VIII).

IIIème République

Le fonctionnement des communes et des départements se structure. Deux lois importantes pour l'organisation territoriale sont votées :

- en 1871 : la loi du 10 août donne aux départements le statut de collectivité territoriale. La commission départementale est investie d'un contrôle du préfet (aujourd'hui c'est l'inverse).
- en 1884 : le conseil municipal est créé et retrouve le droit d'élire son maire.

Ces deux lois augmentent le pouvoir de décision des communes et des départements.

De l'après-guerre à nos jours

Pour la première fois, la Constitution française du 27 octobre 1946, consacrera un titre aux collectivités territoriales.

La période de l'après-guerre fait apparaître des disparités territoriales très fortes et des inégalités dans le développement des territoires. Le cadre départemental est jugé trop étroit pour le développement économique et social. Dès les années 55-56, plusieurs décrets instaurent des « régions de programme » tournées vers les problèmes d'activités et d'emploi.

Il faudra attendre la loi du 5 juillet 1972 pour que les 22 régions soient instituées, mais ce sont des établissements publics et non des collectivités territoriales. Elles se voient confier le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional. Le préfet de région assure l'exécutif de l'établissement public. Le conseil régional est composé d'élus de la région et munis de certains pouvoirs de décision. La région dispose d'un budget propre

Enfin, la loi dite Chevènement en 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale consacre les Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI). Les communautés de ville, les districts...sont appelés à s'organiser en communautés de communes (CC), communautés d'agglomération (CA) ou communautés urbaines (CU), pour lesquelles le seuil minimal de population est relevé à 500 000 habitants.

Les lois de décentralisation

En aparté...

Déconcentration vs décentralisation

Déconcentration : « La déconcentration se situe dans le cadre d'une administration centralisée et qui entend le rester tout en limitant les inconvénients de la centralisation. Le désengorgement du pouvoir central est alors réalisé en confiant à des agents répartis sur ce territoire, mais qui restent sous sa dépendance hiérarchique, le soin de régler au nom de l'État certaines affaires limitativement énumérées. » Encyclopédie Larousse

Décentralisation : « La décentralisation consiste en un partage du pouvoir entre l'[État](#) unitaire et des entités administratives autonomes, appelées [collectivités territoriales](#). ». Encyclopédie Larousse

Certaines compétences sont transférées car plus pertinentes à l'échelle d'un territoire

Acte I

La loi du 2 mars 1982 (lois Deferre) pose les jalons de ce que l'on a ensuite qualifié d'acte I de la décentralisation. L'exécutif des départements a été confié au président du conseil général de même que celui des régions, devenues des collectivités territoriales, au président du conseil régional. Le préfet, qui exerçait jusque-là un contrôle a priori sur les actes des communes exerce depuis lors un contrôle a posteriori, et seulement sur la légalité de ces actes, dont seuls les tribunaux administratifs peuvent prononcer l'annulation, assouplissant la tutelle de l'État central.

Les lois de juillet 1983 précisent les blocs de compétences transférés ainsi que les compensations financières versées. Les départements et les régions ont également une clause de compétence générale : les collectivités peuvent étendre leurs prérogatives au-delà des compétences confiées pour l'intérêt local.

En 1984, la fonction publique territoriale est créée.

Acte II

L'acte II est mené par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin entre 2002 et 2004, principalement avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 consacrant le principe de décentralisation de l'organisation française. L'autonomie financière des collectivités locales est affirmée. La notion de péréquation apparaît afin de « favoriser l'égalité entre les

collectivités territoriales » (article 72-2). La place des citoyens est également renforcée en prévoyant la possibilité de référendums locaux.

En 2004, des compétences supplémentaires sont transférées aux régions (aides économiques aux entreprises, gestion des transports ferroviaires régionaux, formation professionnelle...) et aux départements.

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales avait pour objectif, quant à elle, de réduire le "mille-feuilles" territorial, notamment en modifiant les rapports entre communes et intercommunalités (rationalisation de la carte intercommunale en obligeant chaque commune à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale) et en créant le conseiller territorial, qui devait remplacer le conseiller général et le conseiller régional à partir de 2014. Cette étape a été en partie interrompue à la suite de l'élection présidentielle de 2012 et du changement de majorité parlementaire, qui se sont traduits par une nouvelle étape de décentralisation.

En 2010, afin de réduire le nombre de communes, le statut de « communes nouvelles » est créé. Il s'agit ici de favoriser les fusions de communes entre elles. Un EPCI peut également devenir « commune nouvelle ».

Les grandes lignes de la réforme territoriale de 2014/2015 (ou acte III)

Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)(2014)

Les agglomérations de plus de 400 000 habitants se voient attribué un nouveau statut. Le rôle des métropoles est réaffirmé. L'état oblige à la création de métropoles de droit commun.

Les métropoles exerceront des compétences renforcées par rapport aux intercommunalités classiques. Elles seront notamment compétentes en matière de schéma de cohérence territoriale, elles participeront à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain, et verront leurs compétences en matière de logement étendues.

Elles pourront également exercer par convention des compétences relevant en principe du département, comme la gestion du fonds de solidarité pour le logement, l'aide aux jeunes en difficulté.

La même possibilité est prévue pour certaines compétences relevant des régions.

La métropole assure la fonction d'autorité organisatrice d'une compétence qu'elle exerce sur son territoire. Elle définit les obligations de service au public et assure la gestion des services publics correspondants, ainsi que la planification et la coordination des interventions sur les réseaux concernés par l'exercice des compétences.

Loi Nouvelle Organisation Territoriale de la REpublique (NOTRE)° (2015)°

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

Redécoupage des régions

Le but est ici de diminuer le nombre de collectivités et de constituer des entités de plus grande ampleur capables de rivaliser avec d'autres grandes régions européennes (Bavière, Catalogne...).

Les 27 régions existantes (22 en métropole et 5 en outre-mer) sont ramenées à 13 en métropole grâce à des fusions.

Compétences des collectivités

La clause de compétence générale est supprimée pour les départements et les régions. Parallèlement, le principe de compétences partagées a été maintenu dans les domaines ayant un caractère transversal. "Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier." (article L.1111-4 du code général des collectivités territoriales(nouvelle fenêtre) - CGCT).

Les régions voient leurs attributions renforcées notamment en matière de développement économique, d'aménagement du territoire, elle devient également compétente en matière de transports routiers.

Les départements sont confortés dans leur rôle d'acteur majeur dans le domaine social.

Renforcement des intercommunalités

La loi vise à renforcer les intercommunalités. Toutes les communes doivent appartenir à un EPCI. Les intercommunalités passeront de 5 000 à 15 000 habitants et seront organisées autour de bassins de vie. Des dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses seront possibles avec un seuil minimal à 5 000 habitants. En outre, les intercommunalités de 12 000 habitants au moins récemment constituées pourront être maintenues.

Pour les communautés d'agglomération, un seuil de 50 000 habitants est requis.

Les différentes EPCI à fiscalité propre :

- Les communautés de communes
- Les communautés d'agglomération (Regroupe 50 000 habitants ou plus)
- Les communautés urbaines (Regroupe 450 000 habitants ou plus)
- Les métropoles (territoires de plus de 400 000 habitants qui sont soit situées dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants)

Les communes nouvelles

La fusion est de nouveau encouragée par la garantie du niveau de dotation de l'Etat.

Les départements : disparition programmée ?

Après l'annonce de leur suppression () les départements se voient cependant renforcer dans leur mission sociale.

Leur périmètre d'intervention se voit bousculer par l'apparition des métropoles. L'exemple de la métropole Lyonnaise fait recette et le gouvernement actuel incite fortement à ce modèle : le département disparaît sur le territoire métropolitain, les compétences étant transférées à la métropole.

Les conséquences pour les bibliothèques

La lecture publique est présente sur différentes collectivités territoriales :

- Créées en 1945, les Bibliothèques Centrales de Prêt ont été transférées aux départements en 1986. C'est une compétence obligatoire.
- Bibliothèques municipales
- Bibliothèques intercommunales en fort développement depuis les années 2000.

« Intercommunalisation », mise en réseau

Les réseaux de bibliothèques ont plutôt vu le jour jusqu'aux années 2000 dans les grandes villes où un réseau était organisé entre bibliothèque centrale et plusieurs bibliothèques annexes, spécialisées ou non.

Avec l'apparition des EPCI à fiscalité propre (contraire des syndicats par exemple formés pour une compétence donnée : eau, électrification...) puis leur affirmation, les bibliothèques ont dû inventer de nouveaux modèles de réseaux.

Mais comment ça marche la lecture publique en intercommunalité ?

La compétence « lecture publique »

Les EPCI ont des compétences obligatoires fixées par l'état (aménagement de l'espace et actions de développement économique) et des compétences optionnelles à choisir parmi environnement, politique du logement et du cadre de vie, voirie, équipements culturels, sportifs et scolaires, tout ou partie de l'assainissement, action sociale d'intérêt communautaire. Chaque EPCI doit choisir 4 compétences facultatives.

Les intitulés étant très généraux, il appartient à chaque EPCI de définir précisément ses zones de compétence.

Voilà pourquoi toutes les EPCI ne sont pas compétentes de la même matière en matière de lecture publique (dont la notion n'existe d'ailleurs pas dans la loi).

Une fois les compétences choisies, les communes ne peuvent plus exercer de missions dans les domaines transférés.

Une multitude de possibilités

La prise de compétence découle d'une volonté politique. La définition du périmètre d'action doit ensuite être définie par un dialogue entre techniciens et élus en fonction de l'intérêt communautaire : notion très large et là aussi très peu définie par la loi.

Tout est donc possible !

Lahary, Dominique. « Les Bibliothèques en pleine réforme territoriale ». Bulletin des bibliothèques de France (BBF), 2017, n° 12, p. 52-59. Disponible en ligne : <http://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-2017-12-0052-006>. ISSN 1292-8399.

« Cinq approches et de multiples combinaisons

On peut distinguer, mais cela n'a rien de limitatif, cinq façons de faire de la coopération intercommunale en matière de bibliothèque :

- L'intercommunalité des équipements : Inscrite dans le Code général des collectivités territoriales, elle peut concerner les bâtiments, les personnels et/ou les collections. Mais aussi, pourquoi pas, les véhicules, voire l'équipement informatique. Avec une libre définition de l'intérêt communautaire, nous l'avons vu.

- L'intercommunalité de gestion : On peut gérer en coopération, avec des clés de répartition qui sont imaginées au cas par cas, le système informatique de gestion de bibliothèque, le portail et autres outils et services web (c'est ce qu'on désigne souvent par l'expression « mise en réseau »). Mais la gestion commune ou coordonnée peut aussi concerner les documents physiques (choix concertés ou mutualisés, gestion des acquisitions, traitement intellectuel et matériel), les ressources en ligne et les outils numériques.

- L'intercommunalité des ressources humaines : Deux formules autorisant des variantes diverses existent. D'une part, la gestion intégrée (possible seulement avec du personnel intercommunal), avec une direction, des équipes réparties, éventuellement des services communs comme l'action culturelle, le traitement des documents ou le numérique. D'autre part, la gestion répartie entre équipes relevant de collectivités ou de services distincts, avec une éventuelle mission de coordination non hiérarchique, formule qui, répandue d'abord en milieu rural, se développe aujourd'hui en zone urbaine. Dans tous les cas, est recommandée la création de groupes transversaux réunissant des agents travaillant dans des équipements différents.

- L'intercommunalité des services au public : Tout serait vain si cela ne se traduisait pas par une extension des services au public. La coopération permet d'offrir plus : un catalogue unique, une carte unique, la possibilité de rendre partout et de faire venir de partout. Mais aussi des services en ligne, des horaires d'ouverture coordonnés, des actions culturelles produites pour l'ensemble ou coordonnées. Toutes extensions invariablement plébiscitées par le public.

- L'intercommunalité de projet : Typiquement, on commence par un état des lieux des équipements et des services, on établit des scénarios, on définit une véritable politique communautaire de lecture publique, un projet pour les populations. Avec deux mots clés entre lesquels choisir, ou à combiner : coopérer (faire ensemble, s'associer) et mutualiser

(concentrer ce qui peut l'être). Le projet associe un souci d'amélioration du service au public et un impératif d'optimisation de leur gestion. »

Le regroupement permet rarement des économies mais plutôt une meilleure efficacité.

<https://www.abf.asso.fr/4/161/709/ABF/enquete-sur-les-reseaux-territoriaux-de-bibliotheques>

Audrey POUJADE
audrey.poujade@cd31.fr

ENQUÊTE SUR LES RESEAUX TERRITORIAUX DE LECTURE PUBLIQUE

novembre-décembre 2017

120 réponses de 50 départements et 12 régions de métropole

Coopérer améliore les services

Des services aux publics partagés...

85 systèmes de cartes uniques d'emprunteur



... facilités par une gestion en réseau

90 systèmes informatiques communs



98 dispositifs d'actions culturelles communes



77 tarifs d'inscription identiques



71 navettes pour faire circuler les documents



À la ville ou à la campagne, la même diversité !

Des formules à géométrie variable, de la gestion à la coopération

60 transferts à l'intercommunalité de la gestion dont 15 concernent toutes les bibliothèques

- Des équipements municipaux et même parfois associatifs sont aussi mis en réseau
- Le type de solutions retenu n'est pas lié au contexte rural ou urbain

Une organisation humaine diversifiée



77 postes de coordination intercommunale



57 postes de direction intercommunale



dont 37 associés à un poste de coordination

Dans seulement 22 réseaux, des agents exercent régulièrement dans plusieurs bibliothèques



Association des Bibliothécaires de France

+ www.bibenreseau.abf.asso.fr

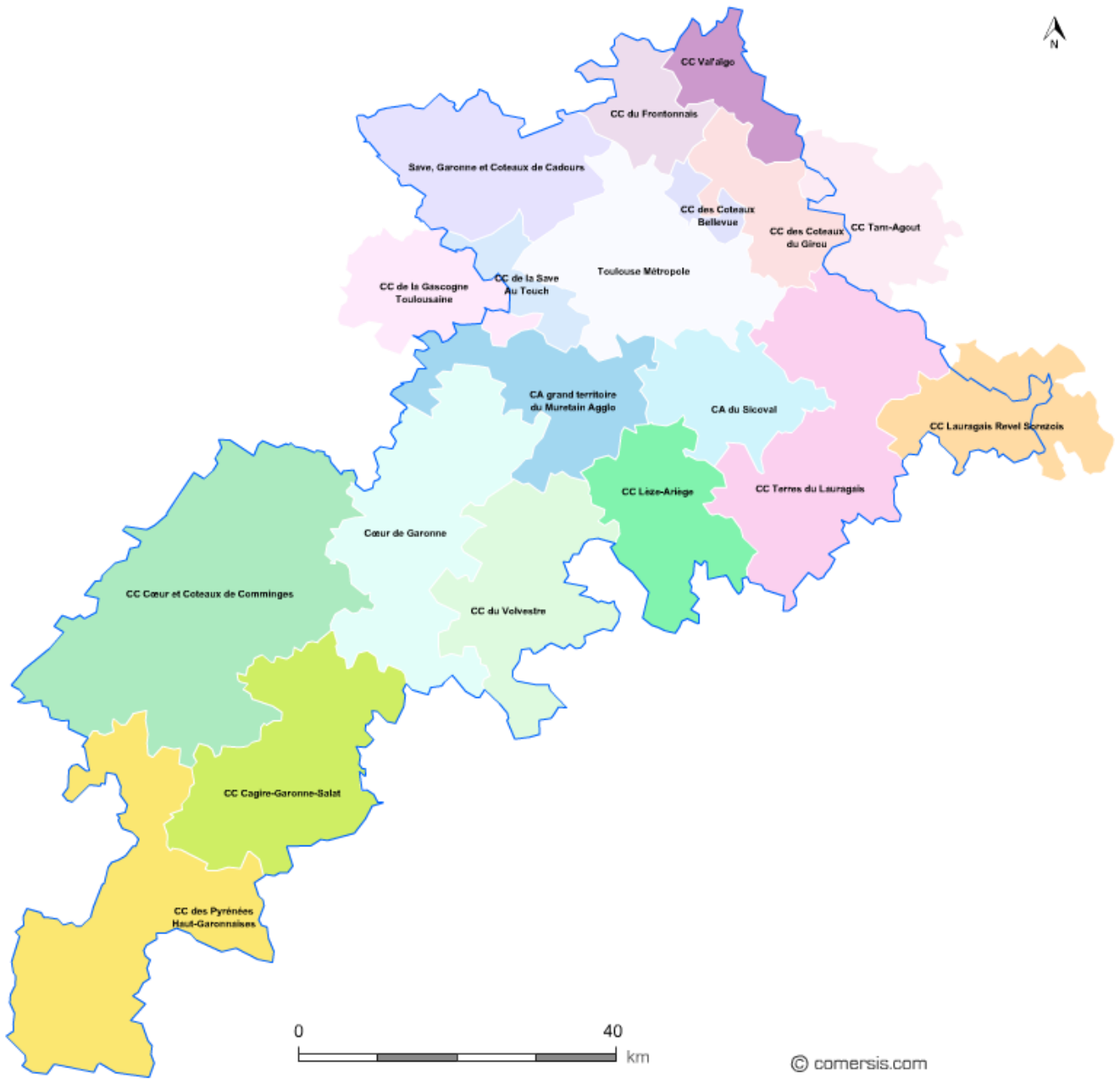
Des évolutions induites

- L'apparition du métier de « bibliothécaire intercommunal » ou de coordinateur de réseau. Un maître mot : le temps ! Habitudes de travail à inventer (penser réseau), mentalités à faire évoluer, le public doit aussi trouver sa place.

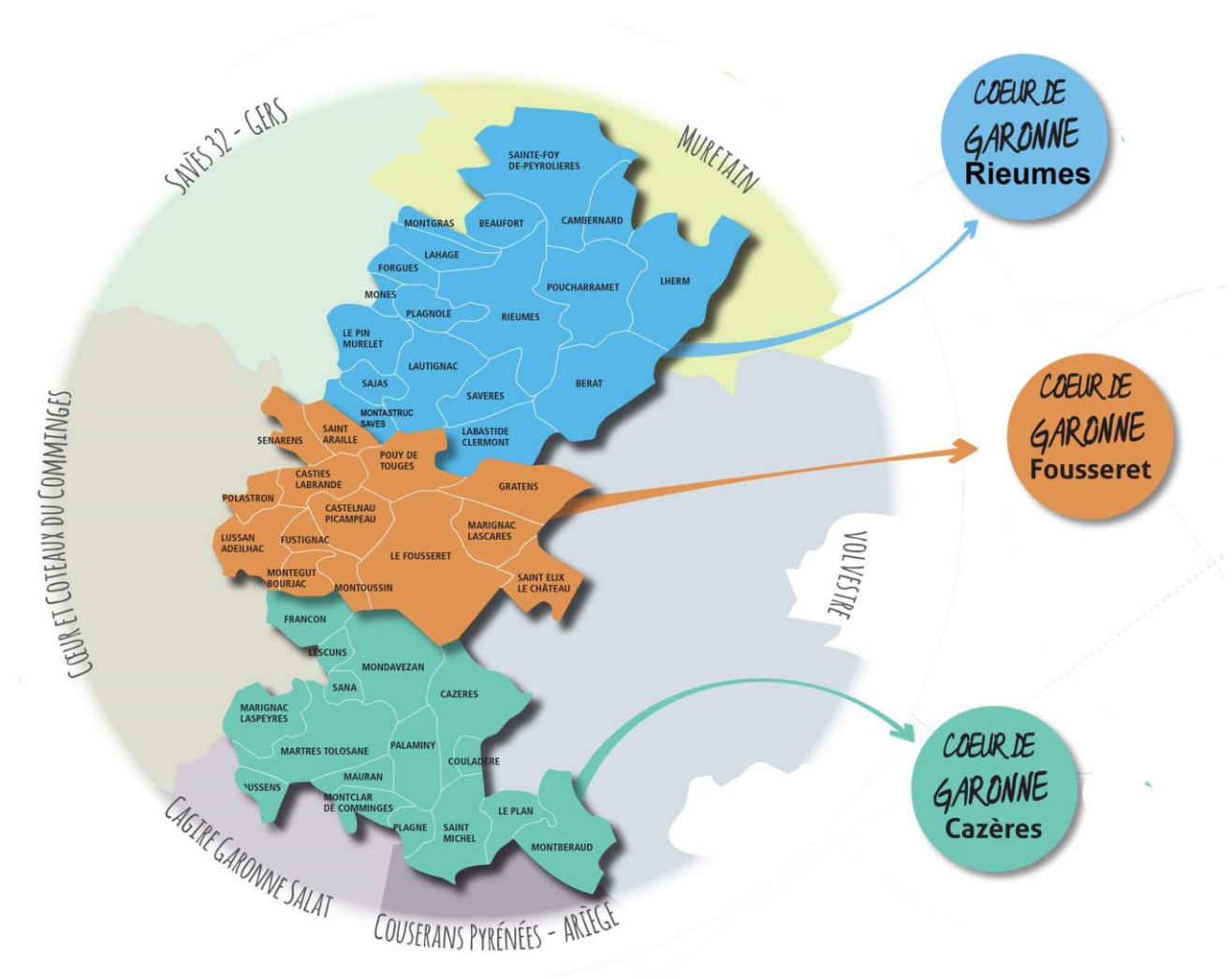
Rien n'étant figé ni imposé, on peut commencer petit puis définir un modèle plus intégratif peu à peu.

- Le rôle des BDP évolue : les territoires sont demandeurs de plus d'accompagnement et d'ingénierie territoriale. Le prêt de ressources n'est plus forcément le cœur de métier.

- Problème : la taille imposée de certaines intercommunalités (surtout en milieu rural) ne paraît pas pertinente : trop de surface pour un maillage efficace. On est obligé de raisonner en bassins de vie intermédiaires.



Mise à jour : 26/06/2017



Métropolisation

Pour le moment, peuvent intervenir sur le territoire métropolitain en matière de lecture publique :

- les communes (si les bibliothèques sont restées municipales comme en Haute-Garonne)
- la Métropole (pour Toulouse métropole, mission de coordination)
- le département (qui intervient en métropole au même titre que sur le reste du territoire)

Le seul exemple de retrait d'un acteur est celui de la métropole lyonnaise : en 2015, lors de sa création la métropole du Grand Lyon prend en charge la compétence obligatoire de « soutien aux bibliothèques des petites et moyennes communes sur son territoire », compétence jusqu'alors mise en œuvre par le département.

Le Grand Lyon a donc institué son propre plan pour le développement de la lecture publique : <https://www.grandlyon.com/metropole/soutien-aux-bibliotheques.html>

Le département quant à lui continue son action sur le reste du territoire.

Conclusion :

- Paysage territorial français en mutation
- Au niveau de la lecture publique, aucun modèle, tout est possible