

Vers des gouvernances territorialisées de la lecture publique ?

Julie Caron
Elève conservatrice de bibliothèque
Promotion Gerda Taro et Robert Capa
Juin 2018

Le monde des collectivités locales connaît de profonds bouleversements, qui ont des répercussions particulières sur les politiques de lecture publique. La récente fusion des EPCI a considérablement impacté les territoires de la lecture publique, et a eu pour conséquence le regroupement de différents réseaux de bibliothèques qui doivent construire un nouveau fonctionnement.

Les restrictions budgétaires et de ressources humaines poussent les équipements à réinterroger leurs missions, ou du moins leur façon de les mener. Enfin, l'avènement de la pensée design introduit la notion de participation comme condition de la construction des actions menées, mais également de la stratégie. Autant dire que le contexte est favorable pour parler de gouvernance et de territorialisation. Concepts rarement entendus dans la sphère de la lecture publique, alors qu'ils sont mis en œuvre depuis longtemps dans le champ des politiques sociales et éducatives.

On s'intéressera à l'application de ces concepts aux réseaux de Lecture Publique municipaux ou intercommunaux, qu'importe leur organisation administrative (intégration partielle ou totale selon la prise de compétences de l'intercommunalité). Les réseaux constitués par les bibliothèques départementales ne seront pas abordés.

Le(s) territoire(s) au prisme de la territorialisation

La territorialisation renvoie à la notion de territoire. En lui-même, le territoire n'existe pas. N'existent que des territoires, qui se juxtaposent, mais surtout qui se superposent, en fonction de limites institutionnelles ou plus subjectives. Car le territoire est un espace approprié, vécu ; ainsi, il se définit d'abord par ses flux. Un territoire est mouvement. Le territoire est vivant des individus et des groupes qui le composent. Ainsi, dans le cadre d'une territorialisation des politiques publiques, qui peut s'entendre à la fois comme une volonté d'adapter les politiques publiques aux besoins locaux, et comme une façon d'organiser techniquement un service, on ne peut rechercher qu'un optimum territorial. Ainsi, chaque optimum territorial est différent en fonction de l'angle sous lequel un espace de politique publique a été interrogé. C'est ce qui explique (du moins en partie) la multitude des découpages territoriaux, parfois au sein d'une même collectivité. Ces découpages différents accroissent la complexité du système dans lequel s'insère une politique publique territorialisée.

La territorialisation est un processus à deux niveaux. On peut considérer que la constitution d'un réseau intercommunal constitue déjà la première phase d'un projet de territorialisation d'une politique publique, en permettant la prise en compte d'un territoire correspondant davantage au bassin de vie que celui de la commune. Mais la territorialisation est aussi un processus micro, qui vise à rechercher des cohérences territoriales plus singulières au sein de son terrain de jeu initial, dans un souci notamment d'adaptation du service, mais aussi dans l'optique organisationnelle de trouver le bon échelon d'action.

Dans le monde de la lecture publique, les exemples de territorialisation (hors réseaux départementaux) ne sont pas si rares qu'on le pense a priori. On trouve la plupart des exemples dans des réseaux totalement intégrés ou relevant de la seule compétence municipale : Bordeaux, et ses trois territoires, Plaine Commune, Clermont Auvergne Métropole et ses bassins de lecture.

Cette territorialisation interroge nécessairement la question de la gouvernance.

De la pluralité des acteurs

La gouvernance est un concept moins technique, mais pas toujours compris dans toutes ses nuances. Quand on interroge des bibliothécaires, la première image de la gouvernance est celle de la sphère administrative, et des échelons décisionnels plus ou moins bien définis de la collectivité. La gouvernance renvoie donc dans un premier temps à la notion d'organisation. La sphère politique est mentionnée dans un second temps. Et, dans l'imaginaire professionnel, la notion de gouvernance ne va pas plus loin. Pourtant, la gouvernance est une notion plus subtile. Si elle est revenue en force ces dernières années, c'est pour décrire la complexité des systèmes de prise de décision, dépendant notamment de la pluralité des acteurs.

Pour la lecture publique, il est évident que l'Etat, via les Directions Régionales des Affaires Culturelles, via l'Education Nationale, via les bibliothèques universitaires, participe de cette politique. Il est également évident qu'au sein d'une même collectivité d'autres services y participent, au premier rang desquels les services éducatifs. Mais on oublie souvent un champ. Celui du monde associatif, souvent perçu comme non légitime. Pourtant, institutions et associations participent toutes deux à la création de biens publics sur un territoire.

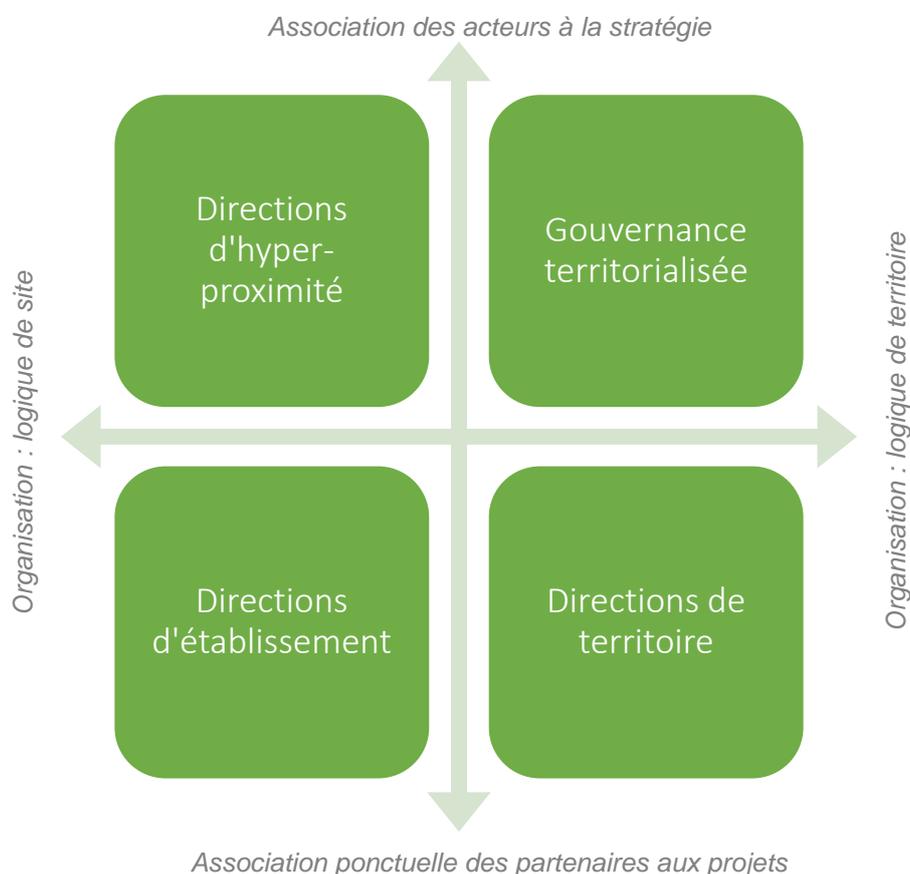
« Le concept de gouvernance renvoie en effet à la notion de responsabilité partagée. »

Un partage qui implique une négociation permanente des objectifs stratégiques sur lesquels les acteurs décident de travailler de manière conjointe.

Ainsi, la gouvernance s'entend comme la collaboration de plusieurs acteurs (publics, privés, associatifs) en faveur de l'intérêt général, sur une même politique publique, ou sur un segment de celle-ci. A ce titre, la Métropole de Toulouse est assez exemplaire. Sans qu'il n'y ait de prise de compétence au niveau de la métropole, les élus de différentes collectivités ont travaillé à une Charte de la Lecture Publique, qui pose les ambitions d'une telle politique publique sur tout le territoire de la métropole. Toutes les villes y ont adhéré, et les établissements de lecture publique partagent cette gouvernance commune, qui s'ajoute (sans se substituer) à leur gouvernance municipale. En vigueur depuis un peu plus d'un an, la mise en œuvre démontre une capacité à fédérer autour de ce projet commun, qui associe également le monde associatif (événements littéraires) et le monde privé (soutien aux librairies indépendantes).

Les notions de gouvernance et de territorialisation peuvent donc introduire d'autres façons de penser les services de lecture Publique, que l'on peut modéliser comme suit.

Modélisation de principes d'organisation



En préambule, et avant d'entrer un peu plus en détails dans la description de chaque modélisation, il faut rappeler que dans chaque schéma la notion de réseau prime. Il appartient à chaque réseau de définir quels sont les champs d'activités qui peuvent ou non être territorialisés, quels sont les champs qu'il vaut mieux centraliser. Car un projet de territorialisation vise avant tout à trouver le meilleur échelon possible pour chaque activité, pour chaque prise de décision.

On peut s'essayer à décrire ce à quoi ressemblerait un réseau de lecture publique en fonction du schéma suivi. Il faut préciser que cette modélisation n'est applicable qu'à partir d'une certaine taille de réseau, étendu sur un territoire assez vaste.

Schémas d'organisation

1 - Directions d'établissement

Le schéma de directions d'établissement est assez classique, et peut-être est-ce le modèle que l'on rencontre le plus souvent dans les réseaux de lecture publique. Le poids des bibliothèques en tant que sites est très marqué ; au point où il n'existe pas vraiment de culture commune au sein du réseau, mais plutôt une culture segmentée par établissement. D'où une certaine indépendance de chaque site. Les bibliothèques sont considérées comme des finalités en elles-mêmes (pas de logique de politique publique). Les services transversaux y sont embryonnaires, ne concernant essentiellement que des fonctions supports ou logistiques. Les partenaires sont associés au coup par coup, en fonction des opportunités.

2 - Directions d'hyper-proximité

On retrouve dans ce schéma d'organisation une prédominance de la logique de site, qui peut aller jusqu'à une négation tacite du réseau. La différence avec le modèle précédent tient surtout aux modalités d'association des autres acteurs du territoire. Ces derniers ne sont plus associés juste au projet, mais à la stratégie globale du site. La bibliothèque n'est plus perçue comme une finalité, mais comme un outil partagée au profit d'une politique publique, ou du moins d'une action collective en faveur de l'intérêt général. Les responsables d'équipement voient leur responsabilité renforcée, car en charge d'animer et de coordonner une communauté d'acteurs, en plus de leur équipe.

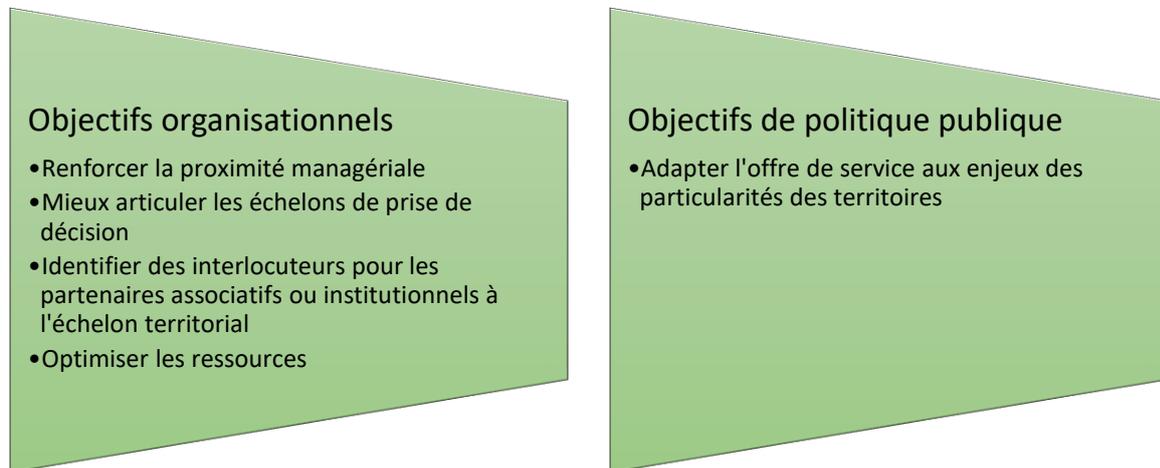
3 - Directions de territoire

Ce schéma est le premier niveau d'une territorialisation de service. Il s'agit de créer, au sein du réseau, de nouveaux découpages qui permettent notamment à un responsable de territoire d'animer des équipes sur différents sites. On comprend rapidement que ce schéma vise à renforcer la proximité managériale, à renforcer la transversalité et le partage d'expérience sur un territoire plus restreint que celui de l'ensemble du réseau. Le territoire, qui est découpé selon des logiques techniques (visant notamment à répartir la charge de travail entre les responsables de territoire), constitue un premier niveau d'intervention.

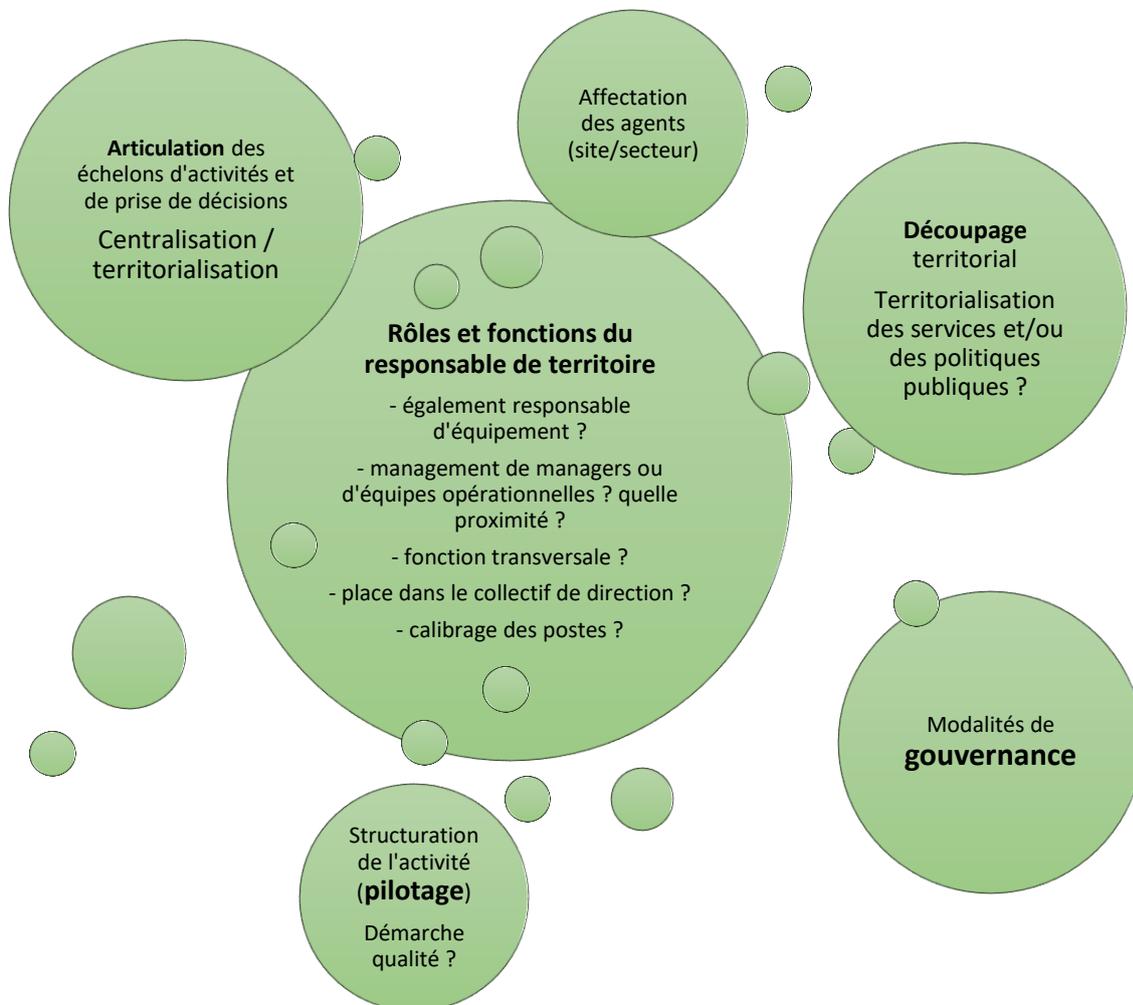
4 - Gouvernance territorialisée

Ce schéma concrétise une politique de lecture publique qui va au-delà des bibliothèques. Comme précédemment, le réseau est découpé en entités plus petites (mais avec un découpage certainement plus centré sur les usages, les profils comparables de territoires). Les déclinaisons territoriales du projet de service peuvent avoir des colorations plus ou moins prononcées, et elles sont discutées et construites avec les acteurs locaux.

La modalité d'organisation cible dépend bien évidemment des objectifs qui peuvent être multiples. On peut les ranger en deux grandes catégories :



Pour conclure, on peut souligner qu'au niveau organisationnel, un service qui souhaiterait revoir son organisation selon ces concepts devra questionner certains champs, parmi lesquels et en priorité :



Et au-delà des questions organisationnelles, c'est bien la question de la gouvernance qu'il faudra aborder. On sort là du champ strict de l'organisation, pour s'inscrire plus largement dans un champ managérial plus complexe, qui positionne aussi le.la chef.fe de service dans une dimension d'aide à la vision auprès de ses élu.e.s – gage de réussite d'un tel projet.