



Boîte à outils sur les bibliothèques publiques en réseau. Fiche n°1
Compétences intercommunales et mutualisation
juin 2016 - dernière mise à jour en juin 2024

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 pour laquelle ils sont libres de définir l'intérêt communautaire, le transfert d'une partie ou de toutes les bibliothèques du territoire ou bien d'aucune. 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.

Sommaire

Les compétences des EPCI : généralités.....	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
Les fusions intercommunales et le délai de deux ans.....	4
Fusion et compétences.....	4
Eléments pour une démarche pragmatique.....	5
L'action des autres échelons d'action publique en faveur des réseaux.....	6

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. Les Etablissements publics territoriaux (ETP) situés dans le périmètre de la métropole du Grand Paris ne disposent d'une fiscalité propre que jusqu'au 31 décembre 2020.

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.

Une partie des compétences est formulée dans le *Code général des collectivités territoriales* en fonction de « l'intérêt communautaire ».

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

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 publique 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*. 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.

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 urbaines, compétence obligatoire (art. L5214-19) « *Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs 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* ».
- 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* ».
- 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* ».
- Etablissements 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 « [facultative](#) ».

Les variantes permises par la libre définition de l'intérêt communautaire

Le conseil communautaire peut librement décider de déclarer d'intérêt communautaire des équipements culturels

- toutes les bibliothèques (transfert total),
- une ou plusieurs 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.

Les différents dispositifs de mutualisation

Merci à Céline Poirier, directrice de projets co-élaboration et dynamiques territoriales de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise pour son aide précieuse à la réalisation de ce chapitre et pour le visuel

Le transfert de compétence n'est pas, et de loin, le seul moyen de mutualiser au niveau intercommunal. Les lois NOTRe (2014) et MAPTAM (2017= et plus récemment la loi Engagement et Proximité (2019) encouragent fortement les collectivités territoriales à mutualiser leurs moyens au niveau intercommunal grâce à des dispositifs diversifiés.

Au niveau juridique, la mutualisation :

- se formalise autour d'une convention,
- ne peut être opérée à titre gracieux,
- respecte le principe que chaque collectivité conserve la maîtrise des orientations et des décisions qui la concerne.

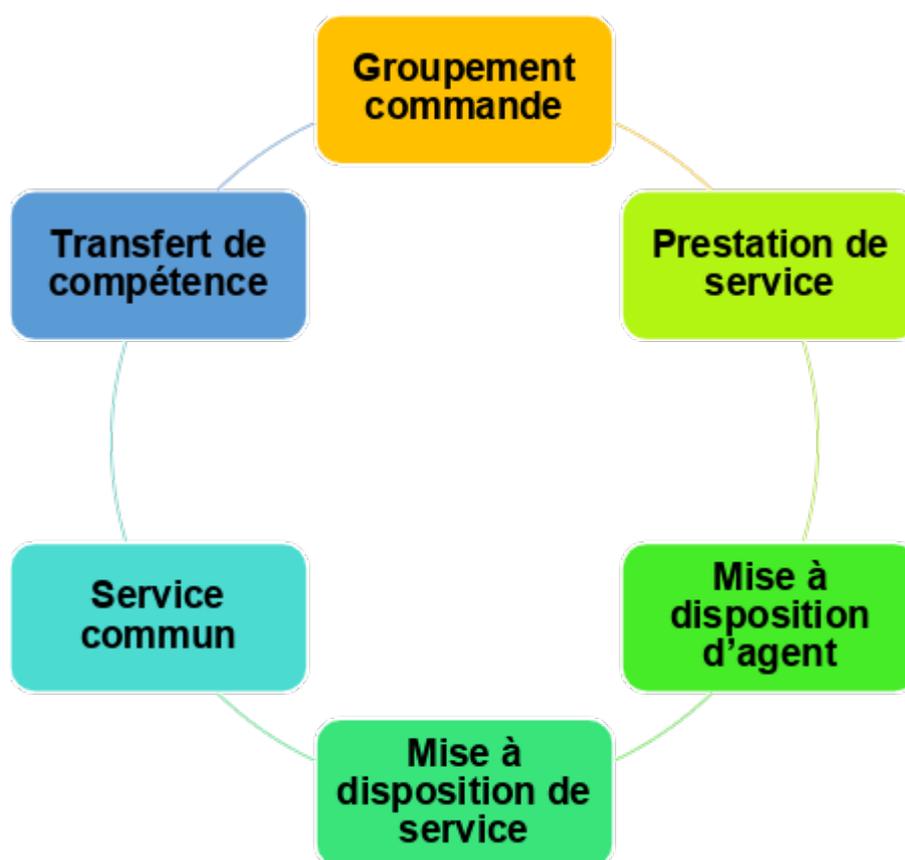
Au niveau financier, la mutualisation permet de viser :

- a minima la neutralité des équilibres financiers des collectivités,
- de manière générale des économies pour l'ensemble du territoire ou une qualité supérieure de service pour un montant équivalent.

Des formes juridiques variées, pour répondre au plus juste aux caractéristiques et aux attentes de chaque collectivité :

- **le groupement de commande** régi par l'article 8 du Code des marchés publics, par exemple pour les fournitures d'équipement ou le matériel informatique,
- **la prestation de services** qui permet aux communes membres de confier la gestion d'un équipement ou d'un service à l'EPCI ou inversement. Il peut s'agir de tâches ou de missions diverses dans des domaines juridiques, financiers, informatiques ou techniques. Ce système est de plus en plus répandu car il permet notamment de se partager les expertises des agents dans des domaines particuliers de manière qualitative et réactive.
- **la mise à disposition individuelle d'agent(s) communal auprès de l'EPCI ou inversement** qui permet de faire en sorte qu'un agent se partage entre 2 ou plusieurs entités tout en restant rattaché à sa collectivité d'origine (par exemple, un temps partiel de coordination de réseau pour un agent d'une des communes de l'EPCI). . L'autorité hiérarchique de l'agent est le Maire ou le Président de la collectivité d'origine et l'autorité fonctionnelle est le Maire ou le Président de l'organisme d'accueil. C'est un système assez répandu car il permet aux collectivités de se partager les expertises d'agent(s) qu'elles ne peuvent recruter pour elle(s)-même(s) uniquement, Par exemple, un référent RGP (DPO) intercommunal.

- **la mise à disposition de service(s), en tout ou partie, de l'EPCI auprès d'une ou plusieurs communes et inversement.** . L'autorité hiérarchique de l'agent est le Maire ou le Président de la collectivité d'origine et l'autorité fonctionnelle est le Maire ou le Président de l'organisme d'accueil. Cette pratique se répand aussi beaucoup, pour les mêmes raisons que pour la mise à disposition individuelle. Par exemple l'entretien des locaux, des véhicules, un service de reliure spécialisé pour les fonds patrimoniaux, le service de navette...
- **les services communs** : Dans ce cadre, l'EPCI et les communes se dotent d'un service en commun afin d'exercer leurs compétences respectives. Le Service Commun est souvent géré par l'EPCI mais peut aussi l'être par une commune. L'autorité hiérarchique des agents du Service Commun est le Président (ou le Maire) et l'autorité fonctionnelle est soit le Maire, soit le Président, en fonction des missions réalisées. Ce système est le plus intégré car il entraîne un transfert durable des agents exerçant les missions du Service Commun et le remboursement ou la participation peuvent s'opérer via les attributions de compensation, par exemple un service informatique commun regroupant les DSI de l'EPCI et des communes.



Ces différents outils permettent de s'adapter aux nombreuses spécificités locales, aux objectifs politiques et aux situations de personnel. Quelle que soit la formule juridique retenue, la participation aux frais (rémunération des agents, études, fluides, ...) est obligatoire. Elle peut prendre différentes formes, la plus répandue étant l'émission de titres de recettes, selon des modalités de calcul et de répartition des coûts exposés dans la convention qui lie les collectivités entre elles.

C'est dans ce contexte général de mutualisation que se pose la question de la lecture publique au niveau intercommunal.

En théorie, une volonté politique de développer la lecture publique sur le territoire intercommunal préside à une réflexion sur les outils à employer en fonction des objectifs et du contexte.

De façon pragmatique et assez généralisée, sans que cela soit forcément contradictoire, les collectivités recherchent l'efficacité, le partage des expertises et les économies d'échelle tous azimuts, la lecture publique n'étant qu'un des services possiblement mutualisables.

Cependant le soutien financier de l'État, tout comme le caractère obligatoire de certaines étapes, se sont affaiblis avec la loi de 2019. Seul le transfert de compétence représente encore pour les communes une opportunité d'économies budgétaires à moyen ou long terme (Voir Fiche n°6 Mécanismes financiers)

Les autres formules de mutualisation, sans garantir automatiquement des économies financières, permettent aussi le maintien de la qualité de service à budget constant voire inférieur par rapport à un périmètre d'intervention en permanente augmentation. Pouvant être à géométries variables, elles s'adaptent au niveau de maturité des organisations en place et aux objectifs politiques. Elles peuvent constituer une ou plusieurs solutions pour partager les moyens humains, techniques et informatiques, sans aller jusqu'au transfert de compétences.

Point de vigilance : Le contexte de la mutualisation et des transferts évolue très souvent, notamment en raison de la raréfaction des moyens financiers et de la crise d'attractivité de la fonction publique territoriale. Il est important de rester en veille sur l'évolution régulière des dispositifs réglementaires avec la nécessité de consulter des personnes compétentes de l'EPCI ou des communes membres ou extérieures à ces dernières pour toute réflexion sur la mutualisation.

Les coopérations intercommunales sur un périmètre différent que celui d'un EPCI

Des formes de coopération entre communes voisines en matière de bibliothèque peuvent être mises en œuvre sur un périmètre différent, généralement plus restreint, que celui d'un EPCI. Elles peuvent s'appuyer sur des conventions entre communes et porter sur tous les sujets rencontrés en matière de lecture publique intercommunale, hors la gestion d'équipements ou l'emploi de personnel par l'EPCI : catalogue commun, cartes

Des suggestions pour améliorer cette fiche ? 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