

**SEANCE DU CONSEIL DE TERRITOIRE
DU 7 OCTOBRE 2020**

N°CT2020.4/058

L'an deux mil vingt, le sept octobre à dix-neuf heures, le conseil de territoire de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir s'est réuni à l'auditorium de la Maison du handball à Créteil, sous la présidence de Monsieur Laurent CATHALA, Président.

Etaient présents, formant la majorité des membres en exercice et pouvant délibérer conformément à l'article L.2121-17 du code général des collectivités territoriales :

Monsieur Laurent CATHALA, Président.

Madame Marie-Christine SEGUI, Monsieur Régis CHARBONNIER, Madame Françoise LECOUFLE, Monsieur Alexis MARECHAL, Monsieur Denis OZTORUN, Monsieur Luc CARVOUNAS, Monsieur Jean-Pierre BARNAUD, Monsieur Jean-François DUFEU, Monsieur Jean-Pierre CHAFFAUD, Monsieur Yvan FEMEL, Monsieur Patrick FARCY, Madame Pauline ANAMBA-ONANA, vice-présidents.

Monsieur Alphonse BOYE, Monsieur Arnaud VEDIE, Monsieur Didier DOUSSET, Monsieur Jean-Daniel AMSLER, Monsieur Yves THOREAU, Monsieur Thierry HEBBRECHT, Monsieur Philippe LLOPIS, Madame Claire CHAUCHARD, Monsieur Grégoire VERNY, Monsieur Eric TOLEDANO, Monsieur François VITSE, Madame France BERNICHI, Monsieur Vincent BEDU, Monsieur Jean-Philippe BIEN, Madame Anne-Marie BOURDINAUD, Monsieur Maurice BRAUD, Monsieur Bruno CARON, Monsieur Jean-Edgar CASEL, Monsieur Mohamed CHIKOUCHE, Madame Marie-Carole CIUNTU, Monsieur Gilles DAUVERGNE, Monsieur Richard DELLA-MUSSIA, Madame Oumou DIASSE, Madame Virginie DOUET-MARCHAL, Monsieur Etienne FILLOL, Madame Martine GARRIGOU-GAUCHERAND, Madame Claire GASSMANN, Madame Marie-Claude GAY, Monsieur Philippe GERBAULT, Monsieur Vincent GIACOBBI, Madame Julie GOMES CORDESSE, Madame Frédérique HACHMI, Monsieur Bruno KERISIT, Madame Corine KOJCHEN, Madame Sophie LE MONNIER, Madame Jacqueline LETOUZEY, Monsieur Luc MBOUMBA, Monsieur Akli MELLOULI, Monsieur Ludovic NORMAND, Madame Séverine PERREAU, Monsieur Joël PESSAQUE, Monsieur Jean-Louis POUJOL, Madame Sonia RABA, Madame Carine REBICHON-COHEN, Madame Marie-Christine SALVIA, Monsieur Jean-Raphaël SESSA, Madame Sylvie SIMON-DECK, Madame Josette SOL, Monsieur Axel URGIN, Madame Marie VINGRIEF, Monsieur Michel WANNIN, Madame Mathilde WIELGOCKI, conseillers territoriaux.

Etaient absents représentés ayant donné pouvoir :

Monsieur Jean-Paul FAURE-SOULET à Madame Marie-Claude GAY, Monsieur Julien BOUDIN à Monsieur Luc CARVOUNAS, Madame Dominique CARON à Monsieur Patrick FARCY, Madame Patrice DEPPEZ à Monsieur Jean-François DUFEU, Monsieur Patrick DOUET à Monsieur Denis OZTORUN, Monsieur Michel SASPORTAS à Monsieur Michel WANNIN, Madame Laurence WESTPHAL à Madame Anne-Marie BOURDINAUD.

Etaient absents excusés :

Madame Catherine DE RASILLY, Madame Rosa LOPES.

Secrétaire de séance : Monsieur Jean-Daniel AMSLER.

Informations sur l'accusé de réception	
Envoyé à	Préfecture de Créteil
le	13/10/20
Accusé réception le	13/10/20
Numéro de l'acte	CT2020.4/058
Identifiant télétransmission	094-200058006-20201007-lmc119385-DE-1-1

**SEANCE DU CONSEIL DE TERRITOIRE
DU 7 OCTOBRE 2020**

N°CT2020.4/058

OBJET : **Réseau de lecture publique** - Communication du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes (CRC) relatif à la politique de lecture publique de Grand Paris Sud Est Avenir

VU le code général des collectivités territoriales et notamment les articles L.5211-1 et suivants et L.5219-2 et suivants ;

VU le code des juridictions financières et notamment les articles L.243-4 et suivants ;

VU le décret n° 2015-1664 du 11 décembre 2015 relatif à la métropole du Grand Paris et fixant le périmètre de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir dont le siège est à Créteil ;

VU le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes relatif à la politique de lecture publique de Grand Paris Sud Est Avenir ;

CONSIDERANT que dans le cadre de son programme de travail de 2019, la chambre régionale des comptes (CRC) d'Ile-de-France a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), pour les exercices 2016 et suivants ; qu'initié en mars 2019, le contrôle a porté plus particulièrement sur la politique de lecture publique territoriale ; que la notification du rapport d'observations définitives a été effectuée par un courrier de la CRC en date du 13 août 2020 ;

CONSIDERANT qu'en vertu de l'article L.243-6 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale à son assemblée délibérante, en vue d'un débat ;

CONSIDERANT que la CRC met en exergue des éléments de gestion qui reflètent l'ambition de GPSEA en matière de lecture publique :

- L'adoption de la gratuité d'accès généralisée à l'ensemble des médiathèques et bibliothèques d'intérêt territorial, en vertu de la délibération du conseil de territoire n°CT2017.4/064-1 du 21 juin 2017, pour favoriser l'accès du plus grand nombre à la lecture publique ;
- La fixation d'un tarif unique de 20 € pour les adhérents résidant hors du territoire et l'adoption d'un règlement intérieur harmonisé pour l'ensemble du réseau, pour créer davantage de visibilité et de cohérence dans l'offre de services (délibération du conseil de territoire n°CT2019.3/078-2 du 19 juin 2019) ;

Informations sur l'accusé de réception	
Envoyé à	Préfecture de Créteil
le	13/10/20
Accusé réception le	13/10/20
Numéro de l'acte	CT2020.4/058
Identifiant télérmission	094-200058006-20201007-lmc119385-DE-1-1

**SEANCE DU CONSEIL DE TERRITOIRE
DU 7 OCTOBRE 2020**

- La forte fréquentation des équipements (le pourcentage d'habitants inscrits dans les médiathèques de GPSEA est de 16% de la population totale, dépassant de 4 points la moyenne nationale) : si celle-ci ne se traduit pas par des taux aussi élevés en matière de prêts aux usagers, c'est parce que GPSEA positionne ses équipements comme des lieux de vie et pas uniquement comme des espaces de prêt. D'ailleurs la chambre souligne la grande variété des autres activités offertes par les médiathèques, notamment pour les publics scolaires : en 2018, quelques 40 700 élèves du primaire et du secondaire avaient été accueillis ou visités par des bibliothécaires, pour un total de 1862 interventions dans l'année scolaire ;
- La mobilisation de moyens humains conséquents, notamment pour les communes de taille modeste où la volonté de GPSEA d'assurer une présence renforcée génère des coûts fixes importants. Cet effort de solidarité territoriale explique pourquoi le ratio du nombre moyen d'agents des équipements de lecture publique par habitant de GPSEA (7 pour 10.000) dépasse celui de la moyenne nationale (5,2 pour 10.000). Pour les 5 communes de GPSEA de la strate de 20 000 à 99 999 habitants sur le Territoire (qui représentent 2/3 de la population territoriale), il s'élève à 5,7 pour 10 000 ;
- Un haut niveau de dépenses par habitant pour les acquisitions du fonds documentaire (2,67 € / habitant en 2018, contre 2,3 € en moyenne nationale) : le Fonds documentaire de GPSEA compte près de 900 000 documents, offre aux usagers un large choix de supports (livres, disques, films, revues, jeux...) ;
- Des dépenses globales d'investissement qui ont triplé entre 2016 et 2019. Le niveau de dépenses annuelles d'investissement dans les équipements de lecture publique de GPSEA constaté en moyenne sur 2017 et 2018 (321 €/habitant) dépassait significativement la moyenne nationale (285 € / habitant) ;
- Un nouveau système informatique de gestion des bibliothèques (SIGB) en cours de déploiement, qui va permettre de moderniser les inscriptions, d'optimiser la gestion du fonds documentaire et d'améliorer la connaissance du public. Il s'accompagnera de la mise en place de portiques et des bornes de prêts et de retours automatisés, et de l'étiquetage RFID des ouvrages, qui permettront d'améliorer la connaissance des usages et des fréquentations de nos établissements ;

CONSIDERANT que la CRC invite aussi la collectivité à engager ou poursuivre un certain nombre d'actions :

- La finalisation du transfert de l'équipement de Santeny : celui-ci, qui présentait la particularité d'un mode de gestion associatif, voit sa situation réglée à la rentrée 2020 ;
- L'accroissement du temps d'ouverture des équipements : celui-ci a déjà été opéré pour le réseau des médiathèques de Créteil, qui compte désormais des ouvertures

Informations sur l'accusé de réception	
Envoyé à	Préfecture de Créteil
le	13/10/20
Accusé réception le	13/10/20
Numéro de l'acte	CT2020.4/058
Identifiant télérmission	094-200058006-20201007-lmc119385-DE-1-1

**SEANCE DU CONSEIL DE TERRITOIRE
DU 7 OCTOBRE 2020**

dominicales, et il devait se poursuivre dans d'autres médiathèques avant que la crise du Covid-19 n'interrompe la démarche ;

- L'amélioration de la présentation fonctionnelle du budget : celle-ci sera d'autant plus facilement atteinte que le périmètre des transferts est désormais stabilisé ;
- L'optimisation de la relation avec le syndicat INFOCOM, qui gère en grande partie le système d'information et de gestion des bibliothèques (SIGB) ;
- L'harmonisation du temps de travail, conformément aux nouvelles dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, GPSEA étant caractérisé, comme beaucoup d'autres intercommunalités, par une diversité de temps de travail issus des transferts successifs. Si la chambre adresse un rappel au droit à la collectivité sur ce point, il convient de rappeler d'une part que la loi a laissé un délai de un an à compter de la première séance de l'assemblée délibérante nouvellement élue pour que l'harmonisation du temps de travail soit effectuée, et d'autre part que la situation actuelle est légale dans la mesure où elle s'inscrivait dans le cadre des dérogations autorisées par la loi Aubry, qui permettaient le maintien des régimes antérieurs plus favorables (article 7.1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) ;
- Le développement de l'offre sur la partie sud du territoire : au-delà de l'amélioration de service créé par le déploiement du média bus, de la médiathèque mobile et les projets d'investissement en cours à Mandres-les-Roses et à Chennevières, cette question sera traitée par le plan d'investissement pour les équipements structurants du territoire qui devrait être adopté courant 2021, selon un calendrier réajusté en raison de la crise du Covid-19 ;
- Le développement des recettes externes pour la lecture publique : il s'inscrit dans la stratégie de GPSEA de diversification des recettes et de captation de financements externes. Ces recettes ont fortement cru à partir de 2019. Les montants de dotation globale de décentralisation (DGD) notifiés à GPSEA par la DRAC sont passés de 110 464 euros en 2017 (acquisition du bibliobus), à 172 917 euros en 2018 (nouveaux services numériques aux usagers) puis à 930 384 euros en 2019 (mobiliers PMR pour la médiathèque de Boissy, acquisition du médiabus pour le Plateau Briard, extensions des horaires d'ouverture dans les réseaux de Créteil et d'Alfortville, réseau de lecture publique mobile...). S'y ajoutent les conventionnements avec la CAF du Val-de-Marne : Contrats Enfance Jeunesse (CEJ), pour les ludothèques de Bonneuil-sur-Marne, de Créteil et de Sucy-en-Brie ; Contrat Local d'Accompagnement à la Scolarité (CLAS) pour les médiathèques de l'Abbaye et Nelson Mandela de Créteil. Enfin, le Contrat Territoire Lecture conclu avec l'Etat, qui a fait l'objet d'une délibération du Conseil de Territoire du 10 avril 2019, donne lieu au versement d'une subvention de 30 000 euros par an sur la durée du conventionnement à partir de 2020 ;

Informations sur l'accusé de réception	
Envoyé à	Préfecture de Créteil
le	13/10/20
Accusé réception le	13/10/20
Numéro de l'acte	CT2020.4/058
Identifiant télétransmission	094-200058006-20201007-lmc119385-DE-1-1

**SEANCE DU CONSEIL DE TERRITOIRE
DU 7 OCTOBRE 2020**

- L'amélioration de la connaissance des publics : il constitue un objectif du réseau de lecture publique pour les prochaines années et pourra donner lieu à des enquêtes et des sondages, et à d'autres formes d'association des usagers. Les projets d'établissements élaborés en 2020 pour les médiathèques de Créteil, Alfortville, Bonneuil et Sucy, intègrent une orientation « connaissance des publics » renforcée, qui pourra s'appuyer sur la direction de l'Observatoire de GPSEA ;

**LE CONSEIL DE TERRITOIRE,
REGULIEREMENT CONVOQUE LE 1er OCTOBRE 2020,
SUR PROPOSITION DE MONSIEUR LE PRESIDENT,
APRES EN AVOIR DELIBERE,**

ARTICLE 1 : **PREND ACTE** de la communication du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes relatif à la politique de lecture publique de Grand Paris Sud Est Avenir sur les exercices 2016 et suivants.

ARTICLE 2 : **PREND ACTE** de la tenue du débat portant sur le rapport.

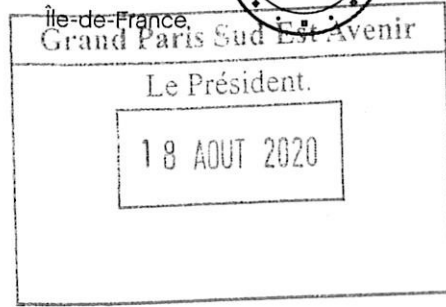
FAIT A CRETEIL, LE SEPT OCTOBRE DEUX MIL VINGT.

Le Président,



Signé
Laurent CATHALA

Informations sur l'accusé de réception	
Envoyé à	Préfecture de Créteil
le	13/10/20
Accusé réception le	13/10/20
Numéro de l'acte	CT2020.4/058
Identifiant télétransmission	094-200058006-20201007-lmc119385-DE-1-1



T 13/2017
Arrivée courrier le

07 SEP. 2020

GPSEA

Le 13 AOUT 2020

Le président

G-2020-0528C

à

Dossier suivi par : Nadia Dumoulin, greffière
T 01 64 80 88 02
Mél : nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Laurent CATHALA
Président du Grand Paris Sud Est Avenir

Réf. : 2019-0125
P.J. : 1 rapport

Europarc
14 rue Le Corbusier
94046 CRÉTEIL

Objet : notification du rapport d'observations
définitives

RECOMMANDE
AVEC ACCUSE DE RECEPTION

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir concernant les exercices 2016 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet du Val-de-Marne ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques du Val-de-Marne.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Christian Martin

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

**ETABLISSEMENT
PUBLIC TERRITORIAL
GRAND PARIS SUD EST Avenir**

(94)

POLITIQUE DE LA LECTURE PUBLIQUE

Exercices 2016 et suivants

**Observations
délibérées le 22 avril 2020**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	2
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	3
OBSERVATIONS	4
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	4
2 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL	4
2.1 Présentation de l'établissement public territorial	4
2.2 Compétences et gouvernance	6
2.2.1 Des compétences élargies	7
2.2.2 Une gouvernance corsetée par une charte de coopération.....	7
2.2.3 Une stratégie restant à formaliser	8
2.2.4 Une organisation évolutive rassemblant culture et sports	8
3 POIDS FINANCIER DE LA POLITIQUE DE LECTURE PUBLIQUE	9
3.1 Une part significative dans les dépenses de fonctionnement	10
3.2 Les transferts de charges	11
3.3 Des financements extérieurs limités.....	12
4 ORGANISATION DU RESEAU DE LECTURE PUBLIQUE	13
4.1 Des équipements de lecture principalement de catégorie 1	13
4.2 Évolution du parc d'équipements de lecture publique	16
4.3 Un règlement intérieur commun récent.....	17
4.4 Des modalités d'inscription en cours d'homogénéisation.....	17
4.5 Une tarification désormais homogène.....	19
4.6 Gestion de l'ouverture de l'équipement.....	19
5 DES MOYENS HUMAINS SIGNIFICATIFS	20
5.1 Des effectifs	20
5.2 Organisation du temps de travail.....	21
5.3 Un régime indemnitaire en cours d'unification.....	23
6 GESTION DES ACTIVITES DES MEDIATHEQUES	23
6.1 Gestion des documents.....	23
6.1.1 Un système d'information de gestion des bibliothèques en cours de constitution	23
6.1.2 Une politique d'achat des documents à consolider.....	24
6.1.3 Des emprunts et retours de documents partiellement automatisés	25
6.1.4 Un livre numérique encore balbutiant	26
6.2 Des médiathèques aux activités plurielles.....	27
6.2.1 Accès Wi-Fi et matériels informatiques mis à disposition des usagers	27
6.2.2 Des activités diversifiées	28
6.2.3 Une connaissance limitée des publics	28
ANNEXES.....	29

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné la politique de lecture publique de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA). Ce contrôle (phases d'instruction et de contradiction) a été conduit avant la crise sanitaire due au Covid-19.

Des orientations stratégiques à formaliser

GPSEA, créé en 2016, gère directement la totalité des équipements de lecture publique irriguant son territoire de 314 000 habitants, à l'exception de l'équipement de Périgny-sur-Yerres, géré par le biais d'une association, et de celui de Santeny qui n'a pas été transféré.

La naissance récente de GPSEA l'invite à penser et à arrêter ses orientations stratégiques. C'est l'objet du contrat territoire-lecture conclu avec l'État en 2019 d'établir un état des lieux et d'aider à la formalisation de ces orientations.

Le réseau de lecture apparaît cohérent sur le territoire de l'ancienne communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne mais forme ailleurs un puzzle plutôt mal ajusté, composé d'équipements conçus pour servir des micro-territoires, sans véritable cohésion à l'échelle du territoire de l'EPT.

Un plan pluriannuel des équipements structurants devait être adopté à l'automne 2019.

Une activité significative mobilisant des moyens importants

Les coûts des équipements de lecture publique de GPSEA sont très supérieurs à la moyenne nationale mais le pourcentage d'habitants inscrits dans une médiathèque est de 16,4 % contre 12 % au niveau national. En revanche, le nombre de livres empruntés par habitant est inférieur à 3 contre 3,3 nationalement. Enfin, certaines médiathèques font face à des publics difficiles qui peuvent exiger plus de personnel.

La lecture publique mobilisait au moins 11,8 M€ en dépenses de fonctionnement en 2018, soit 10,2 % du budget de fonctionnement de GPSEA. Le compte fonctionnel joint au compte administratif minore les dépenses de personnel d'au moins 1 M€ ; sa fiabilité apparaît limitée. Le nombre d'agents des médiathèques s'élève à 7 pour 10 000 habitants contre 5,2 en moyenne nationale, soit un coût minimal de 2 800 € pour 100 habitants contre 2 000 €.

La mise en place d'une gestion commune à accélérer

Les régimes du temps de travail ne sont toujours pas unifiés et restent fonction de la collectivité d'origine. En outre, les agents issus de la communauté d'agglomération Plaine centrale Val-de-Marne bénéficient d'une durée du travail inférieure de plus de 100 heures à la durée légale.

De même, si GPSEA s'est doté en avril 2019 d'un régime indemnitaire commun à tous ses agents, les situations individuelles restent disparates et méritent d'être revues à l'aune de celui-ci.

La gestion du personnel se fait par site voire par commune mais n'est pas territorialisée à l'échelle de GPSEA.

Pour autant, la collectivité a adopté, en juin 2019, un règlement intérieur commun à toutes les médiathèques et une tarification unique pour les non-résidents. La gratuité est de mise pour les résidents depuis juin 2017. De même, le déploiement d'un système d'information de gestion des bibliothèques sur tous les sites est en cours et sera terminé courant 2020. Enfin, un service de livres numériques est devenu, en février 2019, le premier service intégré offert aux usagers du territoire.

Enfin, si le suivi des activités culturelles est bien codifié, la connaissance des publics, de leurs usages et de leurs besoins restent imparfaites.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

- Rappel au droit n° 1 : Adopter un régime de temps de travail unique pour l'ensemble des agents et conforme à la réglementation fixant à 1 607 heures la durée annuelle du travail dans le cadre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. 22
- Rappel au droit n° 2 : Mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. 23

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Adopter formellement un plan pluriannuel d'investissement afin d'achever la démarche déjà engagée. 8
- Recommandation n° 2 : Créer un formulaire d'inscription commun à l'ensemble des médiathèques. 18
- Recommandation n° 3 : Gérer globalement les agents des médiathèques et non équipement par équipement. 23
- Recommandation n° 4 : Gommer les disparités indemnitaires découlant des origines territoriales des agents. 23
- Recommandation n° 5 : Développer le déploiement des solutions de prêts et de retours automatisés. 26
- Recommandation n° 6 : Développer la connaissance du public des médiathèques, de ses usages et de ses besoins. 28

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir, pour les exercices 2016 et suivants. Le contrôle porte plus particulièrement sur la politique de la lecture publique.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées à l'annexe n° 1.

L'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir n'a pas répondu au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé par la chambre le 12 juin 2020, le délai étant fixé à un mois par le code des juridictions financières.

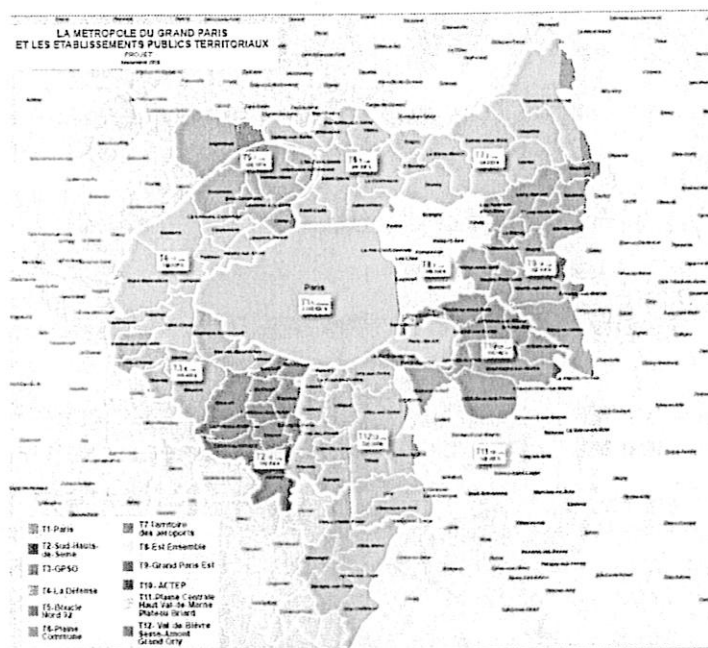
2 PRÉSENTATION ET GOUVERNANCE DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC TERRITORIAL

2.1 Présentation de l'établissement public territorial

Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) est l'un des 11 établissements publics territoriaux créés au 1^{er} janvier 2016 et porte le numéro 11. Il est également l'un des 12 territoires de la Métropole du Grand Paris. Cette dernière est composée de Paris et des 123 communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que de 7 communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val-d'Oise, soit une population d'un peu plus de 7 millions d'habitants.

GPSEA s'étire des portes de Paris jusqu'à l'arc boisé du sud-est francilien et au début du plateau agricole de la Brie.

Carte n° 1 : Établissements publics territoriaux



Source : Institut d'aménagement et d'urbanisme Île-de-France

GPSEA se compose des anciennes communautés d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne (3 communes) et du Haut Val-de-Marne (7 communes), de la communauté de communes du Plateau Briard (5 communes) et de la ville de Bonneuil-sur-Marne. Ce nouveau territoire regroupe donc 16 communes : Alfortville, Boissy-Saint-Léger, Bonneuil-sur-Marne, Chennevières-sur-Marne, Créteil, La Queue-en-Brie, Le Plessis-Tréville, Limeil-Brévannes, Mandres-les-Roses, Marolles-en-Brie, Noisieu, Ormesson-sur-Marne, Périgny-sur-Yerres, Santeny, Sucy-en-Brie et Villecresnes.

GPSEA est, avec une population de 314 000 habitants, l'établissement public territorial le moins peuplé de la Métropole du Grand Paris. En revanche, son territoire, d'une superficie de 100 km², le situe au 3^{ème} rang sur 12 après Grand-Orly Seine Bièvre et Paris.

Carte n° 2 : Établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir



Source : GPSEA

Il est ainsi constitué de zones très urbaines, à l'image de Créteil, ville préfecture de 91 451 habitants et d'espaces plus ruraux où se côtoient des communes de moins de 5 000 habitants. 40 % du territoire sont constitués d'espaces agricoles, forestiers et naturels, soit le double de la moyenne constatée dans le département du Val-de-Marne. Grand Paris Sud Est Avenir est parcouru par un réseau d'infrastructures ferroviaires dense (RER A et D, ligne 8 du métro, arrivée de la ligne 15 à terme), un maillage routier et autoroutier important (A 86, RN 4, RN 406, RN 19 et RD 6) et la présence d'une des 3 principales plateformes multimodales franciliennes avec le port de Bonneuil-sur-Marne.

L'importance des équipements d'échelle métropolitaine - culturels, sportifs et de loisirs dont 40 reconnus d'intérêt territorial, de recherche et d'enseignement supérieur comme l'Université de Paris Est-Créteil ou de santé, avec cinq centres hospitaliers sur le territoire - ainsi que le dynamisme du tissu économique local (18 859 établissements) font de Grand Paris Sud Est Avenir un pôle de développement du sud-est parisien.

2.2 Compétences et gouvernance

GPSEA a inclus dans son champ de compétences et reconnu d'intérêt territorial les équipements de lecture publique. Jean-François Dufeu, 8^{ème} vice-président de GPSEA, conseiller municipal de Créteil, est chargé des équipements culturels et sportifs et donc des 19 médiathèques. Le directeur général adjoint chargé de la citoyenneté encadre la direction culture et sports regroupée en juin 2019 et chargée de la gestion des médiathèques¹.

¹ Annexe n° 2 Organigramme des services.

2.2.1 Des compétences élargies

GPSEA exerce trois types de compétences.

Les premières sont dites pleines et entières. Elles sont obligatoires et confiées par la loi NOTRe à savoir :

- l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaire à l'échelle du territoire, l'élaboration d'un plan climat air-énergie, la politique de la ville, la gestion des déchets ménagers, l'eau et l'assainissement ;
- la construction, l'aménagement et la gestion d'équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs ainsi que l'action sociale sont des compétences subordonnées à la définition d'un intérêt territorial.

Les secondes sont dites partagées avec la Métropole du Grand Paris et concernent le développement et l'aménagement économique, social et culturel ainsi que l'habitat.

Les troisièmes sont héritées des anciennes intercommunalités, soit les transports, la voirie, l'économie sociale et solidaire, la production florale et arboricole, la fabrication et la livraison de repas, le tourisme dont les itinéraires de découverte, l'aménagement et l'entretien des itinéraires cyclables, la coopération décentralisée, l'accessibilité, la propreté urbaine et l'hygiène publique.

En vertu de l'article L. 5219-5-VII du code général des collectivités territoriales, GPSEA avait deux ans à compter de la création de la Métropole du Grand Paris pour délibérer sur la compétence « construction et entretien des équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt territorial ».

Le conseil de territoire du 14 décembre 2016 a délibéré en faveur de la reconnaissance de l'intérêt territorial des équipements de lecture publique, d'enseignement musical et artistique et des piscines. Selon GPSEA, cette délibération a été prise « *dans un esprit de solidarité et d'équité envers les habitants des communes et plaçant les usagers au cœur de ses préoccupations, cette décision doit conduire à l'harmonisation et l'amélioration de l'offre de service public* ». Par ailleurs, une charte de coopération relative à l'exercice des compétences en matière de culture et de sport a été signée entre le maire de chacune des 16 communes et le président de GPSEA.

Aux 15 équipements culturels et sportifs déjà d'intérêt territorial dans les anciennes communautés d'agglomération constituant désormais GPSEA s'ajoutent 26 nouveaux équipements dont 12 médiathèques. Les équipements culturels et sportifs comprennent 19 médiathèques, 10 conservatoires, la Maison des arts et de la culture de Créteil, 7 piscines et 4 sites multisports.

2.2.2 Une gouvernance corsetée par une charte de coopération

Une charte de coopération relative à l'exercice des compétences en matière de culture et de sport est signée entre chacune des communes et GPSEA.

Quatre garanties figurent à l'article 4 de la charte de coopération. Premièrement, une garantie de gouvernance partagée une fois les équipements transférés se traduit par la mise en place d'instances de concertation et d'orientations qui permettent aux communes de faire part de leurs priorités de travail, de projet. Ces instances de concertation sont effectives et des comptes rendus ont été établis, notamment des réunions tenues à Boissy-Saint-Léger le 9 avril 2018, Chennevières-sur-Marne le 15 juin 2018, Noisieu le 11 avril 2018 mais aussi Sucy-en-Brie, Le Plessis-Trévisse, Limeil-Brévannes, Ormesson-sur-Marne et Villecresnes.

Deuxièmement, une garantie de priorité programmatique donne au maire de la commune un quasi-droit de veto sur l'attribution des créneaux horaires d'utilisation de l'équipement. Par ailleurs, l'équipement pourra être mis à disposition de la commune dans le cadre

de conventions à titre gracieux (réunion publique, conférence, réunion de travail, etc.). Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise que ses orientations en matière de lecture publique ne doivent pas faire disparaître les spécificités de ses communes membres.

Troisièmement, la garantie de maintien de la relation de proximité et de participation à la vie locale signifie que les directeurs d'équipement ont commandé de participer aux projets définis par la municipalité et aux animations décidées par elle, aux instances de pilotage et de coordination mises en place par la commune. Par ailleurs, les directeurs ou responsables d'équipement, en cas de vacance de poste, seront recrutés dans le cadre d'une procédure liée avec les maires des communes.

Quatrièmement, l'absence de position préalable sur la politique tarifaire suppose que cette dernière puisse être définie progressivement et en lien avec les politiques tarifaires municipales.

Cette charte de coopération montre le souhait d'un travail en bonne intelligence entre les communes et le territoire. Ainsi, les directeurs d'équipements sont recrutés dans le cadre d'une procédure liée avec les maires des communes telle que prévue à l'article 4 de la charte de coopération. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise que cette procédure consiste principalement à présenter le/la candidat/e sélectionné/e au maire concerné avant la validation définitive du recrutement par l'EPT. S'il est entendu que l'équipement tient compte des besoins communaux, sa gestion tant des effectifs que des collections relève de l'autorité gestionnaire, en l'occurrence GPSEA.

2.2.3 Une stratégie restant à formaliser

Si la stratégie du réseau de lecture publique de GPSEA n'est pas formalisée en tant que telle, elle affleure notamment dans des réponses fournies à la chambre. Les orientations de GPSEA visent à mieux répartir l'offre d'équipements de lecture et à chiffrer un programme pluriannuel d'investissement (PPI). Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA évoque une première ébauche d'un PPI à la fin de l'année 2019. Ce dernier mobiliserait un montant de crédits de 30,2 M€ sur la période 2020 à 2026. Il comporte une liste exhaustive de projets et d'opérations

Recommandation n° 1 : Adopter formellement un plan pluriannuel d'investissement afin d'achever la démarche déjà engagée.

C'est dans le cadre du contrat territoire-lecture conclu entre GPSEA et la direction régionale des affaires culturelles qu'un prestataire est mandaté pour mener un diagnostic sur la politique de lecture publique et participer à l'élaboration des orientations territoriales. Ces dernières devraient être connues début 2020. Selon la collectivité, l'ambition est de parvenir à enrichir les missions du réseau et donner du sens aux projets d'établissements à refondre pour permettre aux responsables de bibliothèques de les mettre en œuvre, en lien avec l'ensemble des acteurs de proximité.

2.2.4 Une organisation évolutive rassemblant culture et sports

Une direction de la culture chargée de la politique de la lecture publique a existé au sein de la direction générale adjointe de la citoyenneté et des technologies de l'information de 2016 à juin 2019. Elle a désormais fusionné avec celle des sports pour donner naissance à la direction de la culture et des sports qui est l'une des quatre directions de la direction générale adjointe de la citoyenneté avec la Mission ressource, coordination et pilotage, la direction de la cohésion territoriale et la direction des études composée de l'observatoire du territoire et du système d'information géographique. Une directrice de la culture et des sports a pris ses fonctions le 3 septembre 2019.

Une responsable de la lecture publique, aussi chargée de la coopération territoriale, ainsi qu'une coordinatrice des réseaux gèrent le pôle « lecture publique » et ses bibliothèques/médiathèques. Une nouvelle organisation est, désormais, en vigueur et a engendré une redéfinition des missions de ces deux agents. Le premier est chargé de la mise en œuvre du contrat territoire-lecture et le second de la gestion des projets du réseau (circulation des documents, système intégré de gestion des bibliothèques, etc.).

Chaque établissement dispose d'une organisation qui lui est propre et léguée par l'histoire du site.

Les médiathèques situés dans les communes de plus de 20 000 habitants (Alfortville, Créteil, Le Plessis-Tréville, Limeil-Brévannes, Sucy-en-Brie) bénéficient d'un directeur d'établissement, de bibliothécaires, d'assistants de conservation, de référents thématiques et d'agents chargés des fonctions support comme le secrétariat et l'entretien.

Pour les équipements situés dans des communes de 10 000 à 20 000 habitants, ils fonctionnent avec des bibliothécaires et des assistants de conservation.

3 POIDS FINANCIER DE LA POLITIQUE DE LECTURE PUBLIQUE

En 2016, les dépenses de fonctionnement et d'investissement consacrées aux bibliothèques/médiathèques s'élevaient à 343 M€ en Île-de-France, soit le premier poste (22 %) des dépenses culturelles des communes et des intercommunalités devant l'expression musicale, lyrique et chorégraphique 321 M€ (20 %) et l'action culturelle (18,5 %)². Ces dépenses liées aux médiathèques sont quasi exclusivement portées par les communes et les intercommunalités. Par ailleurs, la région Île-de-France compte 565 lieux de lecture publique de plus de 100 m².

Tableau n° 1 : Dépenses culturelles de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales en Île-de-France en 2016

En millions d'euros	Dépenses	En %
Bibliothèques et médiathèques	343	22
Expression musicale, lyrique et chorégraphique	321	20
Action culturelle	294	19
Services communs	128	8
Théâtres	126	8
Cinémas et autres salles de spectacle	106	6,6
Musées	95	6
Arts plastiques	93	6
Entretien du patrimoine culturel	50	3
Archives	16	1
Autres	7	0,4
Total	1 580	100

Source : Atlas régional de la culture 2018, Ministère de la culture

Il en est de même pour les dépenses culturelles d'un montant total de 1,9 Md€. Elles sont le fait des communes (1,25 Md€), des intercommunalités (335 M€), des départements (231 M€) et de la région (75 M€). Le bloc communal représente 84 % des dépenses culturelles des collectivités territoriales de la région Île-de-France.

Par ailleurs, l'État représente 56 % de la dépense culturelle francilienne et les collectivités locales 44 %. Cette part élevée de l'État, due à la gestion de grands établissements culturels nationaux,

² Source : Ministère de la culture, Département des études de la prospective et des statistiques, Atlas régional de la culture 2018.

est spécifique à la région Île-de-France où il dépense 201 € par habitant en fonctionnement et en investissement contre 21,5 € par habitant en moyenne dans les autres régions.

Tableau n° 2 : Dépense culturelle en fonctionnement et en investissement en Île-de-France

En euros par habitant	État	Région	Département	Intercommunalité	Commune	Total
	201	6,2	19	42,3	110,7	379,2

Source : Atlas régional de la culture 2018, Ministère de la culture

3.1 Une part significative dans les dépenses de fonctionnement

Le budget principal révèle que GPSEA exerce de réelles compétences comme le montrent notamment des charges de personnel de 48 M€ qui représentaient 35,7 % des produits de gestion en 2018. Les effectifs s'élevaient à 1 146 agents en 2018.

Tableau n° 3 : Principaux indicateurs financiers

En millions d'euros	2016	2017	2018	Var 2018/2017 (en %)
Produits de gestion	116,5	132,1	137,0	+ 3,7
Charges de gestion	92,8	112,3	115,8	+ 3,1
Excédent brut	23,7	19,8	21,3	+ 7,3
Trésorerie	26,6	28,9	38,2	+ 32,1
Dette au 31 décembre	168,8	167,5	173,4	+ 3,5
Dépenses d'équipement	10,4	18,5	24,0	+ 30

Source : chambre régionale des comptes Anafi

Des régularisations perturbent l'analyse. Les produits de gestion sont en augmentation modérée de 3,7 % sur la période 2017-2018, liée à un accroissement des ressources fiscales de 0,6 % et des ressources institutionnelles de 6,4 %. La progression de 3,1 % des charges de gestion apparaît dynamique mais reste inférieure à celle des produits de gestion. La trésorerie reste abondante sur l'ensemble de la période avec 38,2 M€, soit 116 jours de charges courantes. L'encours de dette est passé de 174,9 M€ au 1^{er} janvier 2016 à 173,4 M€ au 31 décembre 2018. Il représentait 9,5 années de capacité d'autofinancement brut en 2018. La capacité de désendettement est tombée à 7,8 années en tenant compte de la trésorerie. La dette est en baisse et représente 9,5 années de capacité d'autofinancement brut en 2018. GPSEA compte tenu du faible dynamisme de la ressource fiscale dispose d'une marge de manœuvre réduite en matière d'endettement.

Les transferts de charges des bibliothèques/médiathèques ont été terminés en 2017. Les dépenses de fonctionnement liées à ces équipements s'élevaient à 10,8 M€ en 2018, soit la moitié des dépenses culturelles de GPSEA ou encore 9,5 % des charges de gestion du budget principal selon l'approche retraitée de la chambre. La masse salariale s'établissait à 8,9 M€ et les effectifs à 203 agents en 2018, soit 18 % des effectifs de GPSEA, dont 16 contractuels.

Tableau n° 4 : Répartition des dépenses culturelles

En millions d'euros	2016	2017	2018
Fonctionnement	14,9	18,2	21,3
Bibliothèques	6,4	8,8	10,8
Musique	7,4	8,3	9,3
Action culturelle	1,1	1,1	1,2
Investissement	1,1	2,3	2,7
Bibliothèques	0,4	0,8	1,2
Musique	0,2	0,4	1,1
Action culturelle	0,5	1,1	0,4
Total	16	20,5	24

Source : comptes administratifs

Les dépenses d'investissement dans les équipements de lecture s'élevaient à 1,2 M€ en 2018, soit 5 % des dépenses totales d'équipement. Le montant d'investissement apparaît faible tant par rapport aux dépenses de fonctionnement qu'aux effectifs mobilisés. Pourtant, avec des dépenses d'investissement de 321 € pour 100 habitant en moyenne sur les années 2017 et 2018, GPSEA est au-dessus de la moyenne nationale de 285 €³.

3.2 Les transferts de charges

Les médiathèques sont déclarées d'intérêt territorial par une délibération du 14 décembre 2016. Aux équipements déjà transférés à l'ancienne communauté d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne, s'ajoutent les équipements transférés par les communes à GPSEA par délibération précitée à savoir la médiathèque du Forum de Boissy-Saint-Léger, la médiathèque/ludothèque Bernard Ywanne de Bonneuil-sur-Marne, la médiathèque Albert Camus de Chennevières-sur-Marne, la ludothèque de Créteil, la bibliothèque de Mandres-les-Roses, la bibliothèque de Marolles-en-Brie, la bibliothèque de Noisieu, la médiathèque d'Ormesson-sur-Marne, la médiathèque Jacques Duhamel, du Plessis-Tréville, la bibliothèque George Sand de La Queue-en-Brie, la médiathèque de Sucy-en-Brie, la bibliothèque de Villecresnes et la valorisation de la subvention versée à l'association gérant la bibliothèque de Périgny-sur-Yerres. Le transfert de charges concerne 13 nouveaux équipements. Seule la commune de Santeny n'a pas opéré de transfert. En effet, elle ne dispose pas à proprement dit d'une bibliothèque/médiathèque mais d'une salle de lecture gérée par une association sport/culture dont les activités se déroulent au sein d'un équipement polyvalent.

La chambre constate que le transfert des équipements de lecture n'est pas total sur le territoire en raison de la situation singulière de Santeny.

La commission locale d'évaluation des charges territoriales (CLECT) du 30 juin 2017 a fixé le montant des transferts de charges de 13 médiathèques-bibliothèques transférées par les communes.

Une charte de coopération concernant l'exercice des compétences en matière de culture et de sport régit les modalités de transfert de la gestion des bibliothèques et médiathèques. Elle indique que les biens communaux sont mis à disposition de l'EPT à titre gratuit et prévoit la mutualisation de leur utilisation. Un règlement de mise à disposition fixe leurs modalités de fonctionnement.

Le transfert de charges entre les communes et l'EPT trouve sa traduction dans le fonds de compensation des charges transférées (FCCT) qui se compose, en fonctionnement, de trois catégories de charges :

³ Bibliothèques municipales et intercommunales, Données d'activité 2016, Synthèse nationale, Ministère de la culture, 2019.

- les charges directes (dépenses de personnel et fluides) sont intrinsèquement liées à l'exploitation de l'équipement ;
- les charges semi-directes (petites réparations et nettoyage) sont des prestations ponctuelles qui concourent à la compétence, sans y être exclusivement dédiées ;
- les charges indirectes sont principalement des services support.

Force est de constater comme le fait la CLECT⁴ que le système d'évaluation des charges est déclaratif mais tempéré par un dialogue, que les différences de commune à commune sont importantes et que le périmètre des charges directes et semi-directes n'est pas identique selon les communes.

Concernant les dépenses d'équipement, la méthode retenue pour le transfert de charges est le calcul d'une quote-part d'épargne brute de la commune, proportionnelle à la part des dépenses que la commune consacrait à l'entretien des équipements transférés au territoire. Cette méthode permet de contourner l'obstacle de la volatilité des dépenses d'investissement et de s'appuyer sur une assiette de calcul plus aisée à déterminer malgré le caractère incomplet des données comptables communiquées par plusieurs communes au moment du transfert.

Enfin, en attendant le transfert effectif des équipements et leur gestion en direct, il a été convenu, dans le cadre de conventions de gestion transitoires, avec les communes du territoire qu'elles continueraient à prendre en charge les dépenses relatives à la gestion de l'équipement transféré et que le territoire les rembourserait sur la base de mémoires de refacturation. Ainsi, à titre d'exemple, les communes ont présenté, en 2018, des mémoires de refacturation d'un montant de 132 742,31 € pour des interventions d'entretien (compte 6217) et de 74 135,65 € pour des marchés exécutés.

3.3 Des financements extérieurs limités

Les sources de financements externes sont au nombre de quatre pour la politique de lecture publique. De manière générale, elles font l'objet d'une attention toute particulière de l'établissement public qui s'est doté depuis mi-2018 d'un chargé de projet rattaché à la direction des finances, dédié à l'accompagnement des directions à la recherche de financements externes.

La direction régionale des affaires culturelles a financé, en 2017, dans le cadre de la dotation générale de décentralisation, pour un montant de 110 464 € l'acquisition d'un nouveau bibliobus d'un coût de 223 155 € HT. En 2018, elle a financé à hauteur de 172 917 € la création de services numériques aux usagers d'un montant de 345 833 € HT. Dans les deux cas, la DRAC a financé la moitié des investissements réalisés par GPSEA.

Le conseil régional d'Île-de-France est intervenu à hauteur de 1 876 € en 2017 et de 72 000 € en 2018 pour financer la création de services numériques aux côtés de la DRAC.

La caisse d'allocations familiales du Val-de-Marne intervient dans le cadre des contrats enfance jeunesse pour les ludothèques de Bonneuil-sur-Marne, Créteil et Sucy-en-Brie pour un montant de 17 136 € en 2018 et dans le cadre du contrat local d'accompagnement à la scolarité pour un montant de 2 547 € pour la même année.

Le Conseil national du livre est intervenu en 2018 pour financer à hauteur de 7 352 € la diffusion du livre auprès des publics empêchés de la médiathèque de Boissy-Saint-Léger.

⁴ Document de présentation de la CLECT du 30 juin 2017.

Tableau n° 5 : Financements externes

	2017	2018	2019	2020
Direction régionale des affaires culturelles	110 464	172 917	930 384	30 000
Caisse d'allocations familiales 94		19 684	Nd	nd
Conseil régional Île-de-France	1 876	72 000	340 000	
Conseil national du livre		7 352		
Total	112 340	271 953	1 270 384	nd

Source : GPSEA

Enfin, des financements seront disponibles dans le cadre d'un contrat territoire-lecture. Ce dernier signé entre GPSEA et l'État, représenté par la direction régionale des affaires culturelles d'Île-de-France a fait l'objet d'une délibération en date du 10 avril 2019 et s'achèvera le 31 décembre 2022. Il est prévu qu'un consultant extérieur permette de consolider le diagnostic relatif à la lecture publique déjà réalisée par les services du territoire et d'accompagner la formalisation des orientations et les axes de développement du contrat territoire-lecture fin 2019.

Tableau n° 6 : Contrat territoire-lecture

En euros	2020	2021	2022
Montant	30 000	30 000	30 000

Source : Contrat territoire-lecture de l'établissement public territorial GPSEA

4 ORGANISATION DU RESEAU DE LECTURE PUBLIQUE

4.1 Des équipements de lecture principalement de catégorie 1

Le territoire dispose de 0,058 m² de médiathèques par habitant hors bibliobus avec des variations d'une commune à l'autre pouvant aller de 0,009 m² par habitant pour La Queue-en-Brie, 0,023 m² par habitant pour les communes de Chennevières-sur-Marne et Limeil-Brevannes, 0,052 m² par habitant pour Alfortville, 0,07 pour Créteil et Le Plessis-Trévise, 0,08 pour Marolles-en-Brie, 0,11 pour Ormesson-sur-Marne et 0,14 pour Bonneuil-sur-Marne⁵.

Sur les 16 communes de GPSEA, seulement 2 communes parmi les moins peuplées, Noiseau (4 757 hab.) et Santeny (3 695 hab.), n'ont pas d'équipements de lecture publique.

L'Association des directeurs de bibliothèques départementales de prêt (ADBBDP), devenue Association des bibliothécaires départementaux (ABD), a développé une typologie des lieux de lecture publique adoptée comme référence dans les documents produits par le ministère de la culture et de la communication⁶. Cette typologie différencie des bibliothèques de niveau 1, de niveau 2 et de niveau 3 ou relais, des points lecture et des dépôts. Le point lecture répond à deux ou trois critères définis pour les bibliothèques de niveau 3. Le dépôt répond à moins de deux critères fixés pour les équipements de niveau 3.

⁵ Détail dans annexe n° 4.

⁶ Ministère de la culture, Modalités de calcul de la typologie des bibliothèques.

Tableau n° 7 : Classement des équipements de lecture selon leurs caractéristiques

Caractéristiques	Bibliothèques de niveau 1 (a)	Bibliothèques de niveau 2	Bibliothèques de niveau 3 ou Relais
Crédits d'acquisition	2 €/habitant	1 €/habitant	0,5 €/habitant
Ouverture au public	+ 12h/semaine	+ 8h/semaine	+4h/semaine
Personnel (b)	1 agent cat B filière culturelle pour 5 000 hab. ou 1 salarié qualifié pour 2 000 hab.	1 salarié qualifié	Bénévoles qualifiés
Surface	+ 100 m ² et 0,07 m ² par habitant ou 0,015 m ² pour les villes de + 25 000 habitants	+ 50 m ² et 0,04 m ² par habitant	+ 25 m ²
GPSEA	Alfortville Bonneuil-sur-Marne Créteil Limeil-Brévannes Le Plessis-Trévisé Ormesson-sur-Marne Sucy-en-Brie	Boissy-Saint-Léger Chennevières-sur-Marne La Queue-en-Brie Marolles-en-Brie Villecresnes	Mandres-les-Roses Périgny-sur-Yerres

(a) Les bibliothèques de niveau 1 répondent aux normes de l'État

(b) Salarié qualifié : Titulaire d'un DUT ou DEUST Métiers du livre, titre d'auxiliaire de bibliothèque de l'association des bibliothèques de France BEATP médiateur du livre ou cycle de formation de base dispensé par une bibliothèque départementale de prêt. Un plein temps à partir de 5 000 habitants, un mi-temps de 2 000 à 4 999 habitants, un tiers temps au-dessous de 2 000 habitants
Bénévole qualifié : Titre d'auxiliaire de bibliothèques de l'ABF ou cycle de formation de base dispensé par une BDP

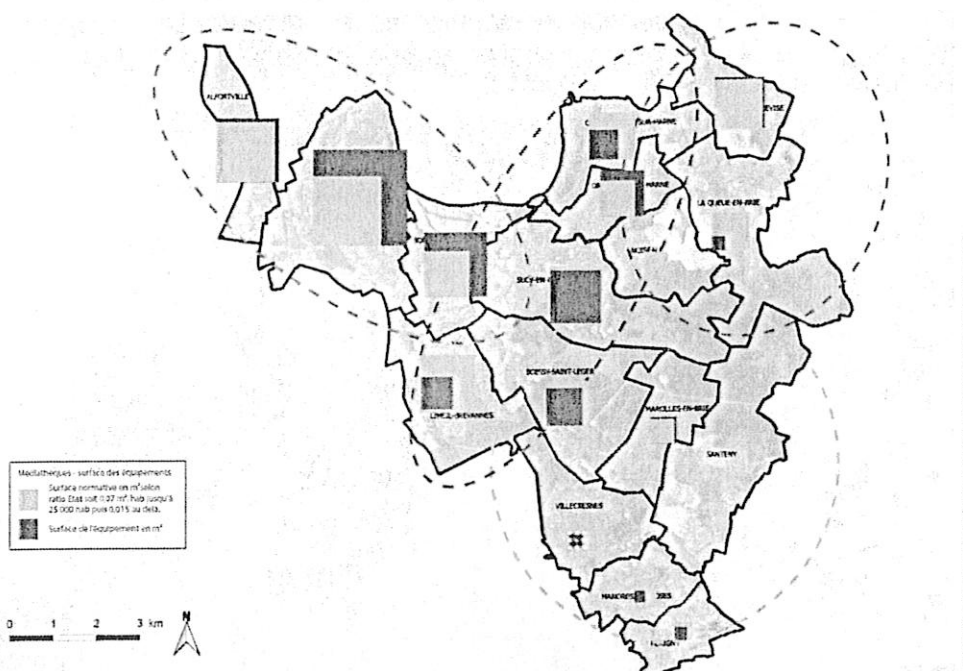
Source : ADBDP, GPSEA

Au sein de GPSEA, les bibliothèques de niveau 1 représentent 46 % des équipements de lecture, contre 38 % celles de niveau 2 et 16 % celles de niveau 3. Dans la région Île-de-France⁷, ces pourcentages sont respectivement 24 %, 31 % et 45 %. Ainsi, la distribution des équipements de lecture publique est très différente de celle de la région. Les bibliothèques de niveau 1 et 2 représentent 84 % des équipements de lecture publique pour GPSEA contre 55 % en région Île-de-France. Le positionnement des médiathèques de GPSEA est essentiellement sur des équipements de catégorie supérieure.

Le mode de gestion des bibliothèques/médiathèques relève de la régie à l'exception de celle de Périgny-sur-Yerres, gérée par une association qui reçoit un financement de GPSEA pour son fonctionnement.

⁷ Annexe n° 3 Typologie des équipements de lecture en Île-de-France et en France.

Carte n° 3 : Surface des équipements de lecture publique



Source : État des lieux des équipements structurants de GPSEA et pistes d'évolution, Conseil des maires, 6 juillet 2018

La moyenne de l'offre est de 0,0584 m² par habitant contre 0,06 pour la moyenne nationale⁸. Cependant les disparités territoriales sont considérables puisque le nombre de m² d'équipement de lecture par habitant peut aller de 0 à 0,1449.

L'offre apparaît insuffisante à Chennevières-sur-Marne, La Queue-en-Brie, Limeil-Brévannes, Périgny-sur-Yerres, Mandres-les-Roses et Villecresnes où les ratios de m² par habitant s'établissent entre 0,0095 et 0,0272 et sont les plus bas du territoire. Elle est inexistante à Noiseau en raison de la fermeture du point lecture après transfert à GPSEA. La partie sud du territoire apparaît, ainsi, la moins favorisée en matière d'équipements de lecture publique.

Tableau n° 8 : Surface des équipements de lecture publique

Communes	Nombre de sites	Surface	Population	Surface moyenne
Alfortville	2	2 335	44 634	0,0523
Boissy-Saint-Léger	1	772	16 075	0,0480
Bonneuil-sur-Marne	1	2 500	17 250	0,1449
Chennevières-sur-Marne	1	500	18 365	0,0272
Créteil	5	6 250	89 392	0,0699
La Queue-en-Brie	1	114	12 054	0,0095
Le Plessis-Trévisé	1	1 464	20 231	0,0724
Limeil-Brévannes	1	600	25 848	0,0232
Marolles-en-Brie	1	400	4 856	0,0824
Ormesson-sur-Marne	1	1 150	10 258	0,1121
Sucy-en-Brie	1	1 600	26 603	0,0601
Villecresnes	1	308	9 813	0,0314
Santeny ⁽¹⁾	0	0	3 695	0,0000
Mandres-les-Roses	1	70	4 515	0,0155
Noiseau	0	0	4 757	0,0000
Périgny-sur-Yerres	1	88	2 662	0,033
Total	19	18 151	311 008	0,0584

⁽¹⁾ Santeny n'a pas transféré son équipement qui consiste en une salle de lecture de très faible surface

Source : chambre régionale des comptes

⁸ Bibliothèques municipales et intercommunales, Données d'activité 2016, Synthèse nationale, Ministère de la culture, 2019.

L'offre est plus abondante et souvent constituée de constructions récentes à l'ouest avec Alfortville, Créteil et Bonneuil-sur-Marne, au nord-est avec Le Plessis-Trévise et Ormesson-sur-Marne et au centre Marolles-en-Brie et Sucy-en-Brie. Les ratios de m² par habitant évoluent entre 0,0523 et 0,1449.

Photo n° 1 : Médiathèque Mobile



Pour pallier ces insuffisances, GPSEA a lancé la construction d'un pôle culturel à Chennevières ainsi que la rénovation et l'agrandissement de la bibliothèque de Mandres-les-Roses. L'établissement public territorial s'est doté d'un médiabus et d'une médiathèque mobile qui circulent sur les communes d'Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes et Noisieu. La médiathèque mobile dessert les quartiers éloignés des structures fixes selon un calendrier hebdomadaire et des points de rencontre préétablis. Elle propose une collection de 3 600 documents pour adultes et enfants. Depuis la mi-octobre 2019, elle dessert également Marolles/Santeny, Mandres-les-Roses et Villecresnes, communes situées sur le plateau Briard. Ces 3 nouveaux arrêts ont généré, selon GPSEA, 150 nouveaux inscrits. Par ailleurs, il est envisagé d'étendre le nombre et l'amplitude des dessertes à l'automne 2020.

Le médiabus se déplace régulièrement dans les groupes scolaires excentrés et participe à certains de leurs projets. À vocation prioritairement événementielle, il mène des actions avec les acteurs sociaux-culturels locaux et participe à de nombreuses manifestations festives organisées sur le territoire.

4.2 Évolution du parc d'équipements de lecture publique

L'étude commandée par GPSEA préconise des travaux de réhabilitation et de maintenance sur une dizaine d'équipements⁹, des reconstructions sur le pôle Boissy-Saint-Léger/Limeil-Brévannes et à Chennevières-sur-Marne de façon mutualisée avec Ormesson-sur-Marne et de nouveaux équipements à Noisieu et sur le plateau Briard. Ces évolutions sont préconisées de façon à assurer un meilleur maillage du territoire.

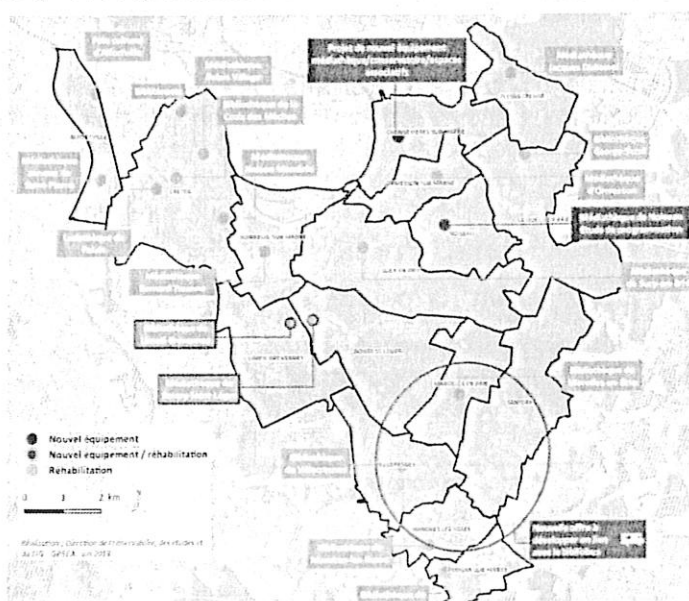
Alfortville a bénéficié de la construction d'un équipement neuf en 2007 et Créteil en 2013 avec la médiathèque Nelson Mandela. La médiathèque Ile Saint-Pierre d'Alfortville a fait l'objet d'une rénovation en 2015 et la médiathèque des Bleuets à Créteil en 2016.

Les investissements réalisés dans les médiathèques sont passés de 0,4 M€ en 2016 à 0,8 M€ en 2017 et 1,2 M€ en 2018. Aucune construction neuve n'a été réalisée sur cette période. Les investissements ont trait à des réaménagements et du gros entretien.

⁹ État des lieux des équipements structurants de GPSEA et pistes d'évolution, Conseil des maires, 6 juillet 2018.

GPSEA ne s'est pas doté d'un plan pluriannuel d'investissement notamment pour ses médiathèques. La collectivité indique qu'un tel plan devrait être adopté à l'automne 2019.

Carte n° 4 : Propositions d'évolution du réseau des médiathèques



Source : État des lieux des équipements structurants de GPSEA et pistes d'évolution, Conseil des maires, 6 juillet 2018

4.3 Un règlement intérieur commun récent

Les règlements intérieurs des équipements de lecture publique étaient jusqu'en juin 2019 ceux qui prévalaient avant la mise à disposition de ceux-ci à GPSEA au cours de l'année 2017. Les services de GPSEA ont travaillé à la mise au point d'un règlement intérieur commun aux différents sites. Par délibération du 19 juin 2019, le conseil territorial a adopté un règlement intérieur pour l'ensemble des équipements de lecture publique, qui harmonise les conditions d'accès et d'inscription, les règles d'emprunt et de consultation des documents, ainsi que les tarifs relatifs aux remboursements de documents perdus.

Le règlement intérieur comprend un préambule et 26 articles. Le préambule rappelle trois principes figurant dans la charte de coopération à savoir une gouvernance partagée entre GPSEA et les communes par le biais d'instances de concertation et d'orientation, un maintien de la relation de proximité et de participation à la vie locale et une priorité programmatique permettant à la commune de poursuivre son usage de l'équipement pour ses propres événements. Dans le même temps, l'article 1^{er} du règlement précise sans ambiguïté que « le réseau des bibliothèque/médiathèques/ludothèques est un service public de l'établissement public territorial GPSEA placé sous l'autorité du président de GPSEA ». Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA fait valoir que l'association des communes en amont contribue en aval à rendre plus aisée la mise en œuvre d'une décision, celle-ci étant mieux comprise et mieux acceptée.

4.4 Des modalités d'inscription en cours d'homogénéisation

L'inscription à la médiathèque se fait sur place par un formulaire dont la présentation n'est pas homogène d'un site à l'autre. Néanmoins, la plupart des rubriques leur sont communes (nom, prénom, date de naissance, profession, établissement scolaire, email, adresse). L'autorisation de la médiathèque d'envoyer des courriels est mentionnée dans un des formulaires.

Lors de l'inscription, l'utilisateur doit justifier de son identité et transmettre un justificatif de domicile. L'inscription est valable 1 an à partir de la date d'émission de la carte. Les enfants mineurs de moins de 14 ans s'inscrivent avec l'accord écrit de leurs parents. Par ailleurs, l'inscription peut être individuelle ou familiale.

Un formulaire commun d'inscription aux médiathèques reste à venir. Il devrait s'accompagner d'une carte intercommunale d'accès aux bibliothèques ce qui devrait faciliter l'accès aux collections et aux équipements. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise qu'un formulaire d'inscription commun devrait être mis en place concomitamment avec le déploiement du nouveau système d'information de gestion des bibliothèques sur les sites des communes d'Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes, Bonneuil-sur-Marne et Boissy-Saint-Léger. Par ailleurs, une carte commune d'accès est prévue pour les lecteurs inscrits sur ces sites.

Recommandation n° 2 : Créer un formulaire d'inscription commun à l'ensemble des médiathèques.

Tableau n° 9 : Nombre d'inscrits en 2017

	Inscrits (1)
Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes	27 494
Boissy-Saint-Léger	3 512
Bonneuil-sur-Marne	7 120
Chennevières-sur-Marne	1 822
La Queue-en-Brie	833
Le Plessis-Tréville	4 100
Marolles-en-Brie	nc
Ormesson-sur-Marne	1 716
Sucy-en-Brie	4 325
Villecresnes	506
Total	51 428

Source : rapports annuels 2017 des médiathèques (1) Titulaires d'une carte

Un habitant sur six est inscrit dans le réseau de la lecture publique, soit 16,4 % de la population de GPSEA contre une moyenne nationale à 12 %. Il est généralement observé que le ratio est d'autant plus élevé que la population couverte par l'équipement de lecture est faible (10 % pour plus de 100 000 habitants et 17 % entre 2 000 et 5 000 habitants). Par ailleurs, dans sa réponse au rapport provisoire, GPSEA souligne l'attractivité de ses médiathèques dont certaines attirent jusqu'à 10 % des habitants de communes limitrophes.

Tableau n° 10 : Prêts de documents en 2017

	Nombre de documents écrits	En %
Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes	762 904	71
Boissy-Saint-Léger	41 084	100
Bonneuil-sur-Marne	89 859	60
Chennevières-sur-Marne	35 125	58
La Queue-en-Brie	20 340	99
Le Plessis-Tréville	76 251	76
Marolles-en-Brie	nc	Nc
Ormesson-sur-Marne	62 955	74
Sucy-en-Brie	198 84	65
Villecresnes	nc	nc
Total	1 287 359	

Source : rapports annuels 2017 des médiathèques

Chaque inscrit dans le réseau emprunte en moyenne 25 documents par an. Le nombre de prêts de livres par habitant serait proche de 3 livres par an, soit un ratio inférieur de 10 % à la moyenne nationale constatée en 2016 de 3,3 livres par habitant.

4.5 Une tarification désormais homogène

Jusqu'à la délibération du 21 juin 2017¹⁰, coexistaient des équipements faisant l'objet d'une tarification dans six communes et d'autres faisant bénéficier de la gratuité comme cela était le cas pour les équipements de l'ancienne communauté d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne. La délibération précitée généralise la gratuité d'accès aux médiathèques et bibliothèques reconnues d'intérêt territorial. Les recettes habituellement perçues avant l'instauration totale de la gratuité sur l'ensemble du territoire étaient de l'ordre de 40 000 € ;

Par ailleurs, les personnes qui ne résident pas sur le territoire s'acquittent d'un droit très variable d'une commune à l'autre. La gratuité est de mise pour la commune de Plessis-Tréville. Pour les autres, la cotisation s'élève de 10 € à Mandres-les-Roses à 23 € à Alfortville, Créteil et Limeil-Brevannes. Les cotisations pour un abonnement adulte comprenant des documents son, image et numérique peuvent grimper à 46 € à Bonneuil-sur-Marne, 55 € à Ormesson-sur-Marne et à 62,4 € à Sucy-en-Brie. Une délibération du conseil territorial en date du 19 juin 2019 met fin à cette tarification différenciée selon les communes et instaure une tarification unique fixée à 20 € pour tout adhérent ne résidant pas sur le territoire de GPSEA.

4.6 Gestion de l'ouverture de l'équipement

75 % des équipements de lecture sont ouverts moins de 27 heures par semaine. 37 % le sont moins de 19 heures par semaine. Seulement 21 % ouvrent hebdomadairement plus de 30 heures. L'amplitude horaire la plus longue est celle de la médiathèque de l'abbaye Nelson Mandela située à Créteil avec 37 heures par semaine. Seulement quatre médiathèques du réseau de lecture publique ouvrent plus de 30 heures par semaine. La bibliothèque ayant l'amplitude horaire la plus faible est celle de Mandres-les-Roses avec 9 heures par semaine.

Tableau n° 11 : Heures d'ouverture hebdomadaire

Durée hebdomadaire	Nombre d'équipements de lecture	En %
+ 30 heures	4	21
20 - 27 heures	8	42
9 - 19 heures	7	37

Source : documents GPSEA

Les horaires d'ouverture de certaines médiathèques sont étendus à compter du 1^{er} octobre 2019. Ainsi, la médiathèque Nelson Mandela ouvre le dimanche de 14 heures à 18 heures, ce qui porte la durée d'ouverture hebdomadaire à 40 heures. De même, la médiathèque des Bleuets ouvre désormais le samedi de 10 heures à 18 heures. De même, le média-ludo du Palais ouvre un jour supplémentaire et inaugure un espace numérique. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA dit avoir identifié des sites comme par exemple Alfortville, Boissy-Saint-Léger et Chennevières-sur-Marne qui pourraient être concernés par des projets d'extension de leurs horaires d'ouverture.

L'amplitude horaire hebdomadaire est de 21 heures en moyenne au niveau national mais elle atteint 45 heures dans les territoires de plus de 100 000 habitants. Force est de constater que GPSEA reste un puzzle de territoires sans que le service offert en termes d'ouverture soit celui d'un territoire de plus de 300 000 habitants.

Le nombre de plages horaires d'ouverture peut varier de 2 à 4. Leur lisibilité est d'autant meilleure qu'elles sont peu nombreuses. Les équipements de lecture dotés de seulement deux plages horaires ne sont que 29 %. *A contrario*, ceux ayant trois voire quatre plages horaires, forcément moins aisées à appréhender, sont largement majoritaires avec 71 %.

¹⁰ N° CT 2017.4/064-1.

Tableau n° 12 : Nombre de plages horaires

Communes	Plages horaires
Alfortville	2
Boissy-Saint-Léger	3
Bonneuil-sur-Marne	3
Chennevières-sur-Marne	2
Créteil Mandela	2
La Queue-en-Brie	3
Le Plessis-Trévisé	4
Limeil-Brévannes	2
Mandres-les-Roses	3
Marolles-en-Brie	3
Ormesson-sur-Marne	3
Périgny-sur-Yerres	2
Sucy-en-Brie	3
Villecresnes	4

Source : documents GPSEA

52 % des équipements de lecture sont ouverts trois ou quatre jours par semaine ; 48 % le sont cinq jours par semaine. Aucun n'est ouvert six jours par semaine.

Tableau n° 13 : Nombre hebdomadaire de jours d'ouverture

Jours d'ouverture	Nombre de lieux de lecture	En %
5	5 (26 %)	26
4	9 (48 %)	48
3	5 (26 %)	26

Source : chambre régionale des comptes

5 DES MOYENS HUMAINS SIGNIFICATIFS

5.1 Des effectifs

Les effectifs du réseau des médiathèques s'élevaient à 203 agents en 2018, soit 17,7 % des 1 146 agents de l'établissement public territorial. Ils représentaient 197,4 équivalents temps plein. Seulement 7,9 % des agents des médiathèques sont des contractuels. Les agents titulaires de catégorie A attaché territorial de conservation, bibliothécaire territorial et conservateur de bibliothèques représentent 12 % des agents des médiathèques, les agents titulaires de catégorie B assistant de conservation, rédacteur et technicien 29 % et les agents titulaires de catégorie C adjoint administratif territorial, adjoint territorial de patrimoine, adjoint technique, agent de maîtrise, adjoint administratif territorial, adjoint territorial de patrimoine et adjoint technique 59 %. Sur les 203 agents 163 appartiennent à la filière culturelle ce qui est le cas de tous les agents de catégorie A, 22 à la filière administrative et 18 à la filière technique.

Ces effectifs s'établissaient à 191 agents au 31 mai 2019, soit 185,9 équivalents temps plein. Néanmoins, ces chiffres n'intègrent ni les vacataires ni les agents de la filière animation ni les 9 agents d'entretien des médiathèques. Au total, ce serait plutôt 244 personnes en incluant les vacataires qui interviennent dans les médiathèques. En excluant les vacataires, les agents permanents s'élevaient à 226 en 2018, soit 220 équivalents temps plein.

Les agents transférés de l'ancienne communauté d'agglomération Plaine centrale Val-de-Marne représentent 37,7 % des personnels des médiathèques, ceux directement recrutés par GPSEA 26 %, ceux de Sucy-en-Brie 9,4 % et ceux de Bonneuil 8,6 %.

Tableau n° 14 : Répartition des personnels selon leur origine au 31/5/2019

Provenance des agents	Effectifs
Grand Paris Sud Est Avenir	63
Haut Val-de-Marne	1
Plaine centrale du Val-de-Marne	92
La Queue-en-Brie	2
Bonneuil	21
Le Plessis-Trévisé	11
Créteil	1
Boissy-Saint-Léger	12
Sucy-en-Brie	23
Marolles-en-Brie	1
Ormesson-sur-Marne	7
Villecresnes	4
Chennevières-sur-Marne	5
Autre	1
Total	244

Source : GPSEA

Les dépenses de personnel liées au fonctionnement des médiathèques figurant au compte fonctionnel, qui s'élevaient à 9 M€ en 2018, ne comprennent pas les charges afférentes à l'emploi de 40 personnes dont 17 vacataires (10,9 ETP et 154 211 €), 14 agents de la filière animation (14 ETP et 499 477 €) et 9 agents d'entretien (9 ETP et 320 233 €) affectés à 2 médiathèques. Les dépenses supplémentaires non comptabilisées au compte fonctionnel s'élevaient à 973 923 €. Au total, la chambre estime les dépenses de personnel liées aux médiathèques à 10 M€ contre 9 M€ figurant au compte fonctionnel. Le ratio des dépenses de personnel rapportées à 100 habitants s'élève à 3 200 €. Il est de 2 800 € en ne tenant compte que des charges de personnel inscrites au compte fonctionnel contre 2 000 € pour la moyenne nationale. Toutefois, dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA fait valoir que, pour 5 communes du territoire appartenant à la strate de 20 000 à 99 999 habitants et représentant 2 tiers de la population territoriale, les dépenses de personnel sont de 2 200 € pour 100 habitants.

Le nombre d'agents des équipements de lecture publique s'élève en moyenne à 5,2 pour 10 000 habitants. Pour GPSEA, ce nombre est de 7 agents pour 10 000 habitants sur la base de 220 équivalents temps plein. Force est de constater que le ratio est nettement supérieur à la moyenne nationale. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise que, dans les 5 communes citées ci-dessus, il est constaté l'équivalent de 5 agents à temps plein pour 10 000 habitants.

5.2 Organisation du temps de travail

Sept régimes de temps de travail quotidien, six temps de travail hebdomadaire et quatre temps de travail annuel sont en vigueur au sein de GPSEA. A ces principaux régimes issus des intercommunalités et de la commune de Bonneuil, il faut ajouter les régimes des agents transférés d'autres communes.

GPSEA fait coexister depuis sa création quatre principaux régimes de temps de travail annuel issus des trois anciennes intercommunalités, communautés d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne et du Haut Val-de-Marne, communauté de communes du plateau Briard et ville de Bonneuil. La durée annuelle du travail est inférieure d'une dizaine d'heures à la durée légale pour les agents issus des intercommunalités du Haut Val-de-Marne et du Plateau Briard, mais de 70 heures pour les agents transférés de la commune de Bonneuil et d'un peu plus de 100 heures pour les agents de l'ancienne communauté d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne.

Cette disparité tient à des régimes de congés particulièrement favorables qui permettent aux anciens agents de Plaine centrale du Val-de-Marne de bénéficier de 14 jours de congés supplémentaires et pour les ex-agents de la ville de Bonneuil de 7 jours de congés additionnels.

Tableau n° 15 : Durée du temps de travail

	CA Haut Val-de-Marne	CC Plateau Briard	CA Plaine centrale du Val-de-Marne	Bonneuil-sur-Marne
Nombre de jours travaillés / an	213	214	221	209 à 221
Temps de travail quotidien	7h30	7h23 ou 7h46	7h	de 7h00 à 7h24
Temps de travail hebdomadaire	37h30	36h15 ou 37h30	35 h	de 35h à 37h
Temps de travail annuel effectif	1 597h	1 598h ou 1 596h	1 498h	1 547h
Congés	25	30	39	32
ARTT	14 jours	2 jours et 2h15 ou 9 jours et 5h30	0	de 0 à 12 jours

Source : GPSEA

Les agents des médiathèques bénéficient d'un cycle de travail spécifique qui s'étend du mardi au samedi avec, comme jours de repos, le dimanche et le lundi. Comme les autres agents, ils gardent le temps de travail qui prévalait dans l'ancienne communauté d'agglomération de Plaine-centrale du Val-de-Marne ou dans la commune où ils exerçaient. Quant aux agents recrutés directement par GPSEA, le temps de travail qui leur est appliqué est celui qui prévaut pour les autres agents de l'équipement. Comme le précise GPSEA dans une réponse du 27 août, « dans l'attente d'une délibération d'harmonisation, la règle interne appliquée consiste à leur affecter le régime de temps de travail de leur service d'affectation. Ainsi par exemple, un agent recruté par GPSEA dans l'une des médiathèques anciennement Plaine-centrale du Val-de-Marne telle que celles de Créteil ou Alfortville, se voit affecté le régime de temps de travail de l'ex-PCVAM. Cela permet ainsi de respecter une cohérence interne aux équipements ».

Cette situation particulière ne permet pas une gestion commune des personnels des médiathèques et ne facilite pas la circulation des personnels d'un équipement à l'autre.

Une durée du travail inférieure à 1 607 heures pour de nombreux agents engendre un surcoût certain pour GPSEA. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, l'établissement public s'engage à harmoniser le temps de travail de ses agents à une durée annuelle de 1 607 heures d'ici mars 2021 conformément aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Par ailleurs, il s'engage également à revoir les cycles de travail des agents.

Rappel au droit n° 1 : Adopter un régime de temps de travail unique pour l'ensemble des agents et conforme à la réglementation fixant à 1 607 heures la durée annuelle du travail dans le cadre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Le temps de travail ne fait pas l'objet d'un décompte électronique. Les heures supplémentaires décomptées sont purement déclaratives. Elles s'élevaient à un peu plus de 606 heures en 2018, première année complète avec la totalité des personnels transférés, soit 3,4 heures par agent. Plus de la moitié des heures supplémentaires sont le fait de deux agents des médiathèques de Créteil (32 %) et de trois agents de la médiathèque mobile (20 %).

Tableau n° 16 : Heures supplémentaires

	2016	2017	2018
Heures supplémentaires	233	280	606
Montant en euros	3 584	4 495	10 045

Source : GPSEA

Rappel au droit n° 2 : Mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des heures supplémentaires en application du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Par ailleurs, force est de constater qu'en cas d'absence d'un personnel d'un équipement, il ne peut être remplacé par un agent venant d'un autre équipement. La gestion territoriale des personnels des équipements de lecture publique reste à mettre en place.

Recommandation n° 3 : Gérer globalement les agents des médiathèques et non équipement par équipement.

5.3 Un régime indemnitaire en cours d'unification

L'établissement public s'est doté tardivement d'un régime indemnitaire unique. C'est à la faveur d'une délibération du 10 avril 2019 que GPSEA a adopté le régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep). Ce dernier devrait, à terme, permettre de gommer les différences existant entre les agents des médiathèques.

Certains agents de médiathèque qui assurent des missions d'accueil, ont droit à la NBI. Cependant, d'autres ne la perçoivent pas. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA s'engage à revoir les postes éligibles à la NBI dans le cadre des travaux sur l'organisation et le temps de travail.

La direction des ressources humaines s'est attelée au chantier de la révision du régime indemnitaire des agents de GPSEA de façon à aboutir à une cohérence d'ensemble. Pour renforcer cette démarche, l'établissement public dit, dans sa réponse, vouloir mettre en place un observatoire des rémunérations. Par ailleurs, il a créé un dispositif semestriel de saisine de l'autorité territoriale par les agents souhaitant faire examiner leur situation individuelle, dans le but de résorber des écarts de rémunération qui seraient à l'évidence inadaptés.

Recommandation n° 4 : Gommer les disparités indemnitaires découlant des origines territoriales des agents.

6 GESTION DES ACTIVITES DES MEDIATHEQUES

6.1 Gestion des documents

6.1.1 Un système d'information de gestion des bibliothèques en cours de constitution

Chaque bibliothèque dispose de son propre système d'information de gestion des documents à l'exception des médiathèques issues de la communauté d'agglomération de Plaine centrale du Val-de-Marne. GPSEA cherche à se doter d'un SIGB commun à l'ensemble de ses équipements. À cet effet, il a recours au syndicat intercommunal Infocom'94 Mutualisons les solutions numériques, doté d'un comité syndical de 18 membres¹¹, dont 12 appartiennent au territoire de GPSEA.

Par délibération du 14 décembre 2016, le conseil territorial de GPSEA a décidé d'adhérer au syndicat intercommunal du secteur central du Val-de-Marne, Infocom'94, après s'être substitué aux communautés d'agglomération de la Plaine Centrale et du Haut Val-de-Marne et de la communauté de communes du Plateau Briard. Cette adhésion s'est faite à l'issue d'une étude commandée par la ville de Créteil à un cabinet et remise le 10 novembre 2016. Cette étude portait sur un projet de sortie éventuelle du syndicat Infocom'94.

¹¹ Boissy-Saint-Léger, Chennevières-sur-Marne, Créteil, Joinville-le-Pont, La Queue-en-Brie, Limeil-Brévannes, Maisons-Alfort, Mandres-les-Roses, Marolles-en-Brie, Nogent-sur-Marne, Ormesson-sur-Marne, Périgny-sur-Yerres, Saint-Maur-des-Fossés, Saint-Maurice, Sucy-en-Brie, Villecresnes, Villiers-sur-Marne et Grand Paris Sud Est Avenir.

Il ressort de celle-ci que le coût moyen de sortie d'Infocom'94 recouvrant des coûts ponctuels d'investissement (migration des données, rachat de licences, etc.) pouvait être estimé à 137 000 €. Le coût annuel moyen de fonctionnement s'établissait à 212 000 €, soit un montant inférieur de 12 % à la contribution versée au syndicat mixte Infocom'94 en 2018. La contribution de l'établissement public territorial est calculée sur la base du nombre d'habitants du territoire et du nombre d'agents du territoire rapporté à l'ensemble des agents du territoire et des communes adhérentes. L'écart entre la contribution et le coût annuel de fonctionnement s'accroîtra de façon très sensible en cas de nouveaux transferts de personnels des communes vers l'établissement public territorial. La contribution payée n'est pas basée sur la consommation effective des services.

L'étude recommandait, en novembre 2016, de prolonger pendant un ou deux ans la relation avec Infocom'94 avant de prendre la décision soit de quitter Infocom'94 et de devenir un centre de services informatiques mutualisés pour les communes du territoire, soit de devenir « un partenaire avec un fort niveau d'implication afin de garantir l'alignement de la stratégie d'Infocom'94 sur les besoins consolidés par GPSEA pour le compte des communes ».

La contribution à Infocom'94 n'est pas documentée dans l'annexe C3-1 des comptes administratifs 2016, 2017 et 2018 comme il conviendrait.

Le versement trimestriel de GPSEA qui était de 58 941 € en 2018 passe à 59 134 € en 2019.

Tableau n° 17 : Versements à Infocom'94

Années	Montants en euros
2016	141 883,71
2017	121 982,95
2018	241 639,00
Au 1/08/2019	140 346,32

Source : GPSEA

C'est Infocom'94 qui est chargé de passer le marché et de fournir la solution à GPSEA. Le système d'information de gestion des bibliothèques devrait être déployé en 2020, le marché ayant été accordé. C'est le système AFI Nanouk qui sera déployé.

La chambre constate que GPSEA a décidé de demeurer membre du syndicat informatique Infocom'94 malgré un audit montrant un coût supérieur à celui d'un service informatique intégré.

6.1.2 Une politique d'achat des documents à consolider

La comptabilisation des achats de documents fait l'objet d'une codification précisée par une circulaire¹².

Les dépenses de renouvellement des ouvrages qui visent à maintenir le fonds documentaire dans son état normal de fonctionnement (renouvellement des ouvrages endommagés s'analysent comme des renouvellements isolés et sont enregistrés en charges.

En revanche, les acquisitions d'ouvrages nouveaux ayant pour objet de compléter le fonds documentaire soit dans le cadre d'une extension physique de la bibliothèque (nouveau rayonnages, extension des locaux), soit dans le cadre d'un accroissement du nombre d'ouvrages, s'analysent comme des dépenses d'investissement. À ce titre, elles viennent augmenter la valeur initiale du premier équipement. Dans cette deuxième hypothèse le mandat proposant l'imputation comptable à la section d'investissement devra être appuyé d'un certificat administratif de l'ordonnateur précisant que l'acquisition des ouvrages concernés s'inscrit dans le cadre d'un complément d'équipement.

¹² III-1-2 Cas particulier des bibliothèques, Circulaire n° INTB0200059C du 26 février 2002.

Les dépenses relatives au fonds documentaire s'élevaient en 2018 à 838 251,06 € TTC dont 191 127,14 € ont été imputés en section de fonctionnement, soit 1,8 % des dépenses de fonctionnement des médiathèques et 647 123,92 € en section d'investissement, soit 54,6 % des dépenses d'investissement consacrées aux bibliothèques. Les dépenses s'élevaient à 2,67 € par habitant en 2018, soit un montant supérieur à la moyenne nationale qui s'établissait à 2,3 € par habitant en 2016.

La chambre a examiné un montant total de dépenses s'élevant à 679 722,31 €. La plupart des achats l'ont été dans le cadre de marchés. Cependant, 13,5 % d'entre eux l'ont été hors marché. 64 % de ces dépenses hors marché se concentrent sur quatre fournisseurs. Deux d'entre eux ont leur siège sur le territoire de GPSEA.

Tableau n° 18 : Montant des achats de documents en 2018

Fournisseurs	Montant
A	157 393,83
B	56 044,86
C	82 685,37
D	3 744,24
E	18 302,34
F	2 319,45
G	55 198,86
H	399,69
I	203 471,04
J	7 494,56
K	696,65
ACHAT SANS MARCHÉ	91 971,42
Total	679 722,31

Source : GPSEA et chambre régionale des comptes

Conscient de ce problème, le conseil territorial a autorisé, le 26 septembre 2018, le lancement d'une procédure d'appel d'offres ouvert relative à l'acquisition de livres imprimés pour le réseau des équipements de lecture publique de GPSEA pour les années 2019 à 2022. La consultation consiste en 8 lots dont un est attribué à 12 titulaires au maximum. Ces accords-cadres d'achat de livres ont été notifiés le 7 février 2019.

Cette démarche de passation d'accords-cadres a permis à GPSEA de revoir sa politique d'achat de documents. Ainsi, celle-ci aura été normalisée deux ans après le transfert effectif des équipements de lecture publique, compte tenu de l'achèvement des marchés en cours.

6.1.3 Des emprunts et retours de documents partiellement automatisés

Les emprunts de documents font l'objet d'un suivi mensuel détaillé par catégorie de documents. La fiction avec 13 rubriques, les documentaires et revues divisés en 6 catégories, le cinéma, le jeu et la musique constituent la matrice permettant d'assurer un suivi des documents empruntés. Ce suivi précieux des emprunts de documents permet de calculer un taux de rotation du fond documentaire. À titre d'exemple, les médiathèques de Créteil avaient un taux de rotation de 2,3 en 2018, ce qui signifie que les documents ont été empruntés 2,3 fois en moyenne dans l'année. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise qu'il mène une étude, depuis l'automne 2019, sur la circulation des documents entre les équipements de lecture des communes d'Alfortville, Créteil et Limeil-Brevannes. Les conclusions de cette étude sont attendues avant l'été 2020.

Sur 19 équipements, 5 disposent d'un dispositif de prêts automatisés mais seulement 3 d'un système de retours automatisés. Seules les communes de Créteil et Alfortville sont concernées par ces automates. Dans 15 équipements sur 19, les transactions restent uniquement manuelles

Les boîtes de retour extérieures automatisées concernent 2 sites situés à Créteil, l'Abbaye Nelson Mandela et le Relais Village. Neuf boîtes de retours non automatisés sont en place ce qui signifie que 9 sites sur 19, soit près de la moitié ne disposent pas de dispositifs permettant de retourner leurs documents hors des périodes d'ouverture de l'équipement.

Tableau n° 19 : Modes d'emprunts et de retours des documents

	Nombre d'équipements
Prêts automatisés des documents	5
Retours automatisés des documents	3
Boîtes de retours extérieures automatisées	2
Boîtes de retour extérieures non automatisées	9

Source : GPSEA

Si les sites les plus importants sont dotés de systèmes de prêts et de retours automatisés, ils restent une minorité. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA fait valoir un schéma de déploiement de systèmes de prêts et de retours automatisés et d'étiquetage RFID (*Radio Frequency Identification*) dans les équipements de lecture publique des communes de Limeil-Brévannes, Boissy-Saint-Léger, Bonneuil-sur-Marne et Le Plessis-Trévise en 2020 et de celles d'Ormesson-sur-Marne, Chennevières-sur-Marne et La Queue-en-Brie en 2021. Ce déploiement sera concomitant à celui du nouveau système intégré de gestion des bibliothèques.

Recommandation n° 5 : Développer le déploiement des solutions de prêts et de retours automatisés.

6.1.4 Un livre numérique encore balbutiant

GPSEA cherche à développer l'usage du livre numérique conformément aux « *Recommandations pour une diffusion du livre numérique par les bibliothèques publiques* »¹³.

Le réseau de lecture publique GPSEA a passé un marché pour une licence d'utilisation d'une plateforme de prêt de livres numériques en bibliothèque. Ce contrat n° 5180140 est signé par GPSEA mais pas par la société. Par ailleurs, il n'est pas daté. L'abonnement souscrit l'est pour une période allant du 1^{er} décembre 2018 au 30 novembre 2020.

Tableau n° 20 : Coût du livre numérique

En euros	2018	2019
Frais d'abonnement annuel	5 000	4 900
Frais de mise en place	1 000	0
Frais de développement	4 000	2 000
Frais optionnels	299	299
Total de la plateforme	10 299	7 199
Achats de licence Decitre	18 302,34	Nd
Total	28 601,34	

Source : GPSEA

GPSEA a, ainsi, accès à une plateforme qui est un outil de mise à disposition des livres numériques. Elle paie des droits pour 42 000 usagers. C'est auprès d'un prestataire pour un montant de 18 302 € que sont acquis des titres sélectionnés par les bibliothécaires au nombre de 2 255 en septembre 2019.

¹³ Document signé le 8 décembre 2014 par le ministre de la culture et de la communication et les représentants des associations professionnelles et des collectivités locales.

Les usagers des médiathèques de GPSEA peuvent ouvrir un compte gratuitement sur la plateforme numérique. En septembre 2019, 1 363 personnes y étaient inscrites, soit 3 % des usagers du réseau de lecture publique (45 430). De février à août 2019, 6 441 emprunts de documents ont été effectués, soit 4,7 par usager inscrit. Ce service poursuit son développement. Au 14 janvier 2020, 1 626 personnes y étaient inscrites, soit une augmentation de 20 % par rapport à septembre 2019 et 7 504 emprunts y ont été effectués depuis la mise en place du service en février 2019. GPSEA a pour objectif d'attirer sur la plateforme numérique 10 % des usagers inscrits pour la saison 2020/2021.

Le réseau de lecture publique a établi les principales caractéristiques de ces nouveaux usagers. Ce sont essentiellement des personnes en activité utilisant les transports en commun pour des déplacements longs et disposant de liseuses à la recherche de livres récents de type best-sellers ou prix littéraires. Par ailleurs, des liseuses peuvent être empruntées comme à la médiathèque de Boissy-Saint-Léger.

Près de la moitié des bibliothécaires ont bénéficié d'une formation au téléchargement des livres numériques et à la médiation.

Le service, lancé depuis peu, dispose d'une audience confidentielle et se heurte à des difficultés de promotion. La collectivité avance des problèmes informatiques et techniques liés à la protection des œuvres ainsi que la dématérialisation du service rendant complexe la communication.

Le service du livre numérique s'adresse à l'ensemble des inscrits des médiathèques de GPSEA. Il est le premier service unifié dont bénéficient les usagers du réseau de lecture publique.

6.2 Des médiathèques aux activités plurielles

Les équipements de lecture publique mettent à disposition des usagers des documents pour les emprunter ou les consulter sur place mais pas seulement. Les usagers peuvent gratuitement bénéficier du Wi-Fi ou utiliser des ordinateurs connectés. Des actions très variées sont menées notamment dans les sites plus importants.

6.2.1 Accès Wi-Fi et matériels informatiques mis à disposition des usagers

Sur les 19 sites, 14 sont équipés d'un système de Wi-Fi public, 8 disposent de postes informatiques avec accès internet et au moins une douzaine donnent la possibilité de connecter un ordinateur. Tous les sites disposent d'un catalogue informatisé à l'exception de Villecresnes, Marolles-en-Brie et Mandres-les-Roses. Il reste une base commune à toutes les médiathèques.

Tableau n° 21 : Dotations des équipements en Wi-Fi et matériels informatiques

Communes	Wi-Fi public	Postes informatiques avec accès internet	Possibilité de connecter un ordinateur	Catalogue informatisé
Alfortville (2 sites)	Oui	21	NC	Oui
Boissy-Saint-Léger	Oui	22	22	Oui
Bonneuil-sur-Marne	Oui	33	30	Oui
Chennevières-sur-Marne	Oui	1	30	Oui
Créteil (5 sites)	Oui	75	NC	Oui
La Queue-en-Brie	Non	0	2	Oui
Le Plessis-Trévisé	Oui	4	10	Oui
Limeil-Brévannes	Oui	8	NC	Oui
Marolles-en-Brie	Non	0	0	Non
Ormesson-sur-Marne	Oui	6	20	Oui
Sucy-en-Brie	Oui	28	6	Oui
Villecresnes	Non	0	0	Non

Source : GPSEA

6.2.2 Des activités diversifiées

Aux activités traditionnelles d'un réseau de lecture publique s'ajoutent d'autres actions. Ainsi plus de 40 700 élèves des écoles, des collèges et des lycées ont été accueillis ou visités par des bibliothécaires au cours de 1 862 interventions de l'année scolaire 2018-2019.

Par ailleurs, les médiathèques déploient un ensemble d'actions culturelles, spectacles, séances de conte, concerts, projections, expositions, ateliers d'écriture, etc. Ces actions ne faisaient pas nécessairement l'objet d'un suivi systématique. Depuis le 1^{er} septembre 2019, un tableau de suivi de l'action culturelle globale pour tous les équipements a été mis au point avec l'aide de la direction de l'Observatoire de GPSEA. Cet outil simple permettra à la collectivité d'avoir une connaissance fine des activités culturelles se déroulant dans ses équipements de lecture publique. Il répertorie les actions culturelles de façon fine en 23 catégories, le nombre d'actions culturelles par public visé et le nombre d'actions culturelles selon les lieux.

6.2.3 Une connaissance limitée des publics

Le réseau de lecture publique comptait 45 430 inscrits en septembre 2019.

Si le nombre de documents empruntés est connu, le nombre de personnes pénétrant dans une bibliothèque est rarement comptabilisé. Seuls les sites les plus grands en surface disposent d'une comptabilisation des entrées comme à Alfortville, Boissy-Saint-Léger et Créteil. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA précise vouloir équiper l'ensemble des médiathèques de portiques de comptage en même temps que le déploiement des systèmes automatisés de prêts et de retours.

Tableau n° 22 : Nombre d'entrées en 2018

Sites	Nombre d'entrées
Alfortville - Pôle culturel	137 437
Alfortville- Ile St Pierre	22 536
Boissy-Saint-Léger	38 269
Créteil-Abbaye	178 536
Créteil-Croix des Mèches	25 383
Créteil-Bleuets	16 116
Total	418 277

Source : GPSEA

Des enquêtes cherchant à mieux connaître les attentes des publics n'ont pas été menées ces dernières années. Si les professionnels cherchent à coller au mieux aux attentes des usagers, des enquêtes pourraient aider à mieux les cerner. Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, GPSEA fait valoir que la connaissance des publics constitue un axe de travail du contrat territoire-lecture et que les nouveaux projets d'établissement des médiathèques intègrent cette dimension. Par ailleurs, la chambre note que les usagers ne semblent pas être associés au choix dans l'achat des documents.

Recommandation n° 6 : Développer la connaissance du public des médiathèques, de ses usages et de ses besoins.

ANNEXES

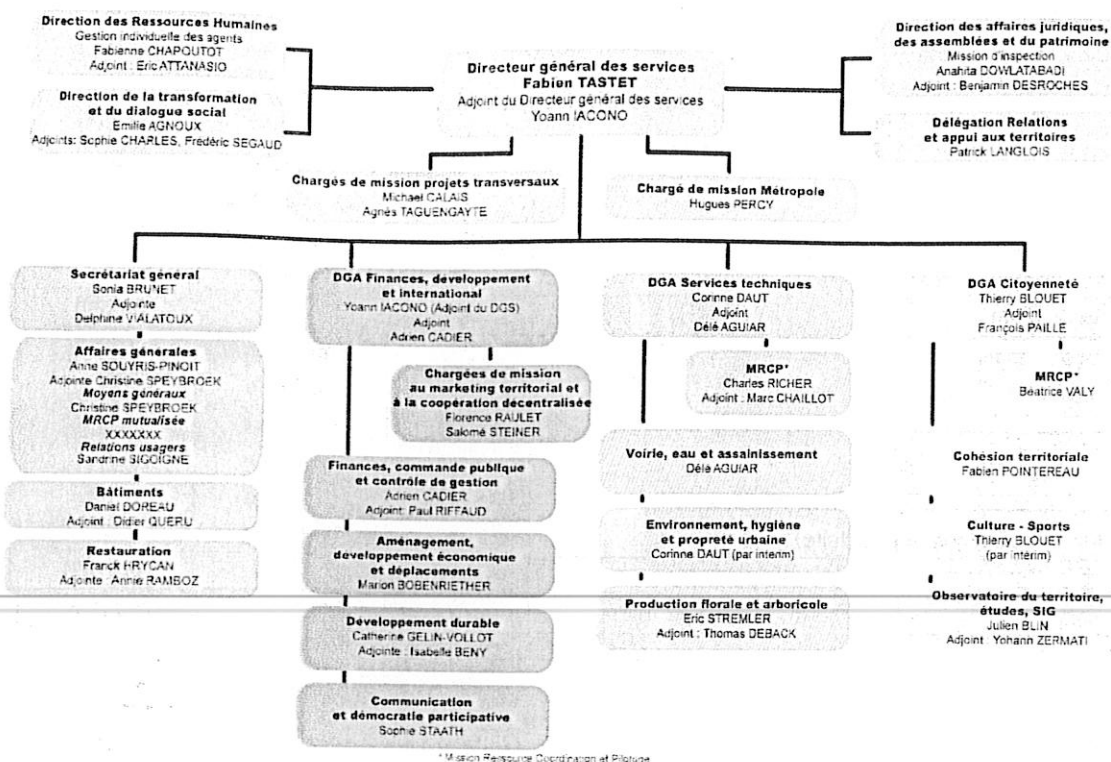
Annexe n° 1. Étapes de la procédure.....	30
Annexe n° 2. Organisation des services.....	31
Annexe n° 3. Typologie des équipements de lecture en Île-de-France et en France.....	31
Annexe n° 4. État des effectifs	32

Annexe n° 1. Étapes de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi lettre d'ouverture de contrôle	14 mars 2019	Laurent Cathala
Entretien de début de contrôle	12 avril 2019	Laurent Cathala
Entretien de fin d'instruction	20 septembre 2019	Laurent Cathala
Délibéré de la formation compétente	6 novembre 2019	
Envoi du rapport d'observations provisoires	13 décembre 2019	Laurent Cathala
Réception des réponses au rapport d'observations	12 février 2020	Laurent Cathala
Délibéré de la formation compétente	22 avril 2020	
Envoi du rapport d'observations définitives	juin 2020	Laurent Cathala
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives		

Annexe n° 2. Organisation des services



Annexe n° 3. Typologie des équipements de lecture en Île-de-France et en France

Année 2016	Île-de-France	France
Bibliothèque niveau 1	120 (24 %)	1 488
Bibliothèque niveau 2	155 (31 %)	2 274
Bibliothèque niveau 3	228 (45 %)	3 975
Total bibliothèques	503 (100 %)	7 737
Points lecture niveau 4	214	5 017
Dépôt niveau 5	61	3 744
Total (1+2+3+4+5)	778	16 498
Part des bibliothèques	65 %	47 %

Source : rapport Inspection générale des bibliothèques 2017

Annexe n° 4. État des effectifs

Cadre d'emploi	Catégorie	Filière	2018 (en %)
Attaché territorial de conservation (patrimoine)	A	Culturelle	3
Bibliothécaire territorial	A	Culturelle	19
Conservateur bibliothèque	A	Culturelle	4
Sous-Total	A		26 (13)
Assistant de conservation	B	Culturelle	52
Rédacteur	B	Administrative	1
Technicien	B	Technique	1
Assistant de conservation (non titulaire)	B	Culturelle	4
Sous-Total	B		58 (29)
Adjoint administratif territorial	C	Administrative	21
Adjoint territorial de patrimoine	C	Culturelle	71
Adjoint technique	C	Technique	14
Agent de maîtrise (non titulaire)	C	Technique	1
Adjoint territorial de patrimoine (non titulaire)	C	Culturelle	10
Adjoint technique (non titulaire)	C	Technique	2
Sous-Total	C		119 (59)
Total			203 (100)

Source : compte administratif 2018



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france