



Centre Educatif et culturel

*Le Provisur,
chargé de la direction générale*

A.N.P.E.I.

C.E.C. Les Heures Claires

13808 ISTRES CEDEX

UNE SOLUTION AU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

DES EQUIPEMENTS INTEGRES : LES GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC (G.I.P.)

1 - Les équipements intégrés, "leur définition," leurs objectifs, et les problèmes posés par leur fonctionnement administratif.

2 - Convergences entre la problématique du fonctionnement administratif des équipements intégrés et les recommandations du Conseil d'Etat concernant les G.I.P. (rapport d'avril 1981).

3 - Les dispositions préconisées par le Conseil d'Etat pour le fonctionnement d'un G.I.P. conviennent parfaitement à la gestion des Centres Intégrés.

I - LES EQUIPEMENTS INTEGRES, LEUR DEFINITION, LEURS OBJECTIFS ET LES PROBLEMES POSES PAR LEUR FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF

¹ 1) C'est au cours de la décennie 1965/1975 que sont nés les équipements intégrés (Centres Educatifs et Culturels de Yerres et d'Istres, Centre d'Education Permanente et d'Animation Sociale et Culturelle -C.E.P.A.S.C.- de la Villeneuve de Grenoble: ..)

Les règles de programmation et de fonctionnement de ce type d'équipement ont été définies par la circulaire du 19 novembre 1973 du Premier Ministre. Mais c'est à une circulaire du Ministre de l'Education Nationale du 4 juillet 1972 que nous emprunterons une définition.:

"L'expression équipements intégrés désigne, dans un premier sens un certain type d'établissement complexe où les équipements de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports, des Affaires Culturelles, voire du Travail et de la Santé s'interpénètrent plus ou moins sur un même terrain.

Nées d'initiatives locales inspirées en partie des exemples étrangers qui ne connaissent pas les mêmes partages de compétence sur ces domaines entre Administrations de l'Etat et entre celles-ci et les Collectivités Locales, ces réalisations entendent poursuivre un double but :

- Recherche d'une maximalisation des services rendus pour une même superficie construite par la banalisation des équipements collectifs ;

- Présentation globale aux utilisateurs des moyens publics, voire para-publics qui peuvent contribuer au développement culturel, à la formation continue et plus généralement à la vie sociale de la collectivité.

Le terme d'équipement intégré est en train d'acquérir une signification moins ambitieuse et plus large ; il tend à désigner une manière de concevoir, de réaliser et de faire fonctionner les équipements d'une agglomération de telle sorte qu'ils soient éventuellement utilisés au delà de leur fonction originale pour d'autres fonctions éducatives, en dehors de leur emploi ordinaire".

2) Les cas de figure sont donc très divers et peuvent regrouper de deux à trois unités, dans les cas les plus simples (Collège, Maison Pour Tous, Bibliothèque Municipale) à une douzaine, voire une quinzaine dans les cas les plus complexes (Centre Educatif et Culturel d'Istres).

Le concept d'équipement intégré peut également recouvrir la mise en place d'une structure de concertation et de coordination dans le cadre d'Établissements existants, disséminés sur le territoire d'une ville ou regroupés dans un quartier, en vue de créer des espaces éducatifs. Il peut aussi s'appliquer à l'aménagement d'équipements existants, notamment scolaires, qui ne sont plus occupés que partiellement, et qui pourraient, de ce fait, permettre la réalisation de projets nouveaux favorisant une action d'animation plus polyvalente.

Ils rassemblent donc, presque toujours, comme partenaires, l'Etat et ses Administrations, pour les Établissements à tutelle nationale, les collectivités territoriales (région, département, communes ou syndicats de communes) pour les établissements à tutelle régionale, départementale ou locale, et des Associations conformes à la loi de 1901, de droit privé. Sont donc associées au fonctionnement d'un équipement intégré des personnes morales de droit public et des personnes morales de droit privé.

La réussite de ces expériences en matière d'action éducative, et culturelle coordonnée et de décentralisation est indéniable, partout où elles ont été menées. Mais il est également vrai que le mode de fonctionnement administratif et juridique de ce type d'institution pose problème.

¹ 3) Pour permettre l'administration et la gestion de ce nouveau type d'établissement, l'arsenal administratif s'est avéré insuffisant et la coordination institutionnelle entre les différents partenaires a été régie par des conventions passées entre l'Etat et les Collectivités Locales. Ces conventions, pour très utiles qu'elles aient été, ne règlent pas d'une façon parfaite tous les problèmes, administratif, financier, et de personnel posés par l'intégration des équipements, des établissements et des fonctions. Le vide juridique est si évident que la plupart des conventions commencent par une formule du genre : "Dans l'attente de la définition d'un statut ..." et se terminent par une expression de cet ordre : "La présente convention cessera d'être appliquée lorsque sera arrêté un statut des institutions de ce type ...". De plus, la mise en place de la décentralisation va rendre caduques, dans leur forme même, les actuelles conventions de fonctionnement.

Il serait donc très important de trouver une formule juridique adaptée à la fois au mode de fonctionnement coordonné des équipements intégrés et aux nouvelles modalités administratives requises par la décentralisation. Or, il apparaît que la formule des Groupements d'Intérêt Public (G.I.P.) préconisée car le Conseil d'Etat dans un rapport d'avril 1981, et déjà utilisée pour le secteur de la Recherche et par l'Enseignement Supérieur correspond parfaitement aux deux exigences.

II - CONVERGENCES ENTRE LA PROBLEMATIQUE DE FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF DES EQUIPEMENTS INTEGRES ET LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL D'ETAT CONCERNANT LES GROUPEMENTS D'INTERET PUBLIC (G.I.P.)

²1) Le rapport du Conseil d'Etat d'avril 1981 reconnaît le besoin d'une formule juridique nouvelle permettant la coopération, de plus en plus souhaitée entre Administrations différentes, entre Administrations et Collectivités Territoriales, entre Services Administratifs, Etablissements Publics, Entreprises et Associations.

Pour réaliser ces coopérations, l'on a trop souvent recours à des déviations du Service Public ou à des subterfuges associatifs que dénonce, à juste titre, le Conseil d'Etat. En même temps, la Haute Institution reconnaît un manque réel :

"Les administrations, dans les domaines les plus divers, se trouvent confrontées avec les problèmes complexes que pose la nécessaire coopération à des fins de service public soit entre les différentes personnes morales de droit public, soit entre celles-ci et des personnes privées".

C'est la problématique même des Centres Educatifs et Culturels Intégrés.

²2) Le Conseil d'Etat montre la limite des solutions juridiques actuelles auxquelles l'on pourrait avoir recours pour réglementer les formes de coopération possible dans les deux semaines suivantes :

• *" La coopération entre personnes morales de droit public par la mise en commun de moyens par des actions bien définies.*

• *" La coopération entre personnes morales de droit public et de droit privé dans le cas où l'initiative et le contrôle reviennent aux Collectivités Publiques.*

22

1) Sur le premier point, les solutions juridiques sont prévues par certains textes : les Syndicats de Communes

"Mais la question demeure entière dès lorsqu'il s'agit d'organiser une coopération avec l'Etat ou entre des Etablissements Publics de l'Etat, ou une action commune avec des personnes de droit privé".

La collaboration entre l'Etat, des Communes et des Associations exclut donc la solution des Syndicats de Communes pour la gestion des Equipements Intégrés.

.../...

“22/2) Les Groupements d'Intérêt Economique (G.I.E.) ne peuvent être créés que pour développer "l'activité économique" de leurs membres".

Cette formule ne peut donc évidemment pas répondre aux besoins des Centres Educatifs et Culturels Intégrés.

3) Le recours à une simple convention entre partenaires de droit public concerné peut constituer un cadre juridique suffisant pour l'action commune : entreprendre ; mais dans beaucoup d'autres hypothèses, le caractère de la coopération à mettre en oeuvre, son mode de financement exigent la création d'une personne morale autonome".

C'est tout à fait le cas des équipements intégrés où il y a coopération entre partenaires de droit public et partenaires de droit privé et où les conventions se sont avérées insuffisantes pour régler l'ensemble des problèmes posés et assurer la cohérence juridique souhaitable.

22

4) L'on pourrait songer à la création d'un nouvel Etablissement Public. Mais c'est, estime le Conseil d'Etat, "une formule lourde ; les règles de fonctionnement et de tutelle auxquelles il est soumis ne sont pas adaptées à l'objectif de simple coopération poursuivi par des Collectivités Publiques qui souhaitent mettre en commun certains moyens pour la poursuite de leurs missions respectives et non pas créer une structure permanente ayant une vocation et des moyens propres et qui s'interposeront entre elles plutôt que de les amener à coopérer".

"Il apparaît, en outre, que très souvent ... les Collectivités Publiques cherchent à associer à certaines de leurs activités des personnes relevant du droit privé... et le cadre de l'Etablissement Public traditionnel est incompatible avec le besoin de coopération qui est à l'origine de l'institution à créer".

Cette observation est totalement applicable aux Equipements Intégrés dont l'ensemble des partenaires (Culture, Jeunesse et Sports, Collectivités Locales...) souhaitent la coopération avec les Associations Locales.

2

3) Après cet examen critique des formules juridiques actuelles, le rapport du Conseil d'Etat en arrive à la conclusion suivante :

"Il y a donc lieu de rechercher, dès lorsqu'il s'agit de mission de service public, une nouvelle formule de droit public qui réponde à ces impératifs et qui évite le recours aux "subterfuges juridiques".

Le Conseil d'Etat énumère quelques "domaines dans lesquels la nouvelle institution de droit public est susceptible de recevoir application

- Recherche scientifique ~~scientifique~~
- Coopération inter-universitaire ~~inter-universitaire~~
- Coopération inter-hospitalière
- formation professionnelle

Et le Conseil d'Etat ajoute que c'est "dans beaucoup d'autres domaines que le besoin d'une structure juridique mieux adaptée se pose et revêt un caractère d'actualité.

Nous estimons nécessaire de compter au nombre de ces domaines, la coopération éducative, sociale et culturelle, et tout particulièrement la forme d'institution qui a fait de cette coopération son objectif essentiel : les Equipements Intégrés.

.../...

.../...

L'Association Nationale pour la Promotion des Equipements Intégrés (A.N.P.E.I.) ne peut donc que souscrire pleinement aux propositions du Conseil d'Etat qui "estime souhaitable, du point de vue du droit, et réaliste, du point de vue de la bonne administration, d'imaginer un nouveau cadre Juridique susceptible d'offrir à toutes les personnes morales de droit public les mêmes possibilités de coopération que les Syndicats de Communes offrent aux Collectivités Locales ou que les Groupements d'Intérêt Economique offrent dans le domaine des activités économiques ; il est nécessaire notamment pour la recherche scientifique et pour l'action sociale, (et, se permet d'ajouter l'A.N.P.E.I., l'action éducative et culturelle) d'ouvrir le champ de cette coopération au sein des G.I.P. à des personnes morales de droit privé".

4) L'intérêt d'une telle formule qui unit la rigueur du service public à la souplesse du fonctionnement associatif est tout à fait évident pour les domaines de l'action éducative, sociale, sportive et culturelle. Elle s'inscrit tout à fait dans le sens des formes de coopération souhaitées par les divers Ministères concernés et mises en oeuvre ces dernières années : les GRETA dans le domaine de la formation continue, les zones d'éducation prioritaires, les projets d'action éducative, les Missions Locales pour les jeunes, les cellules "Loisirs quotidiens des jeunes", et plus récemment, les projets de jumelage entre Etablissements Scolaires et Entreprises. Elle favorise les initiatives des Collectivités Locales en vue d'une animation globale sur un secteur urbain donné.

Mais l'on a pu constater souvent, malheureusement que toutes ces formes de coopération trouvent des limites et des freins au niveau du fonctionnement administratif, juridique et financier. Nul doute que le G.I.P. peut constituer un instrument très précieux pour les Provisaires et Principaux, Administrateurs d'Etablissements Publics, qui souhaitent le développement de relations structurées avec des personnes publiques et privées de l'environnement éducatif, culturel, économique et social. A fortiori, les équipements intégrés, qui réalisent l'Association d'un Etablissement Scolaire avec des Etablissements Municipaux ou Départementaux et des Associations conformes à la loi de 1901, trouveraient-ils dans les G.I.P. une formule juridique très bien adaptée à leur fonctionnement, les modalités d'organisation administrative proposées par le Conseil d'Etat convenant très bien à leur structure.

III - LES DISPOSITIONS PROPOSEES PAR LE CONSEIL D'ETAT POUR LE FONCTIONNEMENT D'UN G.I.P. CONVIENNENT PARFAITEMENT A LA GESTION DES CENTRES INTEGRES

1) L'objet d'un G.I.P. serait limité... "à l'exécution d'activités déterminées de caractère scientifique, éducatif, culturel et social ou à la gestion d'équipements d'intérêt commun, relevant de la mission propre ou de l'objet social de chacun de ses membres".

C'est très proprement là l'objet des Equipements Intégrés.

3/2) "Le G.I.P. serait créé de façon souple par une convention librement discutée, entre ses membres dans le cadre des règles générales fixées par la loi".

C'est précisément ce cadre juridique général permettant toutefois l'adaptation à la particularité de chaque cas que souhaite notre Association pour les Equipements Intégrés.

3/3 "Les personnes morales de droit public disposeraient obligatoirement de la majorité au sein des organes de l'institution..."

"Les contrats passés avec toute personne morale privée ou avec des personnes physiques le seraient dans les conditions du droit privé".

.../...

.../...

Les règles applicables en matière de gestion et de comptabilité seraient celles de la gestion privée... "Le contrôle de l'autorité publique se limiterait d'une part au contrôle à postériori de la Cour des Comptes, et, d'autre part, à la présence d'un Commissaire du Gouvernement".

Ces dispositions assurent à la fois la garantie d'une forme de service public que les Equipements Intégrés entendent assurer et une souplesse de fonctionnement nécessaire au type d'action qu'ils mènent.

^{33/4}"Les personnels relevant de l'Etat, des Etablissements Publics Administratifs ou des Collectivités Publics, ayant un statut de titulaire et assurant le fonctionnement du G.I.P." devraient être "mis à la disposition du Groupement." Cette formule, ajoute le rapport du Conseil d'Etat, qui implique l'accord de l'agent concerné, est bien conforme à l'esprit du Groupement d'Intérêt Public, elle présente l'avantage d'une réelle souplesse"...

Cette solution correspond à ce qui se passe, de facto, pour les Chefs d'Etablissement Scolaire et Intendants Universitaires qui assurent la direction des Centres Intégrés et leur gestion. Il serait très important, dans l'intérêt du fonctionnement général des centres comme dans celui des personnes concernées, que la situation, équivoque et mal définie, des personnels d'Etat travaillant pour les Equipements Intégrés soit clarifiée et légitimée dans le cadre de la création des G.I.P. prévoyant la mise à disposition de groupement de personnels nommément précisés.

Il apparaît donc très clairement que les dispositions proposées par le Conseil d'Etat pour le fonctionnement des G.I.P. correspondent très rigoureusement à l'objet des Equipements Intégrés et au mode d'organisation qu'ils ont mis en place, de facto. Le G.I.P. leur donnerait une existence statutaire et fournirait, de façon satisfaisante, des solutions aux problèmes administratifs que la législation actuelle n'a pas permis de pleinement régler.

Sans doute, comme cela s'est produit pour la Recherche et pour l'Enseignement Supérieur, chaque Ministère peut être amené, en fonction de tel ou tel mode de coopération souhaité, à définir, dans le cadre de lois spécifiques, la possibilité de création de G.I.P. Mais il nous semble que, la formule pouvant prendre des formes très diverses et associer tant de partenaires différents, il serait très souhaitable qu'une loi d'ensemble -comme ce fut le cas de la loi de 1901 pour les Associations- prévoit le cadre général de création du G.I.P. (objet, modalités et instances de fonctionnement et de gestion, situation des personnels, contrôle) en laissant aux partenaires le soin d'utiliser ce cadre en l'adaptant au contexte spécifique, à chaque cas particulier de coopération.

L'A.N.P.E.I. souhaite donc que les recommandations du Conseil d'Etat donne lieu à une proposition de loi générale. A défaut, elle demande à tous les partenaires "des Centres Intégrés, et notamment aux Ministères de Tutelle, d'étudier, pour leur compte les suggestions du Conseil d'Etat, en vue de promouvoir les dispositions légales qui donneront aux Centres Intégrés toute leur légitimité. De son côté, l'A.N.P.E.I. a rédigé, dans l'esprit du rapport du Conseil d'Etat et de la formule déjà mise en place par le Ministère de la Recherche, un projet de convention-type pour la création d'un G.I.P. pouvant s'adapter à tous les Equipements Intégrés. Elle est prête à s'associer à tout groupe de travail et de réflexion.

Le Conseil d'Administration de l'A.N.P.E.I.

COMMENTAIRES

- Dans les préliminaires, la référence peut être faite à une loi générale s'il y en a une, ou à une loi particulière et des décrets spécifiques, si l'on n'obtient pas que soit proposée une loi d'ensemble.

Les contractants paraissent devoir être, selon l'esprit du G.I.P. :

. le Préfet, représentant les diverses administrations de tutelle, qui auront auparavant donné un avis favorable ;

. les responsables des collectivités territoriales concernés par les établissements du Centre ;

. les présidents des Associations loi 1901 intégrées dans le complexe ; mais, l'on peut aussi imaginer que soient contractants les divers chefs de service administratifs dont le présent projet requiert seulement l'avis.

- Pour l'article 2

Les objectifs peuvent être rédigés ad libitum et en fonction des types d'établissements ou d'unités intégrées.

Dans le 2ème paragraphe, la fin, à partir de "étant entendu que" peut être supprimée. Son maintien est une forme de prudence tactique et de garde fou. Mais, ce peut avoir des conséquences sur les moyens du G.I.P. et son administration.

- Pour l'article 3

En ce qui concerne les associations, il semble souhaitable de préciser les subventionneurs, afin de justifier leur présence au sein du G.I.P.

- Pour l'article 4

. L'on pourrait imaginer une clause permettant d'associer, soit à titre délibératif, soit à titre consultatif, un collège de personnes physiques cooptées par les deux premiers collèges pour l'intérêt porté au fonctionnement du centre, par exemple, le président du Syndicat d'Initiative, les comités d'entreprises, des associations locales coopérant avec le C.E.C., des syndicats, des usagers... Si ces personnes devaient avoir voix délibérative, une clause devrait préciser que le collège des personnes morales de droit public doit détenir la majorité par rapport à tous les autres membres.

- Pour l'article 5

Il n'est question ici que d'assemblée générale ordinaire. Il sera toujours possible d'introduire un article sur les assemblées générales extraordinaires.

- Pour l'article 6

. Il pourrait être précisé que le nombre x de membres du Conseil Municipal doit être déterminé de manière à ce que le nombre de représentants de la collectivité locale soit au moins à parité avec les représentants de l'Etat.

.../...

• l'on n'a mis qu'un seul représentant des associations pour ne pas multiplier le nombre de membres du C.A. Cela pourrait dépendre des cas ;

. il est proposé que le directeur ait une voix consultative pour se rapprocher de la gestion associative. Mais, l'on peut aussi concevoir, comme à ST FONTS, qu'il ait voix délibérative. Pourraient également faire partie du C.A, à titre consultatif, des représentants du 2ème sous-collège (personnes intéressées).

- Pour l'article 7, comme pour l'article 9

L'on peut, peut-être, profiter de l'occasion de la négociation pour tenter un forcing, en ce qui concerne la nomination d'un comptable de l'Education Nationale (A.P.A.S.U. quand moins de 4 unités ; C.A.S.U. quand plus de 4 unités) ?

Dans ce cas, la fin de l'article 7 devrait être ainsi rédigé :

"Le trésorier du G.I.P. est l'agent comptable de l'établissement scolaire. Il est mis à la disposition du G.I.P. par le Ministre de l'Education Nationale. C'est un A.P.A.S.U. si le G.I.P. comporte moins de 4 unités ; c'est un C.A.S.U., s'il en comporte quatre ou davantage".

L'on pourrait peut-être aussi préciser que les personnels doivent être volontaires et choisis parmi les volontaires, par le Conseil d'Administration ou une commission désignée par lui.

Mais, peut-être, est-il préférable de ne pas encombrer le texte-cadre et d'ajouter un certain nombre de précisions dans des annexes.