

Ce texte a été publié dans le numéro 10 du "Bulletin de l'association OZP", daté de juin 1997.

LA GESTION FINANCIERE DES ZEP RÉGLEMENTATION, PRATIQUES, EXPÉRIENCES, SOLUTIONS POSSIBLES

Ce compte rendu daté d'avril 1996 reprend en fait les interventions des divers participants ou correspondants lors de deux réunions publiques de l'OZP, l'une le 30 novembre 1995 et l'autre le 3 avril 1996, ainsi que lors d'autres réunions tenues depuis 1991 (dont certaines avec des conseillers d'Etat et un conseiller à la Cour des comptes).

Ces différents débats ont mis en relief les difficultés des acteurs de terrain (coordonnateurs, responsables de ZEP, intendants...) face à la gestion des crédits qui leur sont alloués par de multiples sources ayant toutes leurs règles propres.

[Note de l'OZP en date du 23 août 2008 : Comme on le voit, ce thème des procédures de financement des ZEP a pendant plusieurs années retenu l'attention de l'OZP (association créée en 1990).

Il apparaît que les difficultés signalées ci-dessous ont pour la plupart disparu à partir du moment où les collègues ont pris, dans la majorité des cas, la tête des ZEP, en 1998. Dès lors, ils ont été le support naturel des finances des ZEP

Auparavant, surtout dans les années 80, il y avait un vide administratif et juridique car les collègues ne voulaient pas prendre en charge ces questions financières et les écoles n'avaient pas la possibilité de les gérer.

La question, à ce jour, n'est pas entièrement réglée car les CUCS (Contrats urbains de cohésion sociale) ne sont pas tous implantés, mais, mais, pour l'essentiel, les problèmes ont été résolus

L'OZP met en ligne ce texte ancien mais très riche et documenté comme contribution à la déjà longue histoire des ZEP.]

Introduction

Un seul texte, qui n'a pas de valeur réglementaire, concerne la gestion des crédits en ZEP. Il s'agit d'une circulaire publiée au B. O. n° 47 du 10 décembre 1992 :

- « Les sources des crédits attribués aux actions éducatives en ZEP sont multiples, rendant la gestion financière parfois difficile. Il convient de s'appliquer à faire en sorte que les procédures soient simplifiées au maximum et que les crédits délégués soient dépensés dans les délais. A cet égard, l'agent comptable d'un EPLE sert de support à la gestion financière et comptable. L'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale, met en place ce dispositif après accord entre les écoles et établissements de la ZEP. Les écoles maternelles et élémentaires en bénéficieront au même titre que les collègues. Une procédure de gestion simple sera clairement indiquée aux directeurs d'écoles maternelles et élémentaires, à l'initiative de l'ordonnateur et de l'agent comptable de l'établissement support, dans le respect de la réglementation en vigueur».

I - L'ÉTAT DES LIEUX

On peut inventorier au moins cinq modes de gestion financière des ZEP, observés sur le terrain :

- 1 - la coopérative scolaire ;
- 2 - le foyer socio-éducatif ;
- 3 - un agent de l'Éducation nationale dont c'est le métier - il peut s'agir d'un intendant, d'un agent comptable ou des services de l'inspection académique ;
- 4 - une « association d'amis de la ZEP », créée dans ce but (ce type d'associations peut être soumis à certains aléas, des inspecteurs d'académie obligeant leur dissolution avant d'accepter parfois qu'elles se reconstituent ...) ;
- 5 - les services de la mairie.

Constat : des structures inadaptées

De nombreux coordonnateurs de ZEP, des enseignants, un membre de l'OCCE, un intendant font part de leur point de vue.

Aucun de ces modes de gestion^{ne} va sans poser de problème

- Il existe certaines difficultés spécifiques lorsque la gestion financière des ZEP est assurée par :

- « *Il est délicat de voir les comptes des coopératives crédités de sommes qui n'appartiennent pas réellement à celles-ci, et ce tant du point de vue des personnes chargées de gérer localement ces fonds que du point de vue de l'association (obligée d'avoir recours à un commissaire aux comptes assermenté pour pouvoir consolider le bilan, ce qui est très coûteux).*

Les associations loi de 1901, dont l'OCCE, sont habilitées à recevoir des fonds publics, à condition d'en rendre compte. Le problème concernant les coopératives est qu'elles ne sont pas elles-mêmes des associations ; seule l'association départementale en est une. En conséquence, à la différence de la DRAC qui peut verser directement des fonds aux coopératives, le FAS est obligé de passer par l'association départementale.

Souvent dans les ZEP, une part importante du budget ne fait que transiter par la coopérative ce qui oblige tout de même ait niveau départemental à consolider les comptes des coopératives. L'association est soumise à la loi Sapin sur la transparence mais les vérifications sont impossibles à mettre en place.

Une coopérative n'est pas faite pour gérer des sommes provenant de subventions et supposant une gestion claire et transparente dont l'association puisse rendre compte ».

« *Ce mode de gestion est d'autant plus délicat que les fédérations de parents d'élèves ont souvent un regard très attentif, voire méfiant, sur la gestion des coopératives, ainsi d'ailleurs que sur celle des foyers socio-éducatifs.* »

- « *L'OCCE n'est pas par ses statuts en droit de recevoir des fonds ZEP* ».

- **Les intendants ou agents comptables** sont souvent très réticents à gérer les fonds de la ZEP et se rallient en général à une position syndicale très ferme.

- « J'ai affaire à une résistance très dure de mon intendante clin, comme c'est le cas partout à Paris, refisse de gérer les fonds ZEP. Tant que les intendants (dont la position est compréhensible car c'est une charge de plus sans moyen supplémentaire) n'auront pas à se plier à une instruction claire et que tout dépendra de leur bon vouloir, je désespère d'obtenir une amélioration. Existe-t-il des textes à ce sujet ? »

- « Dans notre ZEP, une importante subvention venant de la politique de la ville était versée au collègue où elle devait être gérée par l'agent comptable qui a refusé de le faire, ne s'estimant pas autorisé à gérer les dépenses en direction du premier degré. Après une année de blocage (factures non payées...) qui a jeté un grave discrédit sur la ZEP vis-à-vis de tous ses partenaires, le TPG ci pris position en affirmant que « le caractère d'indissociabilité financière entre premier et second degré implique que le chef d'établissement bénéficiaire de la subvention soit l'ordonnateur des dépenses effectuées au titre de ces actions. »

« En conséquence, il incombe à l'agent comptable d'assurer la gestion des subventions accordées au titre des actions ZEP) ». L'intendant a alors accepté, malgré sa position syndicale, de se ranger à cet avis ».

- « L'an dernier, les ZEP des Yvelines ont eu des difficultés lorsqu'il n'y avait pas d'intendant de l'Education nationale parce que la mission ville ne voulait pas verser les subventions à une association ».

- « Quant à la gestion par le foyer socio-éducatif, je ne me sens attaqué par la Cour des comptes pour une gestion de fait. Le foyer socio-éducatif ne permet pas une gestion efficace. Ainsi il avait perçu des fonds du FAS sans rendre compte de son activité ; cette année, la subvention a été versée déduction faite de ces sommes non justifiées lors de l'exercice antérieur. »

Une cohérence difficile à trouver

- Les différents supports de gestion ne sont bien entendu pas alternatifs mais doivent être cumulés, ce qui tend à rendre le montage des dossiers très complexes.

- « On trouve trois supports financiers au sein de ma ZEP : association, services de la mairie et agent comptable, ce qui ne va pas sans tiraillements, rapports de force et une certaine opacité. L'inspecteur d'académie a demandé la dissolution de l'association dont j'étais trésorière pour avoir davantage de contrôle. »

Les différents cas de figure concernant les supports de gestion dépendent souvent des sources du financement.

- « Les crédits affectés par l'Inspection académique elle-même, pour le premier degré, sont gérés par l'Inspection académique elle-même ; les fonds du secondaire sont gérés par les intendants des collèges ; les fonds affectés à certains projets, par exemple ceux provenant du FAS, sont gérés par le foyer socio-éducatif, le tout sans possibilité de trouver une cohérence satisfaisante. Il faudrait des échanges transparents, ce qui est loin d'être le cas, pour parvenir à un minimum de clarté et

d'organisation. Il serait peut-être possible de trouver une cohérence de gestion qui corresponde à une cohérence de projet. »

- « Lorsqu'on monte nos projets, on se bat pour que les subventions concernant l'ensemble du projet soient sans séparation entre premier et second degré. Celle notion de projet d'ensemble semble aller de soi mais est très dure à mettre en œuvre en pratique. »

- « Dans une configuration où la gestion est partagée entre la mission Ville, l'Education nationale et la mairie, si on n'est pas bien organisé, on risque de perdre une partie de la subvention. Tous ces problèmes de gestion de subventions prennent un temps énorme qu'on préférerait consacrer à un projet de zone. »

« - Le FAS pose des problèmes très compliqués avec des règles très contraignantes, faute de prise de position des inspecteurs d'académie. Il faut justifier les dépenses avant de recevoir les subventions... »

- « Dans mon département, en Ile-de-France, les coordonnateurs n'existaient pas en tant que tels jusqu'à la rentrée de septembre 1995. Il n'y a aucune transparence : on n'a pas connaissance des crédits attribués aux collèges. L'inspecteur d'académie refuse de révéler combien dépense le premier degré. »

Il y avait quelques véritables projets de zone (alphabétisation de mères, soutien scolaire...) nécessitant la rémunération d'intervenants. Ces actions ont dû être arrêtées l'an dernier, l'association support étant dissoute et l'Education nationale ne payant des intervenants que s'ils sont membres ou salariés d'une association. Cette dissolution est intervenue après l'attribution de fonds ZEP qu'il a donc fallu dépenser autrement. On a alors eu recours à des bons de commande pour faire des achats répartis entre les écoles. Ces achats n'étaient pas inutiles mais ne correspondaient pas à un projet. Mais il n'a pas été jugé possible par l'inspecteur d'académie de payer directement les intervenants.

On a découvert sur le tard que ce paiement direct était en réalité possible et cette solution a été adoptée ; cependant les intervenants ont été payés sans recevoir de feuille de paie ni connaître le statut des sommes versées. »

- « La situation des intervenants est extrêmement compliquée, notamment le calcul de leur rémunération. Leur statut et le système des charges et cotisations est ainsi différent suivant qu'ils sont payés directement par l'inspection académique ou non. »

• En conclusion, on n'a pas pensé de structure spécifique et les structures existantes ne sont pas adaptées. Aujourd'hui, au ministère de l'Education nationale, personne ne semble avoir conscience de la difficulté de gestion des fonds des ZEP. On en est réduit à des approximations et la survie du système ne repose que sur l'énergie des coordonnateurs et sur les relations humaines toujours incertaines : entre responsables, avec les fédérations de parents d'élèves, avec les intendants ... Le vide juridique est important et le manque d'information le fait apparaître plus grand encore qu'il n'est. Les coordonnateurs se plaignent de plus en plus de manquer d'une formation dans le domaine de la gestion.

- « La ZEP est paralysée par les questions de gestion financière. »

Quelles pratiques pour s'en sortir ?

Entre système D...

- « Il faut négocier un accord et rechercher la bonne volonté de tous les intéressés pour que le premier et le second degré travaillent ensemble dans un projet clair.

J'ai fait affecter des crédits d'enseignienien1 et de soutien ZEP spécifiques à des instituteurs qui sont intervenus dans le collège pour un suivi CM2-6è. Il a fallu faire face à d'importantes réticences de la part des services de gestion académiques pour faire payer des instituteurs sur les crédits du secondaire, mais cela a été possible suite à des démarches longues et pesantes. »

- « Il est nécessaire de faire preuve de beaucoup de tact et de sens de la négociation dans les rapports avec les partenaires privés, qui ne sont pas habitués à des délais de paiement très importants. D'autant que noire fonctionnement à cheval sur deux années civiles contribue a compliquer davantage les questions de gestion financière»

- « Dans mon établissement, je bénéficie des services d'un agent comptable de grande qualité qui a obtenu un demi poste supplémentaire. Mais le gestionnaire change tous les ans et il faut toujours renégocier : aucun avantage n'est jamais acquis. »

- « Il y a des ficelles qui sont mal connues pour avoir de l'argent : la Caisse des dépôts et Il y consignations aide les nouveaux projets. Il s'agit de solutions éphémères car non renouvelables niais qui peuvent être appréciables. »

...et irrégularités de gestion

- « On prend un certain nombre d'achats pour la ZEP sur le budget de l'établissement, de façon arbitraire et sans ligne budgétaire. »

- « On en est réduit à faire des faux pour essayer de faire fonctionner le système. »

- « Le dispositif des ZEP a atteint les limites de sa crédibilité ; comment le faire fonctionner alors qu'il ne permet même pas d'acheter des timbres-poste selon une voie normale ? On est obligé de jongler le moins mal possible entre les projets d'achats, les mandats administratifs... Une solution qui, si elle n'est pas malhonnête est probablement irrégulière, est de s'entendre avec un directeur d'école gestionnaire de sa coopérative qui a besoin d'un matériel pouvant être commandé par un projet d'achat. Ce matériel est réglé par un chèque OCCE puis la somme est virée sur un compte personnel... »

- « Il existe des possibilités légales étonnantes ; les éducateurs du contingent ont des crédits de fonctionnement de 5 000 F par an qui sont versés en deux fois sur un compte personnel, et les justificatifs sont donnés au fur et à mesure. Est-il souhaitable que les coordonnateurs de ZEP puissent faire de même ? »

- « Une ZEP ne peut pas faire d'investissement, c'est-à-dire acheter des biens qui valent plus de 3 500 F. Il suffit de s'arranger avec le fournisseur pour qu'il facture par exemple deux biens de 3 500 F pour l'achat d'un bien de 7 000 F. »

- « L'association qui, dans la ZEP où je travaille, sert de support pour recevoir les subventions du FAS et notamment payer les intervenants de deux projets de zone, existe depuis 20 ans et son président est un directeur. Cette association n'a pas du tout été contrôlée par les collègues, qu'ils soient enseignants, directeurs ou inspecteurs, de la zone. Elle est à présent l'objet de poursuites judiciaires et les collègues en question risquent d'être mis en cause. Les personnes impliquées en sont réduites à se débrouiller seules. On peut leur reprocher leur naïveté mais le système est tel que les initiatives en ZEP, faute de cadre juridique, impliquent certains risques de la part des responsables. »

Conclusion d'un conseiller à la Cour des comptes :

- « Il y a d'importants risques de dérapage vers une procédure de gestion de fait. Dans une telle procédure, on demande deux justifications : à celui qui a bénéficié de fonds pour un objet différent de celui qui était déterminé sur le budget de l'Etat, on demande une justification comptable de ce qu'il a dépensé ; à l'organisme qui était le support de cette gestion de fait, on demande de certifier l'intérêt public du compte produit.

Au vu de ces justifications, on admet tout ou partie des fonds ainsi gérés comme étant des dépenses publiques et on décharge le comptable qui peut éventuellement être redevable d'une amende.

Beaucoup des pratiques décrites relèvent d'une gestion de fait, mais ne seraient probablement pas sanctionnées par la Cour des comptes ou la Chambre régionale des comptes puisque les sommes sont gérées dans le but qui leur était assigné.

Il s'agit néanmoins d'une procédure extrêmement complexe et source d'ennuis car les éléments sont difficiles à reconstituer.

Il peut également exister des sanctions quasi pénales venant de la Cour de discipline budgétaire et financière dans le cas où des rémunérations ont été versées sans que soient respectées les règles fiscales et de paiement des charges sociales.»

Pourquoi une telle situation ?

- « Il est consternant que le problème soit en l'état. Il importe de s'interroger sur les motifs qui font que le service public paraît ainsi humilié.

On peut probablement voir deux motifs principaux à une pareille situation. - l'un est général et presque culturel, l'autre est plus technique et peut être plus aisément résolu.

La première cause est que trop souvent dans l'administration, on pense que lorsque la stratégie et les grands objectifs ont été établis, l'intendance suit nécessairement. Cette croyance tend à faire négliger des questions de mise en oeuvre qui sont en réalité indissociables de la stratégie et sont d'une grande importance. Les questions d'intendance ne sont pas arbitrées au sommet et il en résulte que sur le terrain on est abandonné à soi-même, réduit à des solutions de pis-aller et mis en situation de faiblesse.

La deuxième cause est l'échec des GIP. On avait tenté de faire des groupements qui pourraient unir des structures publiques et éventuellement associatives dans un fonctionnement souple, contrôlé, défini par un contrat et dont les résultats devaient être périodiquement examinés. Le ministère des finances a rendu les procédures tellement lourdes et complexes pour défendre ses

comptables que le GIP n'est pas plus souple de fonctionnement qu'un établissement public.

Or, personne n'est monté à l'arbitrage contre le ministère des finances ni ne s'occupe à présent de cette question. ».

« Le problème peut certainement être ramené à une question de science administrative. Deux conceptions de l'Etat s'opposent : l'une normative, autoritaire et hiérarchique et l'autre qui laisse la base libre sans obligation de compte rendu.

Aujourd'hui dans l'administration française, la question la plus importante est sans doute celle des relations entre le centre et la périphérie. A partir d'une réflexion de ce type, on peut comprendre que la solution n'est ni le tout autoritaire ni le tout spontané.

A l'évidence, l'administration dispose de suffisamment de fonctionnaires compétents et qualifiés pour mettre en place, avec un arbitrage soit central soit local, un cadre de service public adapté. »

II - QUELLES SOLUTIONS POSSIBLES ?

Un grand nombre de solutions apparaissent techniquement possibles mais leur application éventuelle dépend avant tout d'une volonté de prendre en compte ces questions d'intendance et d'un certain nombre de rapports de force au sein de l'administration.

Un conseiller à la Cour des comptes pense que la solution peut aussi bien venir du **droit privé** que du **droit public**.

- « A partir du constat qui a été fait, il est certain que l'on peut trouver plusieurs solutions pour améliorer la gestion financière des ZEP, qui seraient conformes à des principes de service public élémentaires.

On peut penser aussi bien à une association loi 1901 dotée d'un cadre de service public lui permettant d'être agréée, (lié à une régie (un établissement public doté de plus de souplesse de fonctionnement). Il y a de nombreux exemples d'associations assumant un service public ; la Sécurité sociale dans la tradition française est, à part la Caisse nationale d'assurance maladie, gérée par des organismes privés.

Dans les rapports de force, il faut également penser aux comptables, et la procédure d'arbitrage demanderait un certain courage et un bon sens de la négociation. »

Une possible transposition du système des GRETA

Deux questions sont soulevées par une inspectrice de l'Education nationale

- « Ne peut-on envisager de transposer le système des GRETA, c'est-à-dire un groupement d'établissements, de type associatif, doté d'une mission de service public et recevant plusieurs sources de financement ? Cette transposition si elle est possible représenterait-elle une amélioration ?

Par ailleurs, si la situation en est à ce point de désorganisation, une des causes ne réside-t-elle pas dans une crainte des acteurs de voir une seule personne être l'ordonnateur ? Il existe peut-être, du point de vue de la politique des ZEP, une volonté de maintenir plusieurs décideurs à égalité.

Les deux questions posées se rejoignent alors : cette possible spécificité des ZEP serait peut-être un frein à une éventuelle transposition d'un système de type GRETA. »

Il semble que cette transposition soit possible en l'assortissant d'un certain nombre de garanties (existence d'un conseil d'administration représentant les différentes parties...) ; les deux questions se répondent bien car ce système rapprocherait le centre de décision de la base.

Le système de la régie

Cette proposition est celle d'un haut fonctionnaire qui appartenait au Comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations que présidait Serge Vallemont.

- « *La création d'une régie dans une institution publique consiste en un système où l'ordonnateur dispose d'un carnet de chèques et peut régler directement les dépenses, sous le contrôle de l'agent comptable. Le régisseur dispose d'une avance et, lors du conseil, il demande la reconstitution de sa régie sur présentation des justificatifs.*

On peut, grâce à ce système, obtenir un fonctionnement souple, proche de l'association.

Le seul inconvénient des régies réside dans une relative complexité due aux instructions de la comptabilité publique à leur sujet ; nous avons, de ce fait, demandé à la direction de la comptabilité publique de créer une sorte de régie « clés en mains » qui serait pédagogique et d'utilisation pratique.

Une deuxième solution, d'une grande simplicité, peut être imaginée dans les cas où la régie ne suffit pas, notamment lorsqu'il faut mixer différents financements. Elle consiste à permettre, au sein de l'administration ou de certains établissements, d'avoir une autonomie financière sans personnalité morale : un simple compte sur lequel peuvent être encaissés différents financements et être effectuées des dépenses.

Une telle configuration, particulièrement utile lorsque plusieurs administrations travaillent ensemble, connaît certains précédents dans la pratique administrative. Les corps de troupe en déplacement ou même la Comédie française ont été des exemples de « caisses » dépourvues de personnalité juridique distincte. »

Ces différentes solutions pourraient permettre de mixer des subventions de différentes origines, de reporter à l'année suivante des crédits qui n'auraient pas été dépensés lors de l'exercice précédent, d'avoir de façon générale plus de souplesse dans la gestion.

Le problème important dans les ZEP de la séparation des lignes budgétaires ne dépend pas que de la mise en place d'un outil de gestion souple, mais également d'un système de comptes rendus permettant à ceux qui sont à l'origine du financement de contrôler que les objectifs sont remplis.