

Paris, Septembre 1976

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION

INSPECTION GÉNÉRALE

MISSION DE COORDINATION ET DE SYNTHÈSE
SUR LES EQUIPEMENTS INTEGRES

Rapport 1976

La mission de coordination et de synthèse sur les équipements intégrés a une existence trop récente pour qu'elle soit en mesure de fournir sur un sujet aussi complexe un rapport définitif.

Le présent document n'a pour ambition, après avoir précisé les conditions de leur développement, que de rappeler les objectifs généraux visés par ces types d'équipement, et de dresser un bilan rapide des principales difficultés rencontrées et des premiers résultats obtenus.

Encore cette étude sera-t-elle surtout menée du point de vue, forcément limité, du seul Ministère de l'Education.

Tous les départements ministériels concernés devraient en effet effectuer une étude du même ordre dans le cadre des responsabilités qu'ils assument.

LES EQUIPEMENTS INTEGRES

LEUR DEVELOPPEMENT-

L'idée était aussi simple qu'irréaliste. Il s'agissait de rassembler en un lieu unique, autour de l'école, d'autres éléments socio-culturels de nature et de dimensions variées, normalement dispersés dans la ville ou le quartier ; et ceci dans le but à la fois d'assurer le plein emploi et la complémentarité des différents locaux appartenant à ces différents types d'équipement, et de réconcilier les inconciliables, c'est-à-dire de réduire le fossé entre l'Ecole et la vie et de promouvoir une éducation globale commune pour les jeunes et les adultes.

La règle posée était d'ailleurs la diversité de ces groupements, le nombre de ceux-ci pouvant lui-même varier considérablement et rassembler de deux à plus d'une dizaine d'établissements différents. Il s'agissait en effet de s'adapter le mieux possible aux besoins locaux.

Aussi bien sur le plan des investissements que du fonctionnement, il était proposé de faire coopérer ensemble diverses directions de notre Ministère, telles que les Directions d'enseignement et la Direction des Bibliothèques (1), des départements ministériels différents, tels que le Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, les Affaires Culturelles, le Ministère du Travail et des Affaires Sociales, voire le Ministère de la Santé.

Poser ce problème en termes théorique aurait certainement conduit à un échec, seule une démarche pragmatique avait des chances d'aboutir.

Après l'accord de principe en mai 1967 du Ministre de l'Education Nationale sur la note ci-jointe (annexe n° 1), un groupe de travail a été constitué à son cabinet, réunissant dans un premier temps, un chef d'établissement, un Maire, des représentants des Affaires Culturelles et du Secrétariat d'Etat à la Jeunesse. Cette procédure a permis d'aboutir au lancement de l'opération d'Yerres (Essonne), créées par arrêté inter-ministériel du 25 mai 1968, signé par MM PEYREFITTE, MALRAUX et René HABY, alors Directeur du Cabinet du Ministre de la Jeunesse.

Se sont joints ensuite à ce groupe, réuni alors à la diligence du Service du Plan, toujours du Ministère de l'Education Nationale, le Ministère du Travail et des membres du Conseil d'Etat, notamment Paul Teitgen.

Ont alors été lancées les opérations de GRENOBLE, de CHAMONIX, d'ISTRES, de MONTREUIL, BELLAY, de QUIBERON et des Villes Nouvelles de la Région Parisienne.

La Direction de la Prévision s'étant substituée au Service du Plan, pratiquement l'affaire n'a plus progressé, malgré la création en 1971 d'une commission interministérielle, dotée cependant de moyens non négligeables.

.../...

(1) Cette coopération a été difficile à instaurer déjà dans notre propre Ministère puisqu'en 1970, le Directeur des Bibliothèques a refusé d'envisager de faire fonctionner des bibliothèques municipales dans des "établissements scolaires". Cette position a eu pour effet de rendre impossible la publication du projet de convention type y ci-joint.

Le seul travail de cette commission a consisté à publier une circulaire le 13 décembre 1973 (annexe n° 2.) codifiant les principes établis par le groupe de travail précédent et, malgré un contrat coûteux, d'arriver à un constat d'échec sur l'opération de QUIBERON.

Il convient de constater que depuis le départ en 1974 du Président de cette commission, celui-ci n'a pas été remplacé, les opérations lancées ont continué d'être abandonnées à elles-mêmes. Par contre, d'autres opérations, comme l'ISLE D'ABEAU, VITROLLE, ANGERS Z.U.P.Sud, ST-FONS, MOUGINS, TRAPPES ELANCOURT, sont nées d'une façon spontanée; d'autres sont en préparation.

Dans une certaine mesure il convient de se réjouir de cette relative prolifération d'opérations nées sans initiative parisienne, ce qui prouve que de tels équipements ont été ressentis comme une nécessité.

Par contre, il n'est pas douteux que, pour le Ministre de l'Education, le manque d'information a contribué à susciter l'inquiétude, voire même la méfiance envers cette institution. Les directeurs des établissements créés ont ressenti un sentiment d'abandon, qui, même s'il renforçait leur imagination créatrice, les a placés dans des situations administratives et financières dont ils ne sont venus à bout qu'avec de grandes difficultés. Ces expériences sont en effet, par leur nature même, fragiles et difficiles.

La prise en main de ces problèmes par la Direction Générale de la Coordination et de la Programmation, la création de la mission de coordination et de synthèse de l'Inspection Générale du Ministère de l'Education, viennent donc à point pour rassurer les inquiétudes justifiées, tant au niveau ministériel et au niveau des intéressés, que pour coordonner ces actions et éviter un développement désordonné et peut-être déviant. Toutefois, le signal d'un nouveau départ ne vient-il pas d'être donné, dans le cadre de la Réforme de l'enseignement en cours, par l'avant-projet de décret relatif à l'organisation administrative et financière dans les collèges et les lycées, qui prévoit dans son article 49 :

"Lorsqu'un lycée ou un collège fonctionne dans le cadre d'un centre éducatif et culturel intégré, il est établi, entre la collectivité locale dont relève le dit centre et l'Etat, une convention qui fixe :

- les obligations de l'établissement à l'égard du centre éducatif et culturel intégré ;
- les modalités d'utilisation par l'établissement des équipements intégrés; lorsque ceux-ci sont ouverts à d'autres utilisateurs que lui, ces derniers peuvent être partie à la convention."

LES OBJECTIFS -

Le terme d'établissement intégré n'est pas très satisfaisant, on devrait plutôt parler d'établissement intégrant. Beaucoup plus que l'ouverture, c'est là la vraie originalité de ce type d'institution, puisque l'école ouverte peut être tout autre chose. Ni la juxtaposition d'établissements différents, ni la gestion coordonnée, ni l'ouverture pure et simple sur l'extérieur, ne sauraient avoir le même résultat. La cohabitation est nécessaire, seule la vie sous le même toit, à condition qu'il ne soit pas trop vaste, permet les échanges. La coordination entre différents établissements sera ressentie comme une nécessité; le travail en commun permettra alors aux uns de s'enrichir des différences des autres. Le décroisement entre les différents secteurs d'activités mettra à l'aise les différents publics concernés et permettra de créer, plus rapidement et en profondeur, l'esprit communautaire qui manque trop souvent à notre Société. Surtout, l'Ecole ne sera plus ressentie par les élèves comme "un lieu d'enfermement".

Les réalisations lancées entre 1968 et 1970 s'inspirent de cet esprit et c'est une implantation dans des milieux aussi différents que possible qui a été recherchée: une commune dortoir : YERRES, un quartier périphérique et nouveau d'une grande ville : GRENOBLE un centre touristique et industriel : ISTRES, et enfin une zone rurale ; MONTREUIL-BELLAY.. La recherche de la satisfaction de besoins aussi divers devait permettre une réflexion en profondeur.

Les établissements rassemblent toujours en plus d'un établissement de second degré, une Maison pour Tous, une bibliothèque municipale. Mais certains peuvent regrouper un centre d'animation culturelle un conservatoire de musique, un centre social un centre de formation continue, l'agence nationale de l'emploi, un centre

médico-pédagogique, un centre de télé-distribution urbain, des clubs de jeunes femmes ou de personnes âgées, une halte garderie, un centre d'alphabétisation de travailleurs immigrés, un centre sportif; le plus souvent le restaurant scolaire est ouvert aux extra-scolaires. Cette liste n'est qu'indicative.

L'école élémentaire est d'ailleurs concernée, dans des conditions certainement différentes; mais aussi bien sur le plan fonctionnel que sur le plan pédagogique, les écoles élémentaires et les centres aérés par exemple ne sont-ils pas complémentaires ?

Dans l'état présent des sciences de l'homme, il est illusoire de vouloir déterminer scientifiquement le choix en matière d'éducation. L'Education, pour une très large part, reste un art. L'innovation réfléchie, car le temps presse, est plus payante que l'expérimentation qui parvient rarement à être scientifique. Néanmoins, tous ces établissements ont été classés parmi les établissements expérimentaux ou chargés d'expérimentation.

Les recherches portant sur "Communauté Educative et Vie Scolaire" ont été entreprises à ISTRES, à CHAMONIX et à YERRES, sous la tutelle du C.I.E.P. de SEVRES. L'I.N.R.P. doit suivre les recherches de Grenoble sur le travail indépendant, les sciences naturelles, l'audio-visuel et MONTREUIL-BELLAY sur la différenciation de la pédagogie dans le premier cycle du second degré.

Cette énumération permet de constater, s'il en était besoin, que l'intégration conduit partout à un renouvellement ou à une recherche pédagogique. Dans de tels ensembles, la pédagogie routinière n'est plus possible.

*

**

LES DIFFICULTES -

Si l'enthousiasme, ou la seule bonne volonté, permet de venir à bout plus facilement des difficultés, il est évident que, dans de tels ensembles, celles-ci sont nombreuses et graves.

Paradoxalement, il est possible d'affirmer que les difficultés touchant à la coordination des investissements, concernant des départements ministériels différents, ont été aisément surmontées.

•••/•••

La déconcentration des décisions d'investissement sur les préfectures de région a grandement facilité les choses. Pourtant, toutes les modalités de réalisation ont été utilisées, maîtrise de l'ouvrage par l'Etat, en totalité ou en partie, ou maîtrise de l'ouvrage des collectivités locales. Toutes ces opérations ont été conduites dans des délais normaux et dans de bonnes conditions d'exécution, et sans dépassement financier.

Il n'en a pas été de même concernant les difficultés de fonctionnement. Les problèmes de statuts juridiques, des personnels et des institutions, ne sont pas réglés d'une manière satisfaisante. La tutelle des expérimentations pédagogiques, si elle a été mise en place n'a pas fonctionné.

STATUT DES PERSONNELS -

Il s'agit essentiellement des chefs d'établissements responsables de l'ensemble. Dans tous les cas, cette responsabilité a été assumée par un fonctionnaire ressortissant du Ministère de l'Education. Cette situation de monopole n'est pas excellente; pourquoi une certaine place n'est-elle pas faite à des fonctionnaires d'autres départements ministériels? Cette situation de fait est contraire à l'esprit de l'institution. Et pourtant cette responsabilité nouvelle, bien plus large que celle d'un chef d'établissement traditionnel, n'est pas suffisamment prise en charge par notre Ministère. Arbitrairement, et après un long délai sur le plan des indemnités, ils ont été classés en 2ème catégorie. Cette situation devrait être réexaminée.

Pourquoi ne pas signaler que certains choix n'ont pas été suffisamment motivés. Pourquoi à CHAMONIX, qui regroupe au sein d'une cité scolaire un C.E.S. et deux C.E.T., aucun chef d'établissement pour l'ensemble m'a-t-il encore été désigné ?

Sur le plan de la gestion comptable, le gestionnaire de l'établissement scolaire est tout naturellement amené à gérer cet ensemble. Le problème de sa rémunération ne doit pas être réglé au gré des circonstances, mais en partant de principes communs à tous ces établissements.

.../...

STATUT JURIDIQUE DE L'INSTITUTION

Dans ce domaine la situation actuelle est également loin d'être satisfaisante. Chaque établissement fonctionnant dans un tel ensemble doit, bien évidemment, garder ses propres règles de fonctionnement et son mode spécifique d'administration, mais l'intégration implique plus qu'une fédération ou qu'une simple coordination d'établissements juxtaposés. Un exécutif, doté d'une certaine autonomie, doit être mis en place pour donner un sens à la participation des collectivités et des usagers et pour permettre la mise en oeuvre d'une politique commune.

Malgré la circulaire du Premier Ministre du 19-11-73, on est en présence d'une diversité de statuts dont aucun à l'usage n'est satisfaisant. Les deux points de vue, excessifs dans un sens opposé, peuvent être trouvés dans les statuts du C.E.C. d'YERRES et d'ISTRES.

- A YERRES, pour éviter de figer trop tôt les structures, un statut provisoire a tout d'abord été mis en oeuvre, en utilisant d'une façon très extensive la Loi de 1901 sur les Associations. Cette "marchandise" pouvant être contestée, un pavillon a été trouvé pour la "couvrir" en la personne d'un juriste incontestable, la présidence de cette Association ayant été confiée à un éminent et actif membre du Conseil d'Etat. Après trois ans de fonctionnement, un nouveau statut a été mis en place, avec un conseil d'administration dans lequel une part trop importante a été faite aux représentants des usagers et des personnels. Délibérément, il s'agissait d'inviter à la participation, condition "sine qua non" de toute activité culturelle, le maximum d'intéressés; mais il y a eu excès. Malgré la mise en place en 1973 d'une structure à trois étages, associant les administrations centrales, les collectivités locales et la représentation des usagers, les "consommateurs" étant plus nombreux que les "payeurs", une saine gestion financière a été très difficile.

• • • / • • •

A l'opposé, le statut d'ISTRES qui confie pratiquement toute la responsabilité de la gestion financière à des fonctionnaires, a un caractère trop technocratique; cette formule n'a pu cependant donner de bons résultats que grâce à la qualité exceptionnelle des dits technocrates.

Une situation intermédiaire entre ces deux extrêmes paraît devoir être recherchée. La mise en place du statut du centre de CHAMONIX, qui fonctionne depuis la rentrée 1976, avec la totalité des équipements, devrait permettre à un groupe de travail, associant les élus municipaux, de faire des propositions plus adaptées au fonctionnement de ces centres.

Le statut, il ne faut pas se le dissimuler, sera complexe, lié qu'il est nécessairement à la nature même des activités éducatives et culturelles qui sont la raison d'être de ces centres. L'insertion dans le milieu local doit être prouvée par la présence de représentants de la municipalité, mais la politique doit rester à la porte.

L'EXPERIMENTATION -

Enfin, parmi les difficultés rencontrées, il convient de souligner, avec regret, que faute de moyens les organismes de tutelle pédagogique n'ont pratiquement pas été en mesure, ni d'apporter une impulsion, ni d'effectuer un contrôle ou un semblant de coordination aux efforts menés sur place. Le regret est, espérons-le, dépassé, car renseignement pris, la Direction des Collèges se préoccupe vivement de cette question.

Pour les mêmes raisons, l'idée lancée au départ pour YERRES n'a pu être menée à bien pour utiliser les méthodes de comptabilité analytique, qui seule permet de fixer avec précision les coûts réels des différentes activités. Ces établissements sont en effet dotés d'une véritable autonomie, car ils bénéficient de recettes qui leur sont propres et dont ils sont maîtres. Une gestion très rigoureuse est donc de toute nécessité.

x

X X

...../...../.....

LES FERMIERS RESULTATS -

Sans se dissimuler les difficultés principales qui viennent d'être développées, un premier bilan très positif peut être établi. Il peut être affirmé que pour tous les objectifs proposés au départ les résultats sont plus qu'encourageants.

Il convient d'ailleurs de souligner que jamais l'innovation en elle-même, sur le plan local, n'a suscité d'inquiétude. Il faut dire que dans ces cas, ces établissements n'ont été mis en place que dans la mesure où le besoin en a été ressenti ou exprimé par les intéressés, aussi bien les élus, les parents que les enseignants. Notamment, lorsqu'ont été transformés les établissements existants, c'est-à-dire des C.E.G., ce qui a été le cas à YERRES, à MONTREUIL-BELLAY et à CHAMONIX.

PLEIN EMPLOI ET COMPLEMENTARITE DES LOCAUX -

Les divers équipements, lorsqu'ils sont isolés, tournent en moyenne 1000 heures par an. Leur intégration a permis une utilisation qui, dans plusieurs cas, notamment YERRES et ISTRES, atteint sans peine 3000 heures, et ceci grâce à l'utilisation seconde d'un local, c'est-à-dire pour une fin qui n'était pas prévue dans sa conception. C'est le cas typique de l'utilisation du gymnase comme salle de théâtre, de concert. Certains services ne disposent même d'aucun local leur appartenant en propre. A YERRES, un conservatoire de musique, fréquenté dans sa grande majorité par des élèves (plus de 1000 membres) fonctionne uniquement dans des locaux utilisés à d'autres heures pour d'autres usages.

DECLOISONNEMENT DES FONCTIONS -

Les conséquences de cette "désappropriation" des locaux, bien qu'elle ne soit pas totale, ne sont pas seulement d'ordre économique, mais aussi d'ordre psychologique. La hiérarchisation des fonctions s'atténue par la vie en communauté. La formation continue

et la formation initiale se placent sur le même plan, tout comme au titre des loisirs les activités sportives, culturelles ou artistiques.

DECLOISONNEMENT SOCIAL -

Les nombreuses activités qui sont ainsi rendues possibles impliquent la participation du plus grand nombre : professionnels ou bénévoles. Or, sans volontariat, c'est-à-dire sans dévouement, une société peut-elle survivre ? L'enseignant n'est plus cantonné, s'il en exprime le désir, dans sa classe. Professionnellement, il ne se situe plus uniquement dans un univers d'enfants. Il est mieux connu, donc plus apprécié, il peut ainsi avoir la chance de retrouver la place et le prestige qui étaient les siens à la grande époque des universités populaires. Du côté des parents, les tendances qui existent à vouloir "casser" l'école s'atténuent par la possibilité qu'ils ont de participer à de multiples activités péri-scolaires et quelquefois même scolaires.

Les mêmes constatations sont faites au niveau des relations des adultes et des jeunes. Dans un même club d'activités, jeunes et moins jeunes travaillent ensemble. L'école n'est plus ressentie par l'élève comme un milieu contraignant, il en résulte un meilleur rendement scolaire qui se traduit par une diminution de l'absentéisme, une diminution du taux de redoublement. Dans certains centres, celui-ci n'est que de 8 %, tandis que dans les établissements voisins il dépasse 15 %. Le climat général de liberté qui s'instaure naturellement, par la suppression dans la presque totalité des cas des clôtures externes, entraîne un sentiment de responsabilité et la discipline n'est plus un problème majeur de la vie scolaire,, D'une éducation de contrainte, on passe plus facilement à une éducation de responsabilité.

Il est frappant de constater qu'aucun de ces établissements n'a été touché par ce qu'il convient maintenant d'appeler les grèves de printemps.

Entre les élèves eux-mêmes, les différences s'atténuent entre les doués et les moins doués, ces derniers parmi les nombreuses activités qui leur sont offertes trouvant les moyens de manifester moins difficilement certaines de leurs qualités.

COÛT DE FONCTIONNEMENT--

Les premiers résultats cependant paraissent-ils aussi prometteurs en ce qui concerne les coûts de fonctionnement ?

Une analyse très systématique a été demandée par la mission de coordination et de synthèse, au groupe d'Inspection Générale plus particulièrement spécialisé dans l'étude des problèmes de fonctionnement, administratifs et financiers. Son rapport, qui a pour ambition de comparer les coûts d'un établissement intégré et d'un établissement traditionnel, doit être remis avant la fin de l'année.

Une première étude a été effectuée à ce sujet par la Préfecture de la Région Provence-Côte d'Azur, qui assure la tutelle financière du centre d'ISTRES. Les premières constatations, qui vont être vérifiées par nos collègues, conduisent à avancer, qu'en ce qui concerne les investissements, parce qu'il a été au total moins construit, on a moins dépensé dans les établissements intégrés par rapport aux équipements éclatés.

Pour ISTRIS, l'ensemble des surfaces construites aboutit à une économie de 19 %, bien que, grâce à la complémentarité et au plein emploi, chaque établissement, dispose d'une surface additionnelle largement supérieure à 14 %.

En ce qui concerne le financement du fonctionnement, toutes précautions ont été prises. Par dérogation au texte sur les nationalisations, c'est la participation de l'Etat qui est forfaitaire, et les collectivités locales assument, si elles le veulent ou si elles le peuvent, l'ensemble des dépenses supplémentaires. Certaines d'entre elles d'ailleurs, pour se prémunir contre des dépenses excessives, ont décidé de ne participer aux dépenses elles-mêmes forfaitisées, que par rapport à la masse de leur propre budget. (1)

En ce qui concerne les moyens supplémentaires consentis par l'Etat, en postes ou en heures supplémentaires, le tableau ci-joint, (Annexe émanant de la Direction de la Programmation fait table rase des in- III) formations-fantaisistes qui ont circulé.

Cependant, au niveau du fonctionnement, les comparaisons ne sont pas aussi simples que pour les équipements, car les coûts de fonctionnement dépendent d'un nombre plus grand de facteurs qui ne sont pas tous liés à l'intégration* Mais le même rapport de la Région Provence Côte d'Azur concernant ISTRES a pu établir que le coût horaire de fonctionnement était de 41 F pour le C.E.C., contre 72 F pour les établissements éclatés...

Mais il s'agit là d'une réalité plus complexe, car les possibilités d'utilisation, aussi complètes et aussi variées, sont par elles-mêmes génératrices de besoins qui, dans les établissements éclatés, ne peuvent s'exprimer.

II s'ensuit globalement une augmentation importante des coûts, mais les services rendus sont eux-mêmes considérablement développés.

CONCLUSION -

En définitive, Audace n'a pas été Déraison. Malgré la passivité ou les réticences de notre administration, les opérations lancées ont vécu et prospéré, d'autres plus nombreuses sont nées spontanément. Malgré cet état d'abandon aucune déviation n'a été constatée.

Sur le plan pédagogique, toutes ont été bénéfiques pour les élèves, pour les enseignants et le milieu social dans lesquelles elles étaient implantées. La méfiance et la réticence des autorités centrales ou régionales de l'Education s'expliquent certainement par les exemples de difficultés rencontrées par les Maisons de la Culture, mais aussi par l'inquiétude confuse de voir l'Ecole perdre un pseudo-monopole de l'Education et de la Culture.

Des problèmes statutaires existent, un équilibre est à trouver entre les diverses parties prenantes : celles qui paient, c'est-à-dire surtout l'Etat et les collectivités locales, celles qui animent c'est-à-dire les responsables de l'ensemble et des différents secteurs, celles qui utilisent, c'est-à-dire le public et les élèves.

...'/...

L'expérimentation pédagogique doit être sinon contrôlée du moins animée. Sur le plan de la vie scolaire, une méthode est à mettre au point pour permettre de mesurer les modifications du comportement des élèves dans un climat si différent de l'école traditionnelle.

Les chefs d'établissement et les gestionnaires doivent être rémunérés à la mesure de leurs responsabilités.

Pour mettre fin plus rapidement au sentiment d'abandon, une réunion de deux jours devrait être organisée par les directions et services concernés au cours du présent trimestre, pour donner aux intéressés la possibilité de s'exprimer et de rechercher en commun des solutions aux problèmes posés.

En huit ans, depuis la création d'YERRES, ces nouveaux types d'établissement ont concerné seulement moins de 10 000 élèves, paradoxalement surtout du premier cycle. A défaut d'une liquidation, maintenant impossible en raison de l'intérêt passionné suscité chez les utilisateurs, ne convient-il pas de prendre un nouveau départ dans le cadre des dispositions du projet de réforme en cours.

Le grand effort de construction de nouveaux équipements socio-éducatifs étant maintenant dépassé sur l'ensemble du territoire, ne faudrait-il, pas étendre d'une façon coordonnée l'expérience aux nouvelles zones d'habitation, villes nouvelles et Z.U.P. ?

Je ne saurais signer ce rapport sans témoigner du désintéressement, de l'esprit d'entreprise raisonné, qui a saisi tout le personnel concerné et notamment les chefs d'établissement. Ce rapport pu être établi grâce à l'esprit de collaboration confiant qui s'est institué entre ces derniers et l'Inspection Générale.

P. RENARD
Inspecteur Général

Pièces jointes : Annexe I : " Pour une conception nouvelle des établissements d'Enseignement "

Annexe II : " Intégration d'une bibliothèque publique et d'un établissement

nationalisé" (Projet de convention-type)