

INFORMATION SUR LES MODALITES D'INTEGRATION DES FONCTIONS ET DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS

La circulaire Interministérielle sur les orientations et les procédures à suivre en matière d'intégration (JO du 2 décembre 73) (1) élaborée par la Commission Interministérielle des Equipements Intégrés (2) permet, à partir des premières conclusions caractérisant les expériences entreprises, de définir un cadre de référence et de souligner les principes fondamentaux devant guider de telles actions.

Ce document qui s'adresse à la fois aux collectivités locales, aux organismes d'aménagement désireux de promouvoir de telles actions ainsi qu'aux administrations qui pourraient être concernées, a pour but de cerner les problèmes auxquels les différentes parties pourraient se trouver confrontées, et d'apporter les informations et conseils apparaissant, à la lumière de l'expérience acquise, comme les plus importants à mettre en évidence.

D'un point de vue administratif la démarche actuelle consiste essentiellement à rechercher la coordination et l'aménagement des procédures existantes, tout en ébauchant de nouvelles procédures de réalisation intégrée.

Cependant il ne peut être question d'établir des modèles types d'intégration donnant naissance à de nouvelles catégories d'équipements publics.

I - L'INTEGRATION DES EQUIPEMENTS ET DES FONCTIONS

Définition :

La recherche de l'intégration des activités éducatives culturelles et sociales conduit à la réalisation d'ensembles intégrés multifonctionnels de taille et de nature diverses.

On peut ainsi définir l'équipement intégré comme "un ensemble immobilier susceptible d'être utilisé pour des activités de natures différentes et des clientèles différentes" qui permet de créer dans un même lieu un centre d'activité ouvert à toute une population qui sera associée à sa gestion". (1)

Ainsi l'⁽¹⁾intégration ne peut-elle être considérée comme une fin en soi mais est avant tout une démarche qui doit permettre que l'ensemble intégré obtenu, tant du point de vue de son organisation interne que de celui des prestations qu'il offre, devienne un ensemble nouveau dépassant la somme des équipements qui le composent et des fonctions qu'ils remplissent.

Aussi doit-on consacrer une attention particulière, dès la préparation du projet au contenu qu'il pourra avoir et aux objectifs qui lui sont assignés et du niveau d'intégration auquel il se situe.

1.1- Les objectifs :

Un projet d'intégration, s'il est donc fonction des équipements qui le composent, est surtout fonction des objectifs qui lui sont assignés et du niveau d'intégration auquel il se situe.

I.1.1- Des objectifs communs à toutes les expériences

Economique :

Par un renouvellement de la conception des équipements, par la recherche systématique de leur banalisation et ou de leur polyvalence, par un accroissement de leur taux d'utilisation, l'intégration permet la rationalisation des investissements collectifs, comme l'utilisation optimale des crédits de fonctionnement et l'amélioration du service rendu par la mise en commun des locaux et des moyens disponibles (augmentation du taux de fréquentation, accroissement des activités offertes...).

Educatif :

II vise principalement à permettre la mise en oeuvre d'une éducation permanente, et en favorisant l'ouverture de l'école à réintégrer dans un même ensemble communautaire tous les aspects de l'action éducative habituellement dissociés (sport, loisirs, action culturelle etc..)

.../...

(1) Rapport 1970 - 71 Conseil d'Etat

... / ...

Architectural et urbanistique :

Il s'agit de réaliser un ensemble plus satisfaisant pour les usagers, et de chercher une traduction architecturale la mieux adaptée à la réalisation du projet et à son insertion à l'environnement.

Social :

On cherche à travers l'intégration une transformation des relations entre individus et une participation plus large à la vie de la communauté.

I.1.2. Un choix d'objectifs spécifiques pour un projet particulier

Cependant au delà de ces objectifs généraux de l'intégration, chaque projet doit être adapté au milieu dans lequel il se situe, la particularité du projet se trouve être à la base de toute action d'intégration.

Il doit donc être sous-tendu par une étude des besoins de ce milieu, compatible toutefois avec les possibilités réelles de réalisation et donc avec la taille de la collectivité support. Les différentes catégories d'objectifs se trouvent ainsi différemment hiérarchisées et structurées suivant les opérations.

1.1.3. Le choix d'un niveau d'intégration

Le degré d'intégration des équipements et des activités varie suivant les objectifs et le parti d'intégration choisis.

On a pu distinguer :

- L'intégration des équipements qui peut se traduire architecturalement soit par une simple juxtaposition, soit par un regroupement fonctionnel de locaux.

- L'intégration des fonctions. qui conduit à la conception d'un ensemble d'origine.

Le choix de ces deux types d'intégration revêt une importance particulière dans la mesure où les effets de l'intégration, la démarche entreprise ont des implications très différentes suivant l'un ou l'autre cas.

... / ...

I.2- Quels Equipements Intégrer ?

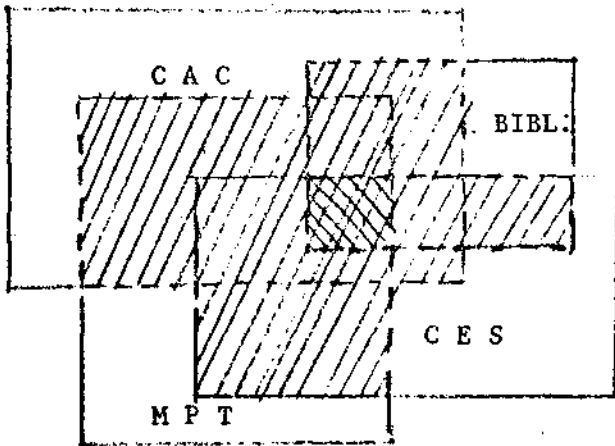
L'intégration se caractérise par une grande variété de possibilités

1.2.1 Les équipements concernés

Toutes les catégories d'équipements sont concernées cependant leurs interrelations sont à définir.

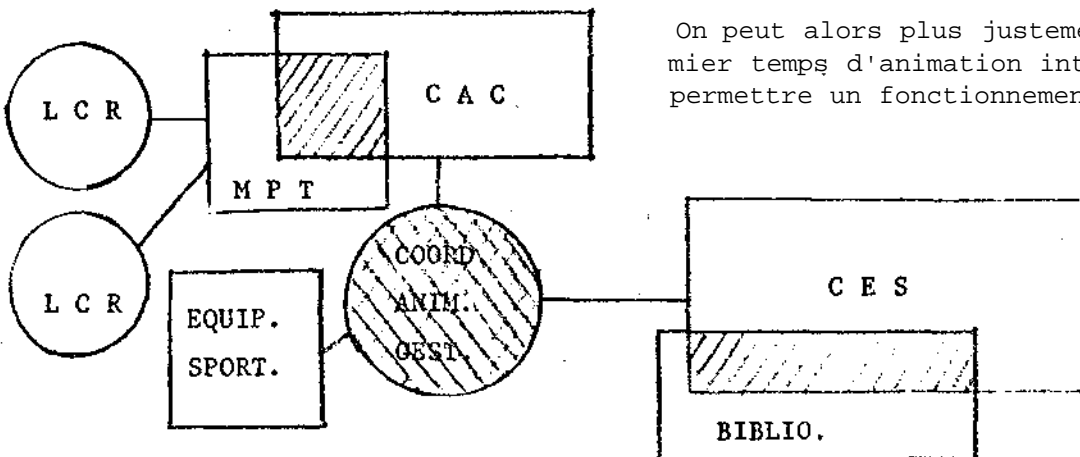
On peut envisager des opérations d'intégration :

A partir d'équipements à réaliser :



C'est le cas le plus fréquent et les opérations prennent généralement place dans le cadre d'aménagement de Z.U.P. ou Z.A.C. L'intégration des activités est corollaire avec une intégration architecturale plus ou moins poussée, et même parfois une intégration à l'habitat.

- A partir d'équipements existants :



On peut alors plus justement parler dans un premier temps d'animation intégrée pouvant à terme permettre un fonctionnement intégré.

Entre équipements publics :

Quelle que soit leur nature : éducatifs, sportifs, sanitaires, culturels, de services etc... L'ensemble pouvant, alors se distinguer suivant qu'il comporte ou non la présence d'un établissement d'enseignement.

Entre équipements publics et privés :

Les projets, surtout entrepris dans le cadre des villes nouvelles concernent alors surtout les équipements commerciaux de loisirs et de services et ils se développeront de plus en plus dans le domaine des moyens audiovisuels.

.../...

I.2.2 Les secteurs_d'intégration

Une fois recensées les catégories d'équipements concernés, il importe, à partir des fonctions qu'ils remplissent de définir les interrelations qui s'établissent entre eux et qui serviront de base à la définition du projet.

On peut distinguer 3 grands secteurs d'intégration :

<u>OBJECTIFS</u>	<u>REALISATIONS</u>	<u>PROCESSUS</u>
Globalisation des actions d'éducation , d'action sanitaire, sociale et de loisirs pour l'enfance	: création d'équipements polyvalents et intégrés pour la petite enfance et l'enfance	: <u>Définition des liaisons entre :</u> : Ecole maternelle et crèche : Ecole primaire PMI : Halle garderie : Centre aéré : : <u>Texte existant :</u> : Circulaire MEN - SEJSL
Globalisation des actions d'éducation, de formation continue, d'action socio-éducative, culturelle et sportive... pour l'ensemble de la collectivité.	: Création d'équipements polyvalents et intégrés d'éducation, d'action socio-éducative, culturelle et sportive pour les adolescents et les adultes	: <u>Définition des liaisons :</u> : CES et MPT : CET MJC : LY CAC : Bibliothèque Equipements sportifs : Conservatoire : : <u>Secteurs importants :</u> : Liaisons : : - Centre documentation : CES-CET-LY et Bibliothèque. : - Foyers socio-éducatifs : CES-LY- CET et MPT
Organisation des services pour la collectivité.	: Création de services polyvalents et intégrés.	: <u>Secteur : Information - Orientation</u> : <u>Placement</u> : CIO Agence locale pour l'emploi : CMPP : : <u>Secteur : Action Sanitaire et social</u> : <u>Handicapés</u> : CMPP OPHS : Dispensaires : Centres sociaux : : ... / ...

:	:	<u>Secteur : Accueil - Information</u>
:	:	:
:	:	: CIO Autres services
:	:	: Action sociale
:	:	: SEJSL
:	:	:
:	:	: <u>Secteur : Restauration - Hébergement</u>
:	:	:
:	:	: Restaurants FJT
:	:	: Cuisines Autres équipements
:	:	: Internats Accueillant le public.
:	:	: CES - CET - LY
:	:	:

D'autres intégrations sont susceptibles d'être réalisées ; elles concernent "les grands équipements" Musées, Théâtres, CRDP, Bibliothèques Centrales, Services ADM, Hôpitaux... Il s'agit là d'opérations ponctuelles et spécifiques.

C A C - Centre d'Animation Culturelle
C E S - Collège d'enseignement secondaire
C E T - Collège d'enseignement technique
C I O - Centre d'information et d'orientation
C M P P - Centre médico-psycho-pédagogique
F J T - Foyer de jeunes travailleurs
L Y - Lycée
M J C - Maison des jeunes et de la culture
M P T - Maison pour tous
O P H S - Office public d'hygiène et de santé mentale
P M I - Protection maternelle infantile.

I.3 Les formes d'intégration et les niveaux d'urbanisation

I.3.1 Les générations d'expériences :

Actuellement, on peut distinguer chronologiquement trois étapes allant de la conception d'ensemble monolithiques à une recherche d'intégration plus poussée à la ville :

- la première génération d'équipements intégrés se caractérise par le caractère souvent, exceptionnel des opérations et les difficultés innombrables, en particulier d'ordre administratif qu'elles ont soulevées, comme par le nombre important d'équipements regroupés.

Elles ont cependant permis l'expérimentation de nouvelles modalités de conception, d'organisation et de fonctionnement qui servent maintenant de point de repère et de cadre de référence au développement des projets.

- La deuxième génération concerne plus particulièrement les opérations menées en Villes Nouvelles qui se démarquent des premières tant par leurs objectifs que dans la mesure où elles se situent à tous les niveaux d'urbanisation (de l'équipement de quartier au centre ville) et qu'elles touchent toutes les catégories d'équipements publics, dans certains cas privés, et non plus uniquement éducatifs, socio-éducatifs, culturels et sportifs.

- Enfin de nombreux projets plus ou moins ambitieux se développent actuellement dans des collectivités de tailles diverses qui permettent de dégager la démarche d'intégration du caractère exceptionnel qu'elle a revêtu et la font apparaître comme un processus normal d'aménagement et d'animation du secteur considéré.

I.3.2. Formes d'intégration et échelles d'urbanisation :

L'intégration peut se situer à différents niveaux depuis l'intégration physique d'équipements jusqu'à la conception d'institutions nouvelles disposant d'en ensemble immobilier original.

La traduction architecturale et le parti urbanistique peuvent revêtir des formes diverses et selon les échelles d'urbanisation concerne des catégories différentes d'équipement.

Les formes d'intégration :

L'ensemble intégré peut être appréhendé sous le double aspect :

- de l'intégration des équipements entre eux,
- de l'intégration de l'ensemble au milieu urbain.

L'intégration des équipements entre eux :

On peut recenser :

- la simple juxtaposition,
- la mise en oommun des locaux;

- l'élaboration d'espaces nouveaux :

- selon 1 axe préférentiel,
- selon 11 ou plusieurs pôles

- L'intégration de l'ensemble au milieu urbain :

- l'intégration à l'habitat,
- l'intégration à l'environnement :
 - aux espaces extérieurs, aux parcs urbains...
 - aux centres d'animation du secteur considéré.

- Les échelles d'urbanisations

- les équipements intégrés de voisinage 3 000 - 5 000 H.
- les équipements intégrés de quartier 5 000 - 10 000 H.
- les équipements intégrés communaux en tissus anciens
15 000 - 20 000 H.
- les équipements intercommunaux de zone d'urbanisation
nouvelle 25 000 à 45 000 H.
- les équipements intégrés de centre ville.

(cf.. Annexe II)

II - LA DEMARCHE D'INTEGRATION

Le déroulement des premières expériences donne à penser qu'elle se développe en 4 phases principales :

- la définition du projet
- la phase administrative de programmation et de réalisation
- la phase d'étude des modalités d'animation et de gestion (ces deux dernières se déroulant le plus souvent de façon concomittante.
- le démarrage de l'équipement.

La commission Interministérielle directement ou par l'intermédiaire de son secrétariat interviennent tout au long de ce processus, en fonction de l'importance et de l'état d'avancement des projets.

II.1. La définition du projet :

II.1.1. La stratégie

- Nécessité d'une initiative de la collectivité locale

Chaque collectivité locale décide, selon son contexte local et les moyens dont elle dispose (existence d'une Agence d'urbanisme, organisme d'aménagement et d'études, associations etc..) de la façon dont elle entend procéder.

- L'organisation de la participation et d'un travail interdisciplinaire

à associer

Cependant elle doit s'attacher les organismes, associations, fonctionnaires et usagers qui soit auront à intervenir dans le futur centre, soit peuvent favoriser la définition du projet de par leur expérience propre.

L'organisation de la concertation avec les administrations

Enfin c'est en concertation avec les administration locales concernées que la collectivité locale doit définir une première formulation du projet, afin que ces instances administratives puissent y apporter leur concours, déterminer leurs propres positions et prévoir la coordination de leurs financements.

II.1.2. Le contenu du projet

1 - Le point de départ

- Le choix des équipements

II doit se faire en fonction des besoins définis de l'échelle d'urbanisation (équipements de voisinage, de quartier, de centre ville)

et du lieu d'implantation, en ayant de la part des administrations l'assurance de leurs programmations.

- Le choix des objectifs et la formulation du projet pédagogique
- L'élaboration architecturale du projet en liaison avec les administrations concernées
- Les diverses hypothèses de fonctionnement du centre et des modalités de gestion et de coordination

2 - Les autres éléments du projet à prendre en considération

- Les éléments économiques

- Le coût de réalisation : il doit pouvoir être supporté par la collectivité locale, comme l'indique la circulaire du 2 décembre 1973, aucune subvention dérogatoire ne pouvant être accordée au titre de l'intégration.

L'étude des premiers bilans d'investissement disponible fait apparaître à cet égard qu'à service rendu supérieur, le coût d'une opération d'intégration peut ne pas être supérieur à celui des mêmes équipements réalisés de façon dispersée, néanmoins la réalisation dans des délais plus courts d'un ensemble d'équipements entraîne pour la collectivité locale une augmentation de son budget d'investissements et des emprunts qu'elle est amenée à contracter.

- Le coût de fonctionnement : il doit être estimé en fonction des différentes hypothèses d'organisation retenues, les règles de subvention "accordées par l'Etat restant intégralement applicables, et la collectivité locale devant s'engager à assurer le fonctionnement du centre.

- Les éléments pédagogiques

L'intégration est en soi une innovation du point de vue de l'organisation et des pratiques pédagogiques, elle peut dans un certain nombre de cas s'accompagner d'un projet de recherche dans le cadre du programme expérimental de l'INRDP pour ce qui est du Ministère de l'Education.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que l'objectif fondamental de la démarche d'intégration est de pouvoir être applicable progressivement à un nombre grandissant d'équipements socio-culturel éducatif et d'enseignement .

.../...

... / ...

- Les éléments techniques

L'intégration étant caractérisée par la dynamique qu'elle entraîne et par l'évolution importante des activités qu'elle suppose, il est indispensable de concevoir la plus grande souplesse architecturale tant pour les procédés de construction et les modalités internes d'aménagement et d'équipement, que pour le plan d'ensemble de l'établissement.

II.1.3. Le Rôle de la Commission Interministérielle

l'élaboration

Informée systématiquement dès leur origine de ces projets, la Commission Interministérielle intervient lors de cette phase principalement comme organe d'information et de conseil tant par les décisions prises collectivement que par l'intermédiaire de son secrétariat chargé de répondre aux questions soulevées par la conception des projets, d'aider à leur élaboration, et d'assurer la concertation entre les différentes parties prenantes.

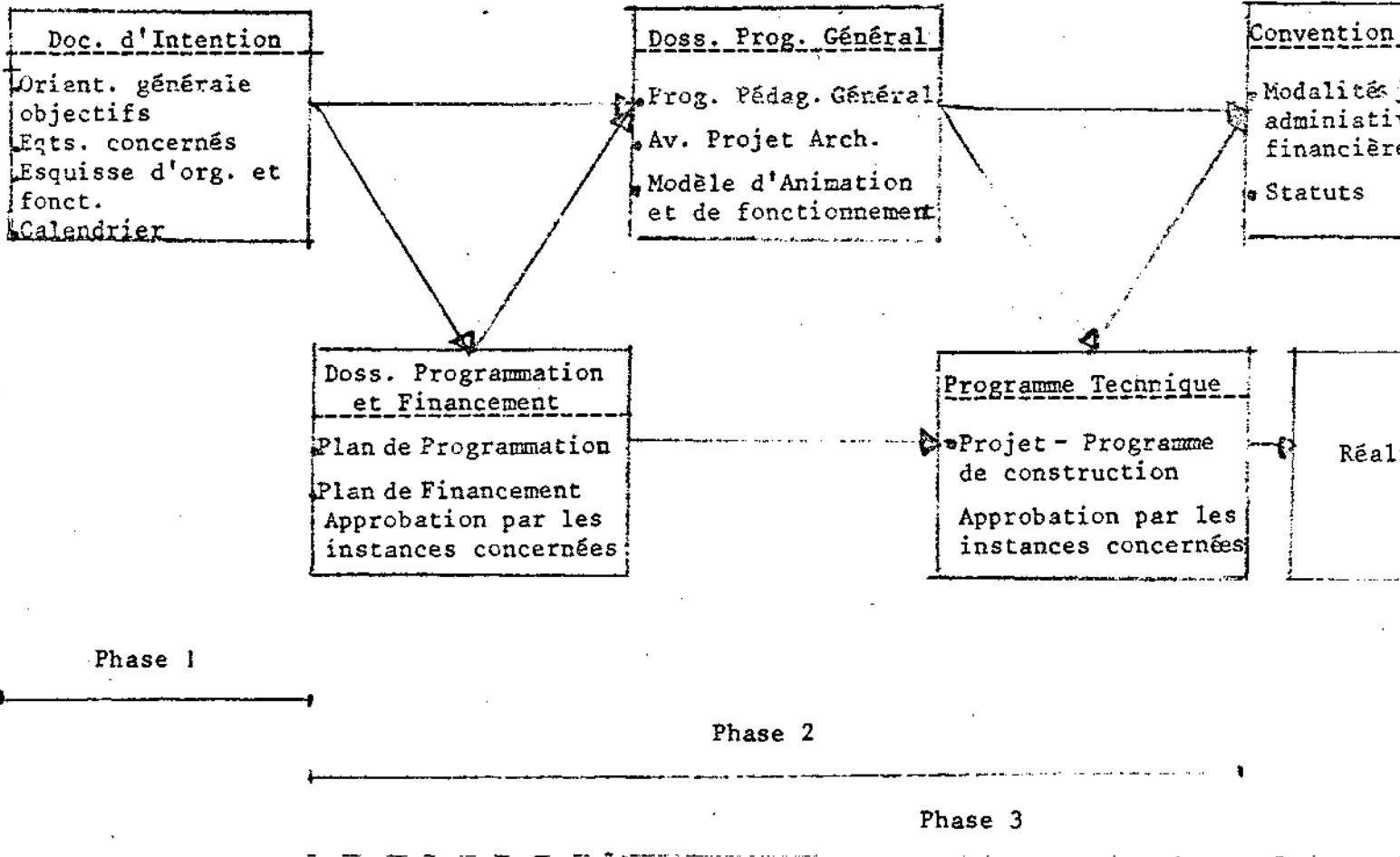
La Commission s'efforce de coordonner les programmations des différents ministères mais ne saurait accorder aucun financement complémentaires Selon l'importance et la nature des projets., elle définit en accord avec leurs initiateurs les suites à donner.

II.2. Les procédures de programmation et de réalisation

S'il n'existe pas de procédures propres aux actions d'intégration, on peut cependant, à partir du schéma suivant, mettre l'accent sur un certain nombre de recommandations susceptibles de clarifier et de faciliter le cheminement administratif d'un dossier d'intégration d'équipements.

On peut distinguer 4 phases dans le déroulement du processus d'intégration :

- Phase 1 : élaboration du projet ;
- Phase 2 : programmation et réalisation ;
- Phase 3 : mise en place des structures d'animation et de gestion ;
- Phase 4 : démarrage du centre.



La démarche consiste à élaborer successivement un document d'intention, un document programme général, un document convention modalités de fonctionnement, susceptible de sous tendre une procédure administrative financière et technique (Programmation, finance, réalisation) unique et commune à toutes les administrations concernées.

Cette démarche étant valable pour toutes les opérations quel que soit leur degré de complexité et les niveaux de décisions et de responsabilité qu'elles impliquent.

II.2.1. Le document d'intention

Ce document revêt une importance très grande dans la mesure où l'acceptation des propositions qu'il contient, détermine l'engagement des administrations dans un processus d'intégration

II doit comporter :

- les orientations générales et les objectifs poursuivis,
- la liste des équipements concernés,
- une première esquisse de l'organisation nécessaire à la conception et à la mise en oeuvre du Projet,
- un planning des opérations à réaliser.

Après les contacts préalables nécessaires (cf. par II.1) ce document doit être approuvé par les différentes administrations concernées, soit au cours d'une réunion ad hoc présidée par le Préfet, soit soumis à la Commission départementale de coordination quand elle a été créée.

La Commission Interministérielle sera systématiquement informée et le cas échéant saisie d'une demande d'avis par Le Préfet du département.

Dans ce cas elle examinera le réalisme du Projet et demandera au Ministère de l'Education de déterminer le caractère expérimental ou non de l'établissement d'enseignement, éventuellement inclus dans le projet.

II. 2.2. Le Document programme général

II est destiné à servir de base opérationnelle au développement du projet et à sa réalisation.

II doit donc comporter :

- Les orientations générales du Projet (cf. Document d'Intention)
- les objectifs opérationnels que l'on souhaite atteindre,
- le programme pédagogique de l'ensemble que l'on souhaite réaliser,

- un premier modèle d'organisation administrative, financier et juridique,
- une esquisse budgétaire pour les premières années de fonctionnement,
- le planning de réalisation,
- le plan masse.

Après approbation par la commission ad hoc ou la commission départementale de coordination, ce dossier sera soumis pour avis de la Commission Interministérielle.

II.2.3. Le Document d'organisation juridique administrative et financière.

Dans la phase de recherche actuelle, l'élaboration d'un modèle de fonctionnement adapté au projet doit être menée avec la plus grande rigueur.

Il doit comprendre :

- un projet de convention entre l'état et la collectivité locale
- un support, définissant l'organisation générale de l'établissement ;
- un projet de statut de ou des associations auxquelles serait éventuellement déléguée une partie de l'animation du centre ainsi que le projet de convention liant cette ou ces associations et la collectivité ;
- un projet programme d'activité et de budget pour l'année de démarrage.

Comme les documents précédents ce dossier doit être soumis à la Commission ad hoc ou à la Commission départementale de coordination pour approbation et engagement des administrations concernées.

Les textes de conventions seront soumis pour avis à la Commission Interministérielle après que le rapporteur chargé des problèmes juridiques et administratifs les ait étudiés.

L'établissement et l'approbation de ces trois documents associés à la mise en oeuvre de procédures concertées de programmation, de financement et de réalisation (cf. circulaire interministérielle parag.II.4.1.) doivent aboutir progressivement à l'établissement d'un nouveau "modèle" de programmation des équipements collectifs dans une perspective d'intégration.

II.3. Mise en place des structures d'animation et de gestion

Les conditions d'animation et de fonctionnement revêtent une grande importance dans le cas d'action d'intégration et ne peuvent être dissociées de l'ensemble des phases successives du projet.

II.3.1. Structures d'animation

a) L'équipe d'animation et de direction (Directeur Général, Intendant, Chefs d'établissements ou d'unités) doit pouvoir être choisie préalablement à l'ouverture du centre, de sa cohésion, et de sa connaissance des problèmes et du milieu dépendront en grande partie un démarrage de l'établissement.

b) Une action d'information très large doit être menée afin que les divers intervenants, enseignants, personnels des différents établissements etc.. puissent être avertis des tâches particulières à accomplir dans ce type de centre et éventuellement recevoir une préformation avant son ouverture, l'expérience ayant montré l'importance du facteur humain dans la réussite des opérations.

Dans ces deux cas, une étroite concertation avec les administrations concernées se révèlent indispensables.

c) Enfin à ce stade doit être organisée systématiquement, même si elle a déjà été ébauchée lors de la conception du projet, l'information du public afin de permettre une participation la plus large possible à l'animation du centre comme à son fonctionnement.

II.3.2. Structures juridiques, administratives et financières de fonctionnement

Les opérations déjà réalisées montrent la difficulté de trouver un équilibre entre le degré d'autonomie nécessaire à l'établissement et à ses différents composants (établissements, unités fonctionnelles...) et le degré de contrainte indispensable à la réalisation d'un programme commun d'activités. D'autre part, il s'agit généralement de concilier les règles de fonctionnement des services publics (établissements d'enseignement, bibliothèques...) et la liberté d'action propre aux Associations, offices, généralement chargés de l'action culturelle, socio-éducative et sportive.

Compte tenu des dispositions de la circulaire interministérielle du 2 décembre 1973 et sans écarter l'éventualité de la création d'un nouvel établissement public local, à caractère éducatif et culturel, deux types d'organisation sont actuellement possible, dont le choix appartient à la collectivité locale.

**Information et
Formation des
Personnels**

**Information et
Participation du
public**

**Choix de la
collectivité
locale**

- municipalisation complète de l'ensemble ce qui implique une gestion directe par la commune de tous les équipements relevant de sa compétence.

- délégation de la gestion de certaines activités à des associations de type mixte sous réserve de certaines dispositions particulières.

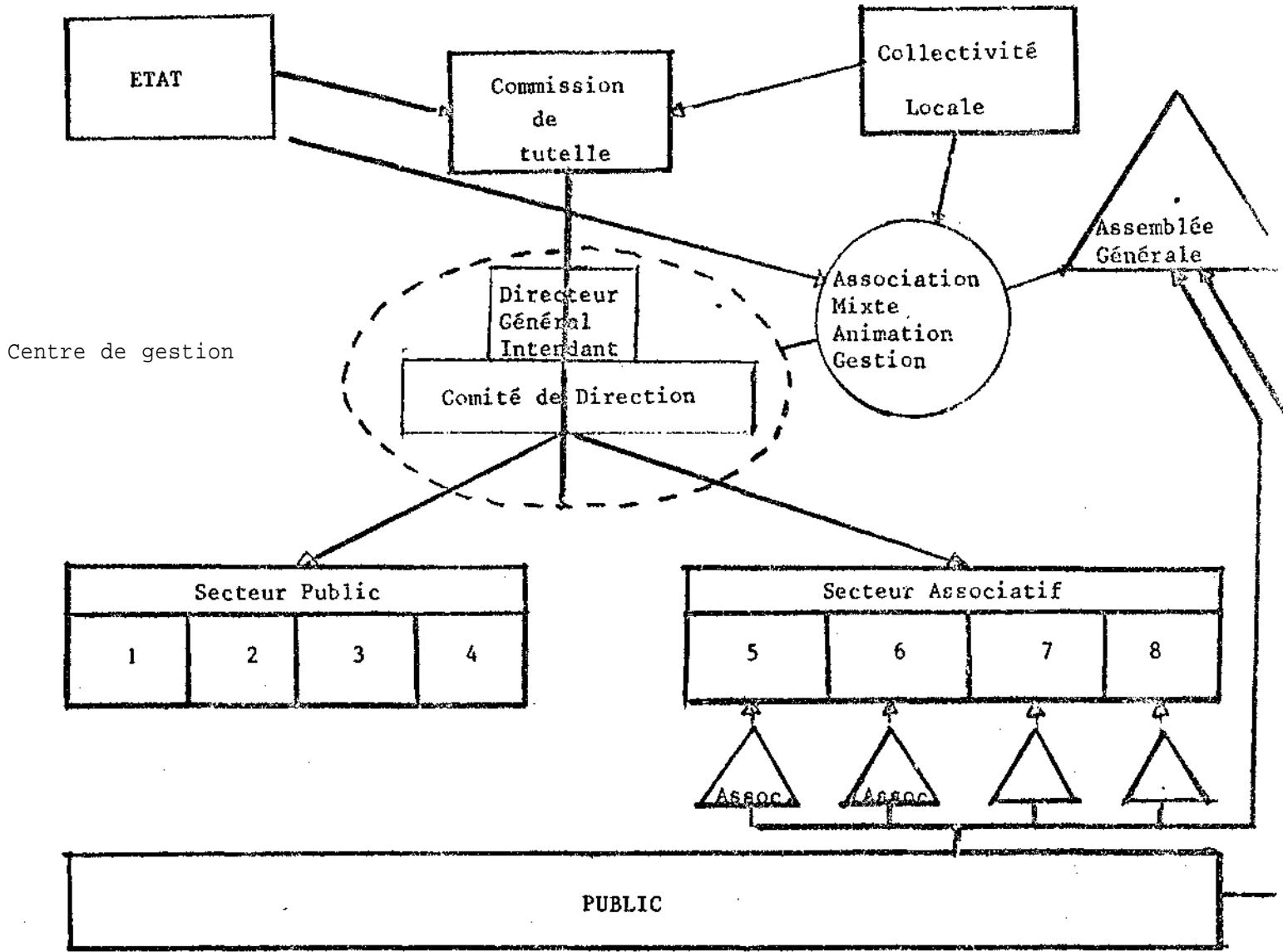
Ces formules sont comprises dans le cadre d'une convention à passer entre les collectivités locales, l'Etat et autres organismes publics intéressés, dont la coordination est assurée par la création d'une commission départementale de coordination et de contrôle.

Un directeur général, assisté d'un comité de direction doit assurer la responsabilité du centre, une véritable intégration des activités nécessitant la présence d'un échelon supérieur de coordination et de décision» et la définition d'un programme commun d'action.

II.3.3. Exemples actuels d'organisation

Les structures de fonctionnement adoptées à ISTRES et à GRENOBLE et recommandées par la circulaire interministérielle peuvent se traduire par les organigrammes suivants :

- Tableau 1 Organigramme de fonctionnement
- Tableau 2 Organisation budgétaire
- Tableau 3 Gestion et Contrôle



- Rôle de la commission de tutelle

- tutelle du centre et du directeur général
- directives d'acti.
- examen du programme d'activités
- contrôle des moyens mis à la disposition du centre
- contrôle de l'action du centre

- Rôle du directeur général

responsabilité de l'animation et de l'administration

- Rôle du Comité de Direction

les chefs d'établissements ou responsables, unités fonctionnelles (inclus l'association)

- Correspondance Directeur Général - Conseil d'administration de l'association

même exécutif :

exemple : GRENOBLE Directeur Général - secrétaire AEBASC
ISTRE& Directeur Général

Caractéristiques de l'Association mixte

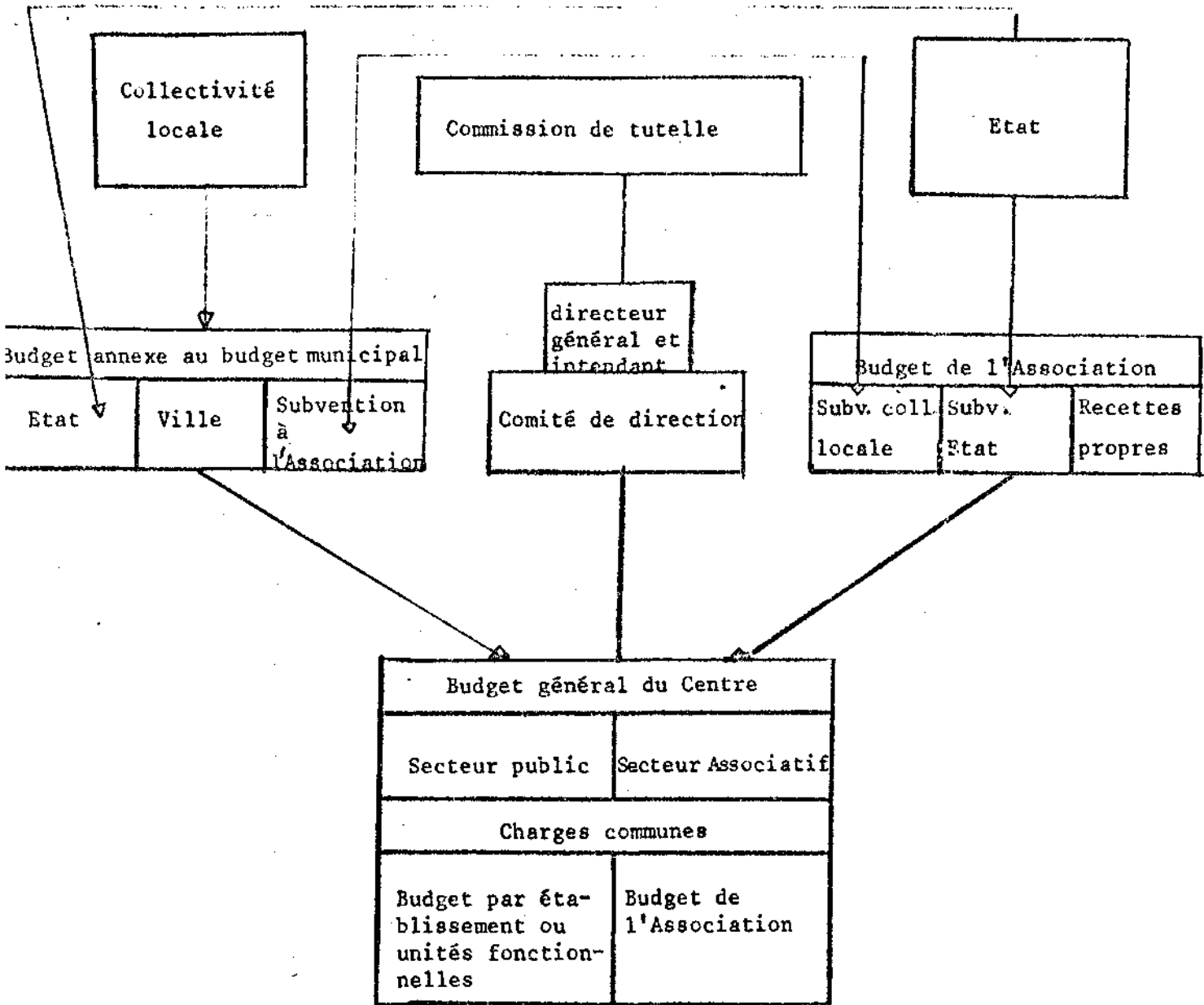
Association d'animation et de gestion, fédération ou non selon l'importance de l'ensemble.

même exécutif :

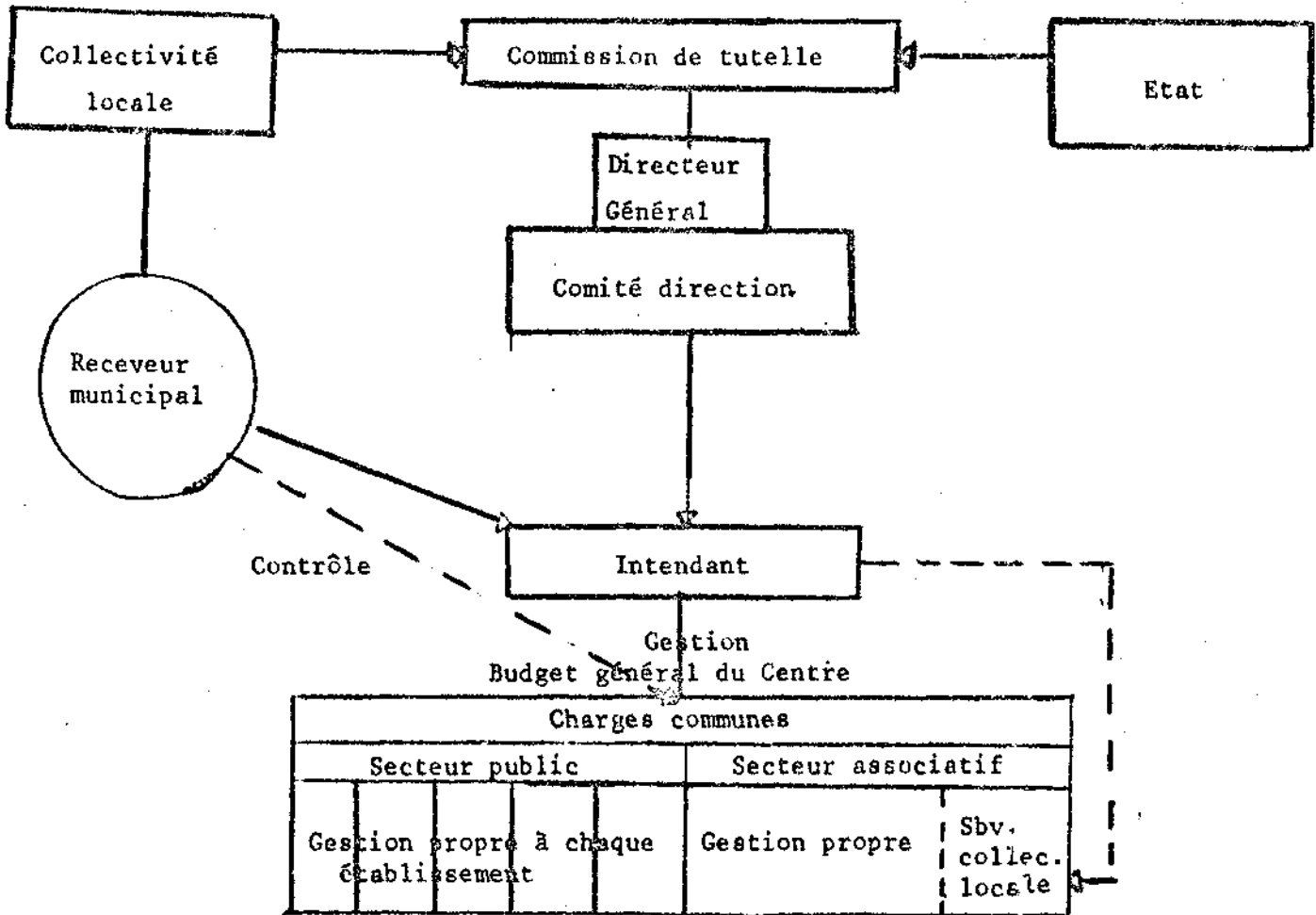
exemple : GRENOBLE Directeur Général - secrétaire AEBASC

Caractéristiques de l'Association mixte, fédération ou non

élaboration du programme d'activités



- 1 - Elaboration du budget prévisionnel
 Directeur général + Comité de direction
 Vote du budget prévisionnel de l'association par son C.A.
- 2 - Approbation par la commission de tutelle
 et répartition des charges entre l'Etat et la collectivité locale - transmission aux administrations pour engagement de subvention.
- 3 - Vote du budget par conseil municipal
 Budget du centre annexé au budget municipal
 Subvention de l'association annexée au budget du centre
- Exécution du budget
 - Directeur général de la limite des pouvoirs délégués par le maire
 - Président de l'Association.



- Gestion

- gestion du Centre assurée par l'intendant, chargé par la collectivité locale, et régisseur d'avances et de recette
- gestion propre à chaque établissement par le chef d'établissement dans les conditions normales ;
- gestion propre de l'Association selon les règles du droit privé.

- Contrôle

- Commission de tutelle et organismes de tutelle pour le chef d'établissement.
- contrôle comptable : receveur municipal commissaire aux comptes
- Contrôle de l'Association [par l'intendant pour la subvention allouée par la ville (ISTRES) ; contrôle particulier de la comptabilité.

II.4. - Le démarrage du centre

Quelles que soient les modalités de fonctionnement adoptées ou le degré d'intégration choisi, l'intégration des activités impose de nouveaux types de relation entre l'Etat et la collectivité locale; et surtout la collectivité locale et les usagers.

D'autre part elle nécessite la mise en place d'actions spécifiques qui se situent principalement sur 2 plans :

11.4.1. - L'aide au développement

- Au niveau général elle doit surtout être caractérisée par le souci d'éviter les blocages d'ordre matériel ou administratif qui pourraient entraver le fonctionnement des centres. Elle a pu se traduire dans certains cas par une aide en crédits et en postes, (personnel supplémentaire de direction et d'intendance par exemple). Elle nécessite une bonne connaissance des problèmes réels qui se posent et un suivi particulier par la collectivité locale comme par les administrations.

- Au niveau de l'établissement, il faut dès le départ s'attacher à ce que l'information des intervenants soit la plus large possible afin d'éviter toute incohérence dans les actions entreprises et veiller à la réalisation d'une véritable coordination, ce qui requiert la mise en place de structures particulières (réunions, organisation de la circulation de l'information...).

La définition du programme d'activités, le contrôle de son exécution et la mise en oeuvre d'une véritable pédagogie de l'intégration semblent être les éléments dominants de cette phase où l'autorité du Directeur général et la définition des niveaux de responsabilité et de décision sont déterminants.

11.4.2. - L'évaluation

L'évaluation doit faire partie intégrante de l'expérience afin d'en orienter le développement et de contribuer à l'élaboration de la politique à suivre au niveau national.

L'expérience a montré que les enseignements tirés des premières opérations en cours auraient été beaucoup plus fructueux si les éléments d'évaluation de ces actions avaient été plus précoces.

L'évaluation des actions entreprises s'évère aussi nécessaire tant pour la collectivité locale afin qu'elle soit à même d'estimer les avantages acquis de par l'intégration, par rapport aux coûts d'investissements et de fonctionnement, qu'au niveau national, afin de pouvoir établir un bilan général et déterminer le parti à prendre en vue d'une éventuelle généralisation.

Les éléments de cette évaluation devraient pouvoir être déterminés à la fois par la collectivité locale et l'équipe de direction du centre, en liaison avec la Commission Interministérielle, afin de pouvoir rentrer dans un plan plus général d'évaluation.

Ce plan devrait permettre de mettre en évidence la qualité du service éducatif, socio-culturel, sportif... rendu par rapport aux coûts d'investissement et de fonctionnement réalisés.

+

+

+

Il convient de préciser que dans la période actuelle l'intégration est une démarche qui revêt un caractère expérimental ce qui nécessite une certaine attitude d'esprit et l'acceptation de quelques risques liés à la dynamique qu'elle entraîne dans le développement des activités.

De même elle exige une grande rigueur dans la gestion et l'animation des équipements mis en place, condition nécessaire de la large autonomie déléguée à ces établissements.

Etroitement liés à la spécificité du milieu local, ils concourent au renouvellement de la conception et de la gestion des équipements collectifs dans une perspective de diversification des actions socio-éducatives, culturelles, sportives...

Malgré la multiplicité des problèmes que rencontre la mise en oeuvre de ces projets, les premiers bilans effectués soulignent tout l'intérêt de ces expériences et posent la question de leur extension dans les années à venir.

T A B L E D E S M A T I E R E S

I - L'INTEGRATION DES EQUIPEMENTS ET DES FONCTIONS

1.1. - LES OBJECTIFS

- I.1.1. - Des objectifs communs à toutes les expériences
- I.1.2. - Un choix d'objectifs spécifiques pour un projet particulier
- I.1.3. - Le choix d'un niveau d'intégration

I.2. - QUELS EQUIPEMENTS INTEGRER

- I.2.1. - Les équipements concernés
- I.2.2. - Les secteurs d'intégration

I.3. - LES FORMES D'INTEGRATION ET LES NIVEAUX D'URBANISATION

- I.3.1. - Les générations d'expériences
- I.3.2. - Formes d'intégration et échelles d'urbanisation

II - LA DEMARCHE D'INTEGRATION

II.1. - LA DEFINITION DU PROJET

- II.1.1. - La stratégie
- II.1.2. - Le contenu du projet
- II.1.3. - Le rôle de la Commission Interministérielle

II.2. - LES PROCEDURES DE PROGRAMMATION ET DE REALISATION

- II.2.1. - Le document d'intention
- II.2.2. - Le document programme général
- II.2.3. - Le document d'organisation juridique, administrative et financier

.../...

II.3. MISE EN PLACE DES STRUCTURES D'ANIMATION ET DE GESTION

II.3.1. - Structures d'animation

II.3.2. - Structures juridiques, administratives et financières de fonctionnement

II.3.3. - Exemples actuels d'organisation

II.4. - DEMARRAGE DU CENTRE

II.4.1. - L'aide au développement

II.4.2. - L'évaluation

CONCLUSION

+

+ +

ANNEXES

I - Textes administratifs

I.1. - Circulaire interministérielle

I.2. - Arrêté création de la Commission Interministérielle

II - Tableaux des Opérations

III - Bibliographie

IV - Renseignements divers

- Liste des membres de la Commission Interministérielle

- Adresses des C.E.C. YERRES

CEPASC GRENOBLE

C.E.C. ISTRES

Villes Nouvelles

- Adresse du Secrétariat de la Commission Interministérielle

170-8

Circulaire du 19 novembre 1973

(Premier ministre)

Texte adresse aux ministres et aux secrétaires d'Etat.

Orientations et procédures à suivre en matière d'intégration des équipements.

Dans le cadre des travaux préparatoires au VI^e Plan, plusieurs commissions (commission des affaires culturelles, de l'éducation, des villes des activités sportives et socio-éducatives...) ont mené une réflexion sur les objectifs d'ouverture de l'école d'animation culturelle, de plein emploi des locaux et sur les possibilités de contribuer à la réalisation de ces objectifs par la polyvalence ou l'intégration, des équipements.

Ces préoccupations se trouvent inscrites dans la définition des actions prioritaires au VI^e Plan où il indique que des solutions nouvelles de

caractère expérimental seront développées sur le plan de la conception

générale et de l'architecture en vue notamment de la polyvalence de l'intégration des équipements... ; des expériences d'équipements intégrés, notamment dans les villes nouvelles seront menées en accord avec les collectivités locales par la concertation entre les différentes parties prenantes " (1)

Conformément à ces recommandations, des expériences s'articulant autour d'un établissement d'enseignement et regroupant des équipements culturels, socio-éducatifs et sportifs sont mises en oeuvre notamment à Yerres (Essonne) à Grenoble dans le quartier I de la ville neuve, à Istres (Bouches-du-Rhône)

Par ailleurs, dans les villes nouvelles, les équipements intégrés et polyvalents font l'objet d'études et sont inclus dans la plupart des programmes

d'équipements publics des centres de voisinage, de quartier ou de ville.

Un arrêté du Premier ministre en date du 1er octobre 1971 a créé une commission interministérielle des équipements intégrés réunissant les représentants des principaux départements ministériels intéressés et à laquelle sont confiées les tâches suivantes :

Etudier les problèmes de toute nature que posent la conception, la réalisation, la gestion et l'animation des équipements conçus en vue du développement coordonné de certaines activités éducatives, sportives, culturelles et sociales ;

Coordonner les interventions des différents départements ministériels ou organismes intéressés, en dresser le bilan et effectuer la synthèse des différentes expériences ;

Formuler des recommandations et proposer des mesures propres à leur mise en oeuvre.

Compte tenu, d'une part des indications recueillies au cours du développement des premières opérations et des problèmes qu'elles posent, d'autre part de la multiplication des initiatives émanant des collectivités locales, il est apparu nécessaire de définir des orientations générales et de formuler différentes recommandations, afin d'assurer une meilleure coordination et une normalisation progressive des procédures administratives.

Tel est l'objet du présent texte de portée générale, que vous jugerez sans doute à propos de faire suivre de circulaires définissant les modalités précises d'application pour chacun de vos départements.

I. ORIENTATIONS GÉNÉRALES

LES OBJECTIFS

1.1.1 Objectifs d'ordre social et urbanistique.

Ils visent :

La réalisation d'actions éducatives, sociales, sportives et culturelles ;

(1) VI^e Plan, rapport général.

Une véritable transformation des relations sociales et des attitudes civiques, en offrant à chaque individu des structures d'animation lui permettant de mieux se situer dans la société et de participer plus activement à la vie de la communauté.

Une approche d'un nouveau cadre de vie par la réalisation d'unités urbaines appréhendables et maîtrisables par leurs habitants.

1.1.2 Objectifs d'ordre économique.

Il s'agit essentiellement :

D'accroître l'efficacité des investissements de l'Etat et des collectivités locales par la réduction des doubles emplois et des temps morts;

De rationaliser les conditions de réalisation des équipements, de leur emploi et de leur gestion..

Ces objectifs des généraux étant définis, il apparaît nécessaire d'esquisser les principes et des modalités de mise en œuvre des actions à entreprendre.

12 LES PRINCIPES

Les opérations d'intégration se présentent, par leur nature même, comme des actions concertées faisant en général intervenir plusieurs administrations de l'Etat, une ou plusieurs collectivités locales, des organismes de sécurité sociale, etc.

D'autre part, des opérations ont actuellement, et conserveront pendant une période s'étendant au moins jusqu'à la fin du VI^e Plan, un caractère expérimental. Ceci implique qu'elles doivent rester en nombre limité et faire l'objet d'une attention particulière dès le stade des études et ensuite dans l'analyse des résultats obtenus.

Enfin, l'intégration ne pouvant être considérée comme une fin en soi, il est nécessaire de n'intégrer que des équipements qui peuvent normalement trouver place dans la programmation financière.

1.3 LA DEFINITION ET LA MISE EN OEUVRE

L'originalité et la difficulté des opérations d'intégration apparaissent principalement au moment de leur définition et à celui de leur mise en œuvre.

Lors de la définition, il est nécessaire d'étudier avec précision le projet qui servira de base pour l'action à engager et de procéder à sa traduction en objectifs concrets. Ce projet peut aller du développement d'actions concertées à partir d'un aménagement coordonné de deux ou plusieurs équipements jusqu'à l'expérimentation d'un modèle d'éducation permanente relevant de la recherche en éducation.

Au moment du passage à la mise en œuvre, il faut savoir que celle-ci implique un travail de concertation difficile et une prise en considération globale des fonctions que l'on veut intégrer.

1.4 LES DIFFÉRENTS NIVEAUX D'INTÉGRATION

Les effets à attendre d'une opération d'intégration sont fonction du niveau physique et matériel où elle se situe au départ et des objectifs qui lui sont assignés.

Devant la multiplicité des modalités d'intégration possibles, il apparaît nécessaire de définir les deux niveaux auxquels peuvent se situer les opérations à entreprendre. Le premier se limite à une intégration physique des équipements, alors que le second implique de passer de l'intégration des équipements à celle des fonctions.

1.4.1 L'intégration des équipements.

L'objectif essentiel des opérations de ce type est l'aménagement global et coordonné des équipements en vue d'améliorer leur utilisation et d'opti-

miser l'exercice des fonctions que chacun d'entre eux doit remplir; au-delà, il s'agit de rendre possibles les modalités de la naissance et du développement des structures de concertation et d'animation.

La traduction de cet objectif se situe sur deux plans :

a) Au plan architectural et urbanistique :

La demande concerne l'aménagement des espaces, la localisation des équipements, la traduction spatiale de leur conception, leur articulation avec le tissu urbain.

Les projets peuvent être caractérisés par :

La simple juxtaposition, avec mise en commun de surfaces d'environnement;

la banalisation et la recherche de la polyvalence de certains locaux;

La mise en commun de services annexes.

b) Au plan de l'organisation et de l'animation :

On cherchera à entreprendre des actions coordonnées et à faire en sorte que s'établissent des concertations bilatérales ou multilatérales susceptibles d'amorcer une collaboration de plus en plus étroite entre les divers organismes participants.

De telles actions peuvent concerner l'ensemble des équipements d'une allée donnée, telle une Z.A.C. ou seulement deux équipements tels un C.E.S. et une maison de jeunes.

4.2 L'intégration des fonctions.

On veillera à ce que les initiateurs d'une telle opération soient en mesure de faire référence à un projet global d'action éducative, sociale et culturelle suffisamment structuré pour justifier une organisation par grandes fonctions.

Il s'agit en fait de substituer à la division administrative des institutions, une division fonctionnelle donnant naissance à une structure globale composée d'unités du type :

Enseignement ;

Documentation ;

Formation continue;

Action culturelle;

Sports, etc.

où chacune des institutions concernées apporte sa contribution et participe aux décisions.

Au plan architectural et urbanistique, la démarche nécessite une analyse et une remise en cause approfondies de l'ensemble des programmes de locaux correspondant aux institutions que l'on souhaite intégrer, et leur organisation en complexes ou réseaux conçus pour permettre l'exercice des fonctions globales précédemment définies ;

Au plan du fonctionnement et de l'animation, ce type d'opération nécessite des modalités nouvelles de concertation, de coordination, l'aménagement des règles de financement, de gestion et d'administration des établissements concernés, la recherche d'un statut pour ce nouveau type d'établissement.

Ces actions peuvent par exemple se présenter sous la forme de centres éducatifs et culturels, de centres de quartier, ou plus simplement de maisons de l'enfance ou de la petite enfance.

IL RECOMMANDATIONS GENERALES EN VUE DE COORDONNER LES DIFFERENTES ACTIONS

Le caractère expérimental de ces opérations et leur complexité née du fait qu'elles relèvent de plusieurs administrations et de niveaux de responsabilité différents, nécessitent que soient définies des indications à l'intention à la fois des concepteurs des projets et des responsables administratifs chargés de leur mise en œuvre, ainsi qu'un cadre général des procédures à utiliser.

II. 1 L'INITIATIVE DES PROJETS

Les administrations concernées souhaitent :

Le maintien d'une initiative émanant de la collectivité locale (commune, syndicat de communes, communauté urbaine) ou, pour les villes nouvelles, des missions d'aménagement ou établissements publics.

La prise en considération, de cette phase, d'un certain nombre de données qui, à la lumière des expériences antérieures, semblent conditionner la réussite des opérations d'intégrations. Ces données sont :

L'importance de la collectivité devant servir de support à l'opération; elle doit être appréciée en fonction de ses possibilités de réaliser les études nécessaires à l'élaboration du projet, ainsi que de sa surface financière, afin que l'on puisse être assuré de dégager dans les budgets annuels, les moyens nécessaires au fonctionnement des équipements;

Le respect des normes financières en vigueur : elles sont les mêmes, en ce qui concerne la participation de l'Etat, pour les équipements intégrés et pour les équipements non intégrés ; en aucun cas, un complément de subvention de l'Etat ne pourrait être accordé sous le prétexte qu'il s'agit d'un équipement intégré. Il faudra même veiller à ce que, grâce à l'intégration, des économies puissent être effectuées par rapport au programme normal des équipements de référence ;

La possibilité de faire fonctionner d'ensemble ainsi réalisé dans de bonnes conditions financières et administratives.

II.2 LA CONCEPTION

11.2.1 Dans tous les cas, quels que soient les niveaux d'intégration il est nécessaire au cours de cette phase :

D'élaborer le programme devant servir de référence et de le traduire en objectifs concrets ;

De dégager, à partir de l'analyse des fonctions des différents équipements et des objectifs précédemment définis, les complémentarités possibles entre certains locaux, les possibilités d'utilisation polyvalente et de banalisation, et de les combiner dans une perspective d'intégration ;

De prévoir les modalités de fonctionnement des diverses unités ;

D'établir un bilan prévisionnel de l'opération à partir des coûts en personnel et des charges de fonctionnement.

11.2.2 Pour mener à bien cette étude de conception, il importe :

De savoir que la durée d'élaboration des programmes risque d'être plus longue que lorsqu'il s'agit d'équipements classiques ;

D'associer les instances administratives locales à la conception, ce qui conduit à recommander d'organiser, sous l'autorité du préfet, la coordination des collectivités locales, des services extérieurs de l'Etat et de tous autres organismes concernés.

Il est indispensable, pour l'élaboration des programmes, de rester dans le cadre des surfaces qui peuvent être financées par les différentes administrations. L'idée d'intégration nécessite toutefois une interprétation assez souple des normes habituelles, sous réserve que les missions propres aux équipements concernés soient assurées.

II.3 LES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES

H.3.1 Au-delà de la concertation préalable recommandés ci-dessus, de projet doit bien entendu faire, l'objet d'une consultation officielle des diverses administrations au niveau compétent, afin qu'elles puissent se prononcer sur son opportunité, compte tenu des possibilités normales de programmation et de financement.

II.3.2 Dans cette perspective, il est recommandé aux auteurs du projet d'élaborer, en liaison avec les administrations concernées, un dossier de présentation de l'opération comportant en particulier l'exposé de ses finalités,

la liste des équipements prévus avec l'indication de leur coût, l'esquisse d'un budget prévisionnel de fonctionnement, une note indicative sur l'organisation générale envisagée.

Ce dossier sera transmis au préfet, qui assurera les liaisons avec les administrations en vue de l'approbation par les différentes parues dans les conditions de droit commun (1) ; s'il le juge nécessaire, il saisira la commission interministérielle des problèmes posés, et de toute façon lui adressera les dossier pour information.

EN CE QUI concerne les villes nouvelles, la même procédure est applicable ; le secrétariat général du groupe central des villes nouvelles devra être tenu informé des projets parallèlement à la commission interministérielle.

II.4 LA RÉALISATION DES OPÉRATIONS

II.4.1. Suivant le degré d'intégration des surfaces, le nombre des autorités responsables, la réalisation d'équipements intégrés pose des problèmes plus ou moins complexes. Afin de respecter le caractère global de l'opération, il est souhaitable :

D'établir un calendrier précis de réalisations ;

D'assurer, dans le cadre des procédures normales, une coordination des financements allant dans le sens d'une globalisation des crédits d'investissement ;

De lier l'attribution des subventions à une appréciation qualitative des fonctions assurées par les différents équipements, plutôt qu'à l'application de normes de surfaces.

II.4.2 Pour la réalisation d'un ensemble d'équipements relevant de plusieurs maîtres d'ouvrage, il n'est pas exclu que chacun d'entre eux conserve la maîtrise de ses équipements propres, dans la mesure où ceux-ci restent individualisables. Mais, afin que soit respectée l'unité de réalisation, une maîtrise d'ouvrage unique est recommandée. L'unicité de la maîtrise d'ouvrage devient d'ailleurs presque indispensable à partir d'un certain degré d'intégration fonctionnelle et architecturale.

Deux formules sont possibles :

La création d'une personne morale nouvelle, à la formation de laquelle participent les différents maîtres d'ouvrage. Cela peut être un syndicat intercommunal, s'il ne s'agit que de communes ou un syndicat mixte si le département doit participer ;

La délégation de la maîtrise d'ouvrage unique à l'un des maîtres d'ouvrage intéressés.

Ce sera souvent celui auquel ressortit le plus grand nombre des équipements intégrés (ou les plus importants), dans la généralité des cas, ce sera donc la commune (ou le syndicat de communes). Mais on peut faire appel à toute autre collectivité (2). Dans le cas des villes nouvelles et pour des raisons de commodité matérielle (disponibilité d'un organisme d'étude et de direction de travaux) et financière (possibilité de contracter des emprunts avec différé d'amortissement), on sera souvent conduit à déléguer la maîtrise d'ouvrage à l'établissement public d'aménagement, bien qu'il ne soit normalement le maître d'ouvrage habituel d'aucun des établissements à intégrer ; l'établissement public, qui n'a pas vocation à gérer, n'interviendra que pour construire et s'effacera aussitôt après. En dehors de ce cas, il conviendra en général de désigner comme maître d'ouvrage la collectivité qui aura la responsabilité de la gestion du complexe intégré.

La délégation de maîtrise d'ouvrage devra faire l'objet d'une convention, entre les divers participants. Cette formule présente l'avantage de réunir sous une autorité unique l'étude du projet, la consultation des entreprises, la passation des marchés, le règlement des travaux. Elle ne permet pas, en l'état actuel des textes, d'arriver à la globalisation complète des crédits de

(1) Application du décret du 13 novembre 1970

(2) A Istres, c'est le département qui est maître d'ouvrage pour le bâtiment d'accueil

paiement. Il n'est passé qu'un marché, pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage, mais ce marché est subdivisé du point de vue de l'estimation des dépenses en autant de parties, que de maîtres d'ouvrage parties à la convention, et chacun d'eux s'acquitte de sa part. Il importe donc que la convention passée entre eux prévoit un soin particulier la coordination des financements.

A cet égard, la création d'une entité ad hoc comme maître d'ouvrage du complexe intégré pourrait être envisagée. Mais la possibilité d'instituer des établissements publics d'un type nouveau pour la réalisation et la gestion des centres éducatifs et culturels, ne pourra être éventuellement examinée qu'à l'issue de la phase actuelle d'expérimentation.

II LE FONCTIONNEMENT DES ENSEMBLES INTEGRES

II.1 LE FONCTIONNEMENT DES ENSEMBLES INTEGRES

11.5.1 Le fonctionnement repose dans tous les cas sur :

Le développement d'actions de banalisation et de polyvalence :

Un travail en équipe pour les différentes catégories de personnel;

Une structure de concertation et de coordination permettant une animation globale et des activités communes.

11.5.2 Dans le cas où, par décision conjointe des collectivités et des administrations concernées, une structure est mise en place non seulement au niveau de l'animation mais également à celui de la gestion administrative et financière, la formule suivante est recommandée :

Une convention entre collectivités locales, administrations de l'Etat et toutes autres parties prenantes, déterminera les règles générales de fonctionnement et le principe de la répartition des charges.

Le centre intégré est placé sous la responsabilité d'un directeur, assisté d'un conseil réunissant autour de lui les chefs des divers établissements compris dans le centre.

A un niveau supérieur, la coordination est assurée par une commission départementale groupant, sous la présidence du préfet, les représentants des collectivités locales, ceux des administrations de l'Etat, et éventuellement des autres organismes participants. Cette commission apprécie les résultats obtenus, formule les orientations générales et arrête la répartition annuelle des charges.

La gestion du centre est confiée à la collectivité locale, dans la mesure où le statut de chacun des établissements le permet; dans ce cas, un budget individualisé sera établi, sous la forme d'un budget-annexe, à celui de la collectivité.

La collectivité locale pourra choisir de gérer directement dans le cadre de ce budget-annexe tous les établissements relevant de sa compétence, et compris dans le centre intégré; les établissements relevant de sa compétence et

Elle pourra également, si elle le souhaite, concéder à des associations de gestion de certaines activités, d'ordre sportif, social ou culturel, à l'exception des établissements d'enseignement (y compris leurs activités de formation permanente) et de la bibliothèque publique. Ces associations devront prendre dans leur conseil d'administration, des représentants de l'Etat, de la collectivité locale et des usagers. Elles seront soumises à une tutelle financière particulière, qui devra faire l'objet de dispositions de leurs statuts; leur budget sera joint au budget annexe prévu ci-dessus, et soumis à l'approbation de la commission départementale de coordination, leur bilan et leurs comptes seront contrôlés par le receveur municipal, agissant en qualité de commissaire aux comptes.

La collectivité locale pourra d'autre part conclure des conventions avec d'autres organismes publics ou privés pour prévoir les conditions dans lesquelles ceux-ci pourront, sans être organiquement inclus dans le centre intégré, être associés, à l'activité de celui-ci. Ces conventions préciseront notamment, les conditions de contribution aux dépenses communes et de rémunération des prestations réciproques.

Etant donné le petit nombre des expériences actuellement en cours, les indications qui précèdent ont nécessairement un caractère indicatif et provisoire. Elles seront précisées et complétées ultérieurement, en fonction des difficultés rencontrées et des résultats obtenus.

En attendant, toute demande de renseignements complémentaires pourra être adressée au secrétariat de la commission interministérielle des équipements intégrés, 82, rue de Lille, 75007 Paris.
(J. O. du 2 décembre 1973.)

L'INTEGRATION DES ACTIONS

EDUCATIVES, CULTURELLES ET SOCIALES

Le développement culturel et scientifique est inscrit parmi les actions prioritaires du VI ème plan. Ainsi le rapport général prévoyait-il que la priorité accordée aux actions culturelles globales se traduirait par l'affectation de 200 millions d'autorisations de programmes aux investissements y contribuant : maisons de la culture et centres d'animation culturelle, équipements polyvalents, équipements intégrés...

Par ailleurs, suivant en cela les avis formulés par les diverses commissions préparatoires qui s'étaient préoccupées d'équipements collectifs (1) et les premières réflexions nées de l'expérience du centre éducatif et culturel d'YERRES (91), le rapport recommandait, outre le plein emploi et le meilleur usage des équipements existants, que "des solutions nouvelles de caractère expérimental soient développées sur le plan de la conception générale et de l'architecture en vue notamment de la polyvalence, de la complémentarité et de l'intégration des équipements", et que, "des expériences d'équipements intégrés, notamment dans les villes nouvelles, soient menées en accord avec les collectivités locales, par la concertation entre les différentes parties prenantes".

Afin de mettre en oeuvre cette politique, le Premier Ministre, par arrêté en date du 1er octobre 1971 créait une commission interministérielle ayant pour mission :

- d'étudier les problèmes de toute nature que posent la conception, la réalisation, la gestion et l'animation des équipements conçus en vue du développement coordonné de certaines activités sportives, éducatives culturelles et sociales.

- de coordonner les interventions des différents départements ministériels ou organismes intéressés, d'en dresser le bilan et d'effectuer la synthèse des différentes expériences.

- de formuler des recommandations et de proposer des mesures propres à leur mise en oeuvre.

(1) Cf. Rapports publiés par : - la commission des villes
- la commission des activités sportives et socio-éducatives
- la commission des affaires culturelles

I - LA NOTION D'INTEGRATION ET D'EQUIPEMENT INTEGRE

L'intégration n'est pas une fin en soi. Elle doit être conçue comme un processus méthodologique dans lequel on peut distinguer :

- une phase préparatoire, caractérisée par l'élaboration et la réalisation d'un ensemble architectural, doté d'une organisation fonctionnelle, administrative et juridique originale, et issu d'un consensus de toutes les parties prenantes locales sur un programme défini d'objectifs sociaux, éducatifs et culturels adaptés au milieu.

- une seconde phase où l'ensemble obtenu tant du point de vue de son organisation interne que de celui des prestations qu'il offre, devient progressivement, à travers la vie quotidienne et par la médiation permanente avec des publics scolaires et non scolaires un ensemble nouveau dépassant la somme des équipements initiaux qu'il rassemble. Ainsi après plusieurs années de fonctionnement un centre éducatif et culturel (1) devrait-il pouvoir constituer une nouvelle entité d'éducation.

Compte tenu de cette perspective dynamique l'équipement intégré peut être défini comme "un ensemble immobilier susceptible d'être utilisé pour des activités de natures différentes et des clientèles différentes qui permet de créer en un même lieu un centre d'activités ouvert à toute une population qui sera associée à sa gestion". (Définition donnée par le Conseil d'Etat) .

II - LES OBJECTIFS

La plupart des projets se proposent d'atteindre des objectifs se situant dans des perspectives - de renouvellement de l'action et de la diffusion culturelle - de développement de l'éducation permanente et de la rénovation pédagogique - de changement du cadre de vie et des rapports sociaux.

Ils prennent, par ailleurs, tous en compte des préoccupations d'ordre économique et administratif.

Cette nouvelle politique d'équipements collectifs se révèle particulièrement novatrice dans la mesure ces objectifs, communs à toutes les expériences se hiérarchisent et se diversifient en fonction des contraintes spécifiques à chacune d'elles, ce qui conduit, même à partir d'équipements identiques à des réalisations multiformes étroitement adaptées à leur milieu d'insertion, et aux besoins de leur public potentiel.

(1) Centre éducatif et culturel : équipement intégré en général conçu à partir d'un C.E.S. ou d'un lycée, d'un C.A.C.. d'une bibliothèque de lecture publique, d'un M.P.T. d'un ensemble sportif .

11.1. - Les fondements pédagogiques et sociaux

Supports de tous les projets, ils sont caractérisés par la réalisation d'une continuité dans le temps des actions concernant les divers âges de la vie. (Liaisons entre l'éducation des jeunes et celle des adultes, courant d'échanges entre générations...) et par le développement, pour les jeunes comme pour les adultes, de l'autonomie, de la socialisation, de la lutte contre les handicaps et les ségrégations sociales en décroissant les divers aspects de la vie, en globalisant l'action éducative.

Rien évidemment le lieu privilégié d'une telle perspective de changement se révèle être l'institution scolaire associée aux autres équipements collectifs.

De fait, les établissements scolaires, partie d'un ensemble intégré ont été conçus architecturalement :

- pour pouvoir mettre progressivement en place une nouvelle organisation pédagogique, basée sur des situations d'apprentissage différenciées suivant les publics, l'élaboration d'outils pédagogiques originaux...

- pour devenir par une ouverture réelle, au milieu les éléments moteurs de futurs centres communautaires, ce qui les inclut dans les recherches de nouvelles formes d'institutions éducatives menées dans de nombreux pays.

En effet, la place fondamentale redonnée à l'institution scolaire dans la cité en l'associant aux équipements socio-éducatifs, sportifs et culturels, crée les conditions de sa mutation en une structure d'éducation nouvelle.

Au delà de l'école ouverte et renouvelée, l'équipement intégré permet d'expérimenter une action éducative et culturelle pour et par l'ensemble de la collectivité.

A ISTRES, à YERRES, comme à GRENOBLE ont été instituées des structures de coordination et d'animation chargées de mettre en oeuvre la continuité et le décroissement recherchés.

Ces structures de concertation (Directeur général, comité de direction), sont apparues nécessaires pour servir de support à l'élaboration et à la réalisation, par les différentes catégories d'éducateurs et d'animateurs disposant de l'ensemble des moyens du centre, de programmes d'activités globalisés, destinés à des publics déterminés (ex : élèves du C.E.S., usagers de la bibliothèque...).

On constate que cette démarche, bien que se heurtant aux différences de mentalités et de pratiques, permet cependant dans le cadre des établissements d'enseignement, l'application plus facile de la rénovation pédagogique prévue dans les textes et ont créé les conditions d'une véritable ouverture à la collectivité.

On assiste en fait, au développement d'un processus d'innovation, dans une perspective d'éducation permanente par la réorientation et la restauration des actions précédemment citées en fonction des besoins des publics concernés.

On ne peut cependant envisager une extension de ces réalisations sans que soit mieux définie la place de la recherche pédagogique et amorcées de nouvelles modalités de formation des personnels.

II 2. - Fondements socio-économiques

La réalisation des moyens disponibles en matière d'éducation est une des préoccupations de nombreux pays,

Une des hypothèses majeures formulées dès les premières expériences a donc été que l'intégration devrait, permettre de rationaliser les investissements et donc être éventuellement génératrice d'économie, qu'en combinant les effets de banalisation et de polyvalence des locaux elle était capable de contribuer à les rentabiliser par leur plein et meilleur emploi.

Les premiers bilans effectués et sous réserve d'études plus approfondies montrent que de telles opérations sont réalisables dans le cadre des normes financières actuelles et qu'elles peuvent servir de support à la définition d'une nouvelle politique en matière d'équipements collectifs.

Effectivement, la démarche d'intégration permet l'élimination des équipements faisant double emploi, le fonctionnement de services sans équipements propres ainsi que la prise en charge d'activités nouvelles sans constructions supplémentaires. Cela, bien que la marge financière permettant de réhabiliter la conception et de pratiquer une insertion adaptée des équipements dans leur environnement dépende principalement de la rationalisation et de l'aménagement des procédures administratives et financières de programmation et de réalisation qui n'ont pu être que partiellement réunies pour les opérations étudiées.

réunies

III - LE PROCESSUS D'ENGAGEMENT

111.1 - Les générations d'expériences

On peut distinguer chronologiquement trois étapes, allant de la conception d'ensembles monolithiques d'équipements à la recherche de leur plus grande intégration à la ville.

- La première génération d'ensembles intégrés se caractérise par leur caractère souvent exceptionnel et les difficultés, en particulier d'ordre administratif, soulevées. Regroupant un nombre important d'équipements, ils se distinguent par le rôle prédominant accordé à l'école et au projet éducatif. Ils ont cependant permis l'expérimentation de nouvelles modalités de conception, d'organisation et de fonctionnement qui servent maintenant de référence au développement des projets actuels.

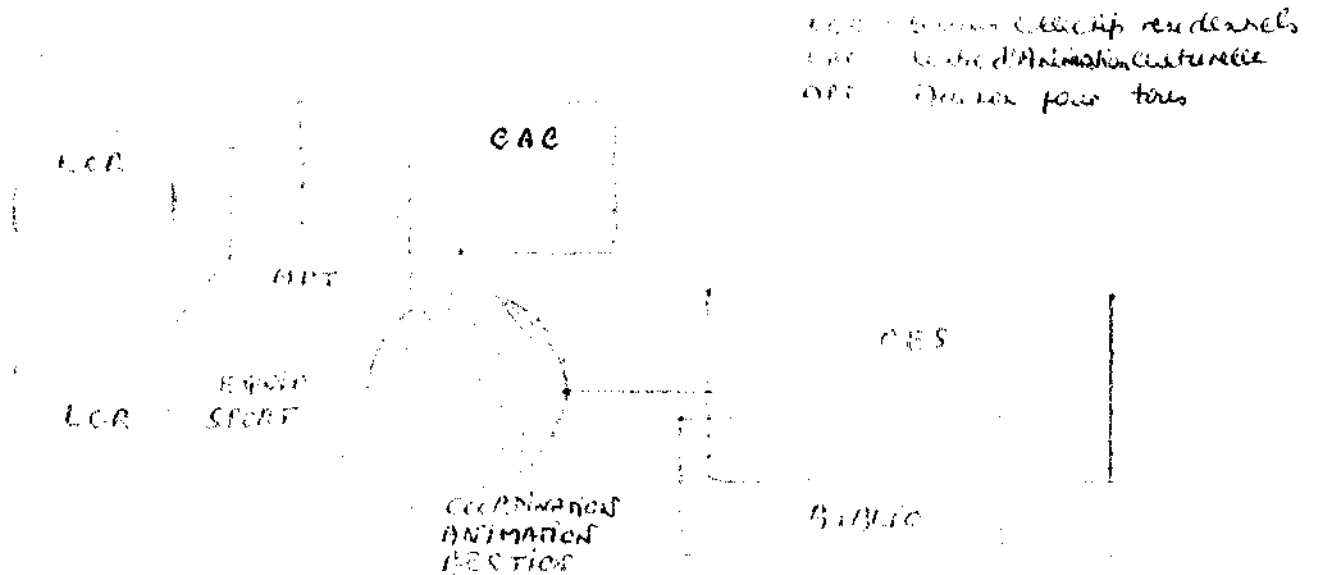
La deuxième génération concerne plus particulièrement les opérations menées en Villes Nouvelles qui se démarquent des premières, tant par leurs objectifs qui donnent une plus large place à l'animation urbaine que dans la mesure où elles se situent à tous les niveaux d'urbanisation (de l'équipement de quartier au centre-ville) et qu'elles touchent toutes les catégories d'équipements public, et, dans certains cas, privés.

Cette tendance s'accroît actuellement, de nombreux projets se développant dans des collectivités de tailles diverses qui permettent de dégager la démarche d'intégration du caractère exceptionnel qu'elle a revêtu et la font apparaître comme un processus naturel d'aménagement du secteur considéré.

III. 2. - Les niveaux d'interpénétrations retenus

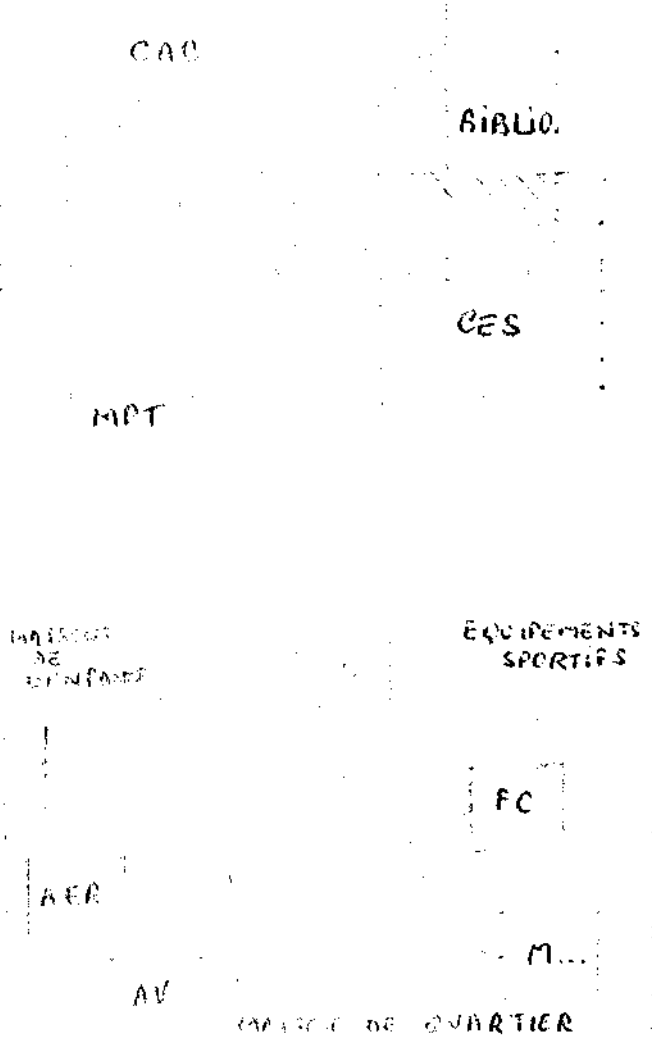
Les expériences précédemment citées s'inscrivent parmi :

- les actions d'animation concertée fondées sur le développement de Liaison entre institutions existantes, pouvant à terme permettre un fonctionnement intégré.



- les actions d'intégration proprement dites, qui se traduisent par la recherche plus ou moins explicite de nouvelles institutions et que l'on peut classer en deux catégories :

... / ...



- Les actions de type fédératif où les institutions intégrées demeurent néanmoins nettement différenciées dans l'organisation fonctionnelle de l'ensemble (ISTRES - YERRES) .

- Les actions où l'on tente de substituer aux institutions existantes des unités fonctionnelles nouvelles (Ex. GRENOBLE) .

EX:	FC	Association Commaux
	AEQ	Association Expérimental Réalisations
	AV	Association Réal

III. 3. - La démarche d'ingratiion poursuivie

Au delà de la dimension historique et du niveau d'intégration auquel chaque expérience peut être référée, tous les projets sont soutendus par une démarche actuellement en cours de formalisation qui vise à définir les grands secteurs d'intégration, les ensembles susceptibles de satisfaire les besoins recensés, les interrelations entre les équipements concernés.

Elle peut être rapidement schématisée par le tableau suivant, bien que d'autres intégrations soient susceptibles d'être réalisées, concernant "les grands équipements" Musées, Théâtres, CRDP, Bibliothèques Centrales, Services Administratifs, Hôpitaux... Il s'agit là jusqu'à présent que d'opérations ponctuelles et spécifiques.

OBJECTIFS	REALISATIONS	PROCESSUS
Globalisation des actions d'éducation, d'action sociale, sociale et de loisirs pour l'enfance.	Création d'équipements polyvalents et intégrés pour la petite enfance et l'enfance. Ex. : Maisons de l'Enfance et de la petite Enfance (ISTRES, GRENOBLE, Villes Nouvelles).	<u>Définition des liaisons entre :</u> Ecole maternelle et crèche Ecole primaire PMI Halle garderie Centre aéré <u>Texte existant :</u> Circulaire MEN - SEJSL (4.2.83)
Globalisation des actions d'éducation, de formation continue, d'action socio-éducative, culturelle et sportive... pour l'ensemble de la collectivité.	Création d'équipements polyvalents et intégrés d'éducation, d'action socio-éducative culturelle et sportive pour les adolescents et les adultes. Ex. : C.E.C. d'ISTRES d'YERRES CEPASC de GRENOBLE	<u>Définition des liaisons :</u> CES et MPT CET MJC LY CAC Bibliothèques Equipements sportifs Conservatoire <u>Secteurs importants :</u> <u>Liaisons :</u> - Centre documentation CES CET-LY et Bibliothèque - Foyers socio-éducatifs CES-LY-CET et MPT
Organisation des services pour la collectivité.	Création de services polyvalents et intégrés. Ex. : Centre administratif et culturel du VAUDREUIL, AGORA d'EVRY, PIAZZA HARNE-LA-VALLEE.	<u>Secteur : Information-Orientation-</u> <u>Placement</u> CIO et Agence locale pour l'emploi CMPP <u>Secteur : Action Sanitaire et sociale</u> <u>Handicapés</u> CMPP et OPHS Dispensaires Centres sociaux <u>Secteur : Accueil-Information</u> CIO et Autres services Action sociale SEJSL <u>Secteur : Restauration-Hebergement</u> Restaurants EIT Cuisines Autres équipements Interats Accueillant le public. CES - CET - LY

C.A.C - Centre d'Animation Culturelle - C.E.S Collège d'Enseignement Secondaire - C.E.T. - Collège d'Enseignement Technique - C.I.O. - Centre d'Information et d'Orientation - CM.P.P. - Centre Médico-Psycho-Pédagogique - F.J.T. - Foyer de Jeunes Travailleurs L.Y. - Lycée - M.J.C. Maison des Jeunes et de la Culture - M.P.T - Maison Pour Tous - O.P.H.S. - Office Public d'Hygiène et de Santé mentale - P.M.I. - Protection Maternelle Infantile.

IV - LA STRATEGIE DE REALISATION

Les équipements intégrés ont contribué à poser, en des termes différents, la programmation traditionnelle des équipements et leur insertion dans le milieu urbain ; ils proposent des solutions souvent originales et très diversifiées susceptibles de servir de support à des politiques d'aménagement basées sur la meilleure satisfaction des besoins d'un milieu bien défini.

De même, ils contribuent à renouveler, à enrichir et à diversifier la conception des équipements et à multiplier leurs possibilités d'utilisation.

IV.1. - Intégration et Programmation

- La programmation d'équipements intégrés dépasse le cadre strict des équipements collectifs en prenant compte une réflexion sur l'aménagement urbain, (intégration à l'habitat, aux espaces verts, entre équipement publics et privés...).

Cette évolution donne une importance accrue à la phase de conception qui se traduit par la mobilisation de moyens financiers et intellectuels exceptionnels et l'obligation de mettre en oeuvre une politique de concertation.

Une des premières conséquences des recherches entreprises est la mise au point de méthodes originales de programmation basées sur :

- l'analyse des besoins (structure socio-démographique de la population, caractéristiques régionales, adéquation équipements logements, aspects qualitatifs voire quantitatifs des équipements) ;

- l'analyse des fonctions de leurs interpénétrations à partir du recensement des besoins du milieu ou d'un programme prédéfini d'équipements ;

- l'analyse des liaisons spatiales entre fonctions, soit à l'intérieur d'un même équipement, soit entre les divers équipements d'un quartier.

Il est difficile actuellement d'évaluer les résultats respectifs de ces méthodes.

Toutes les équipes de programmation se trouvent confrontées à deux grandes catégories de problèmes :

- liés à la créativité, à l'imagination de nouvelles formes, aux structures, à l'organisation...

- liés aux difficultés inhérentes au travail en équipe et à la coordination entre les différents intervenants.

Un travail important a été engagé et se poursuit au sein de multiples groupes de travail et de concertation ; cette démarche paraît devoir être un des aspects les plus intéressants des expériences d'intégration actuellement menées, de par le processus de participation et de création collective qu'elle met en oeuvre, et l'enrichissement de la méthodologie de la programmation même si de nombreux problèmes demeurent, notamment celui de l'élargissement de la participation des usagers.

IV.2. - Intégration conception et réalisation

Les recherches en cours permettent de développer une conception plus souple et plus ouverte des équipements collectifs, principalement des équipements scolaires.

Sont en particulier expérimentés :

- la recherche d'espaces nouveaux permettant la facilitation des échanges, les communications internes et l'ouverture sur l'extérieur (continuité entre les diverses catégories d'espaces - traitement des circulations - importance attachée aux services, à la qualité architecturale) ;
- la conception de locaux propres à l'animation, la coordination et l'accueil (espaces de rencontre, halls d'information, d'exposition) ;
- les effets combinés de la banalisation et de la polyvalence de multiples catégories de locaux (salle polyvalente sport-action culturelle, centre documentaire et bibliothèque municipale, foyers sociaux éducatifs et ateliers de maisons pour tous).

Au delà de préoccupations d'ordre économique les études portent principalement sur la recherche d'une très grande flexibilité des espaces par l'utilisation de nouveaux procédés de construction industrialisée ou l'adaptation de systèmes existants (ex. GRENOBLE), afin de permettre la réalisation de programmes diversifiés de locaux.

A ces recherches sont liées un certain nombre d'innovations dans l'aménagement intérieur des bâtiments (insonorisation, cloisonnements mobiles, utilisation de nouveaux matériaux) ainsi que l'étude et la réalisation d'un mobilier mieux adapté (groupe commun de recherche sur l'aménagement intérieur des équipements éducatifs, études de prototypes, utilisation nouvelle du 1%...).

Le colloque de MARLY (mars 1973) a permis de montrer l'extrême richesse des projets, la multiplicité des solutions architecturales qu'ils proposent et leur grande variété.

Cependant, un certain nombre de questions se posent :

- faut-il tout intégrer ?
- les équipements intégrés sont-ils vraiment des sources d'animation urbaine ?
- L'intégration des fonctions suppose-t-elle l'intégration physique ?

Autant d'interrogations auxquelles il paraît difficile de répondre autrement qu'en termes de grandes orientations compte-tenu des premières expériences.

... / ...

Priorité semble-t-il devrait être donnée :

- à la recherche de formules les plus souples possibles, allant du regroupement architectural à la conception de complexes ou réseaux sans intégration physique et, basées sur l'étude de liaisons spatiales et fonctionnelles ;

- aux études :

- entre équipements et l'habitat,
- entre équipements sociaux, éducatifs et culturels et équipements commerciaux et de loisirs.

IV.3. - Animation et gestion de l'intégration

Malgré de nombreuses difficultés, les équipements intégrés ont permis la recherche, l'élaboration l'expérimentation de nouveaux procédés d'action administrative, basés sur le décroisement, la concertation des services et une participation plus large des usagers, qui s'inscrivent dans le cadre du renouveau des pratiques administratives.

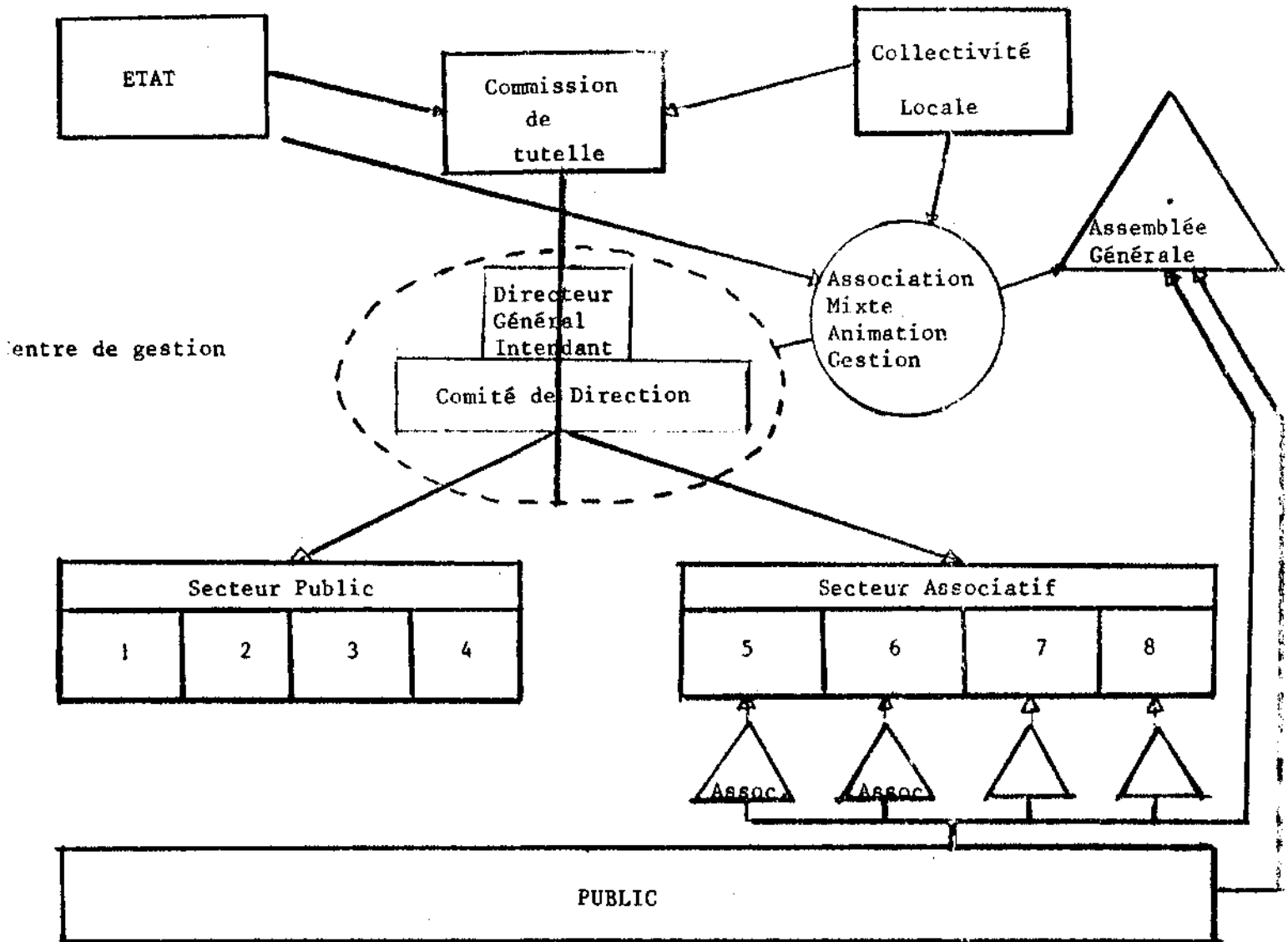
Cependant, on ne peut envisager une généralisation de cette stratégie de changement sans au préalable, du moins à la suite des premières expériences :

- élaborer une nouvelle organisation, juridique susceptible de permettre un véritable fonctionnement intégré des ensembles créés ;
- mettre en place des structures de préanimation, d'animation et de formation des personnels ;
- organiser l'information et la participation du public.

IV. 3.1. - Gestion et statut juridique

Dans l'attente un nouveau statut qui pourrait être celui d'un établissement public local à caractère éducatif et culturel, on expérimente de nouveaux modes d'organisation qui visent à concilier la gestion de deux domaines traditionnellement distincts : activités de service public et celle pouvant faire l'objet d'une gestion privée, et qui se révèlent particulièrement intéressants pour une plus grande satisfaction des usagers. Dans ce domaine, il convient de signaler la responsabilité de la collectivité locale qui doit opter dans le cadre des dispositions de la circulaire interministérielle du 2 décembre 73 entre :

- la municipalisation complète de l'ensemble, ce qui implique une gestion directe par la commune de tous les équipements relevant de sa compétence ;
- la délégation de la gestion de certaines activités à des associations de type mixte, sous réserve de dispositions particulières. (Cf. organigramme de fonctionnement).



- Rôle de la commission de tutelle

- tutelle du centre et du directeur général
- directives d'actifs
- examen du programme d'activités
- contrôle des moyens mis à la disposition du centre
- contrôle de l'action du centre

- Rôle du directeur général

responsabilité de l'animation et de l'administration

- Rôle du Comité de Direction

les chefs d'établissements ou responsables, unités fonctionnelles (inclut l'association)

- Correspondance Directeur Général - Conseil d'administration de l'association

même exécutif :

exemple : GRENOBLE Directeur Général - secrétaire AEPASC
ISTRES Directeur Général

Caractéristiques de l'Association = mixte

Association d'animation et de gestion, fédération ou non selon l'importance de l'ensemble.

élaboration du programme d'activités

IV.3.2. - Animation et formation

Les conditions d'animation et de fonctionnement revêtent une importance particulière, présentés tout au long des phases successives du projet, elles nécessitent une étroite concertation entre les administrations concernées :

-- l'équipe d'animation et de direction (directeur général, intendant, chefs d'établissements ou d'unités) doit pouvoir être choisie préalablement à l'ouverture du centre ; de sa cohésion et de sa connaissance des problèmes et du milieu dépendront en grande partie un démarrage correct de l'établissement.

- une action d'information très large doit être menée afin que les divers intervenants, enseignants, personnels des différents établissements etc.. puissent être avertis des tâches particulières à accomplir et éventuellement recevoir une préformation avant l'ouverture du centre.

Seulement esquissé dans la période actuelle, un programme de formation commun à ces différentes catégories de personnels devrait pouvoir être élaboré et expérimenté.

IV.3.3. - Information et participation

Enfin, si elle a été déjà ébauchée lors de la conception du projet, l'information du public doit être systématiquement organisée afin de permettre la participation la plus large possible des usagers à l'animation du centre comme à son fonctionnement.

Cette démarche se révèle particulièrement difficile à mettre en oeuvre.

x

x

x

Il est évident que les projets et les réalisations actuels sont en pleine évolution et nécessitent une politique d'évaluation systématique portant sur tous les aspects éducatifs, culturels, sociaux... qu'ils recouvrent.

Cependant si l'on peut d'ores et déjà affirmer que les services rendus par ce type d'établissements sont très supérieurs à ceux que l'on est en droit d'attendre d'établissements traditionnels, il n'en demeure

... / ...

pas moins que leur généralisation est conditionnée par :

- un changement profond des mentalités,
- une transformation progressive des procédures et des structures administratives,
- un développement de la régionalisation,
- une facilitation de la participation des usagers,
- une redéfinition de la répartition des charges entre l'Etat et les Collectivités locales, qui doivent actuellement assurer seules le coût du supplément de service obtenu.

J. PELLERANO

Secrétaire Général

A. MOREL-vanROEKEGUEM