

Ministère de la Culture et de la Communication

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET DE L'ENVIRONNEMENT CULTUREL

7.11.57
5

2, rue Jean-Lantier, 75001 Paris
Tél. : 42 33 99 84

Département des Etudes
et de la Prospective

DT 995



SERVICE S.V.P.
Bibliothèque Publique Intercommunale
de la Ville Nouvelle de FOS
Avenue de la République
13140 MIRAMAS
Tél. (90) 58.53.53

Résumé de l'étude

ÉQUIPEMENTS INTÉGRÉS ET DÉVELOPPEMENT CULTUREL

par Raymond MALLERIN

Président de l'Association nationale pour la promotion des
équipements intégrés.

mai 1987

Association Nationale pour la Promotion des Equipements Intégrés
Siège social: Centre éducatif et Culturel Les Heures Claires - 13808 ISTRES CEDEX
Tel . : 42 56 91 07

EQUIPEMENTS INTEGRES ET DEVELOPPEMENT CULTUREL
BILAN ET PROSPECTIVE

La décennie 1965-1975 a vu naître et se développer une forme d'action sociale, éducative et culturelle concertée : les "équipements intégrés". Outre les trois centres qui, par leur importance, sont les plus connus : YERRES, ISTRES, LA VILLENEUVE DE GRENOBLE, une douzaine d'établissements peuvent être regroupés sous ce label. Mais, alors qu'en 1973 la notion d'intégration des équipements publics était officiellement légitimée par une circulaire du Premier Ministre, en fait cette politique ne connut pas le développement escompté et ne donna pas lieu à la généralisation prévue. Les centres intégrés nés au cours de ces années demeurèrent des tentatives isolées. Même si quelques municipalités entreprenantes se lancèrent par la suite dans des expériences d'intégration, l'on ne peut pas dire que ce soit sous l'incitation des pouvoirs publics et en référence à des procédures courantes. La politique des équipements intégrés, en tant que politique, est pratiquement mort-née. Et pourtant, les centres existants ont connu, malgré d'évidentes difficultés, des réussites indéniables, et les objectifs qui ont présidé à la naissance des équipements intégrés paraissent plus actuels que jamais. Ce paradoxe mérite réflexion.

L'ancienne Direction des équipements et Constructions du Ministère de l'Education Nationale et le Département des Etudes et de la Prospective du Ministère de la Culture et de la Communication ont demandé à l'A.N.P.E.I. d'étudier l'histoire des équipements.

intégrés, d'en analyser le fonctionnement, de tenter un bilan afin d'envisager éventuellement les possibilités de réactualisation de la notion d'intégration, dans le nouveau paysage administratif français qu'a fait naître la décentralisation. Les deux études élaborées⁽¹⁾ sont à la disposition de ceux qui souhaiteraient connaître dans le détail l'histoire des équipements intégrés, l'analyse de leur fonctionnement et l'évaluation de leur activité.

Ce document a pour objet de dégager les enseignements essentiels de ces travaux en insistant plus particulièrement sur l'actualité des objectifs et donc sur les possibilités d'une relance, avec toutes les adaptations nécessaires, d'une politique de coordination-intégration, dans la cité, des actions et des équipements éducatifs et culturels. Il est désormais évident que cette relance ne peut passer que par l'information des collectivités territoriales et ne peut dépendre que de la volonté et de l'initiative des élus locaux.

Nous proposons, ici :

- - de rappeler ce que recouvre le terme d'équipements intégrés et les objectifs qui leur ont été assignés,
- -de dresser un bilan de leurs quinze années de fonctionnement, rendant compte du contexte d'émergence, de la mise en place, de la part d'utopie inhérente aux projets, des difficultés de vie, mais aussi des indéniables aspects positifs.
- -de présenter des pistes pour une réactualisation de la notion d'intégration, qui, tirant les leçons de l'expérience et s'adaptant au contexte de la décentralisation, puissent offrir des solutions intéressantes aux collectivités locales.

(1) Pour le Ministère de la Culture et de la Communication: "Equipements intégrés et Développement Culturel". Département des Etudes et de la Prospective. Paris, 1986.
Pour le Ministère de l'Education Nationale: "Pour une utilisation optimale des équipements publics. Bilan et prospective des équipements intégrés". Direction des Equipements et Constructions. Paris, 1986.

SOMMAIRE

1. Présentation et objectifs des équipements intégrés
2. bilan de quinze ans de fonctionnement
 - Contexte d'émergence
 - Mise en place
 - Les utopies de l'intégration
 - Les difficultés
 - Des résultats positifs
3. Pour une réactualisation de la politique d'intégration
 - Le contexte de la décentralisation
 - Des solutions intéressantes pour les collectivités territoriales.

1. PRESENTATION ET OBJECTIFS DES EQUIPEMENTS INTEGRES

Le terme, quelque peu ambigu, d'équipement intégré recouvre un mode de fonctionnement mis au service d'objectifs.

Un équipement intégré est un complexe formé d'organismes distincts et de statuts différents qui, dans le cadre d'une politique éducative, sociale et culturelle locale (quartier, ville ou groupement de communes) se trouvent rassemblés, et mettent en commun leurs ressources et leurs locaux, dans une visée d'animation globale.

Les centres intégrés constituent des ensembles dont la composition varie en fonction de la réalité et des besoins locaux; et leurs équipements peuvent être physiquement reliés ou non. Mais l'intégration implique toujours une certaine polyvalence des installations, leur utilisation maximum, une structure de coordination et un travail en commun de l'ensemble des équipes.

La souplesse de la formule, conjuguée à l'absence de cadre institutionnel et statutaire précis a conduit à une très grande variété de cas de figures.

L'étude effectuée pour le Ministère de l'Education Nationale propose le classement suivants des équipements intégrés existants:

- Six ensembles peuvent être considérés comme des "Centres intégrés" dans la mesure où ils utilisent, avec des variantes diverses, le label, où les conventions qui les régissent se réfèrent nettement aux objectifs de départ, où, pour chacun d'eux, se pratiquent des échanges de locaux et existe une instance de coordination. Ce sont les centres de Yerres, Istres, Grenoble, Le Cannet-Mougins, Le Vaudreuil et Sablé-sur-Sarthe.

- Quatre équipements, conçus au départ pour constituer des "Centres intégrés", représentent en fait des projets pour lesquels

l'intégration-coordination a, ou bien avorté, ou bien été abandonnée. Ce sont les équipements de Chamonix, Saint-Quentin-en-Yvelines, le Centre Elsa Triolet de Nîmes et La Ricamarie.

- Deux équipements scolaires ont été conçus dans des projets d'urbanisation de ville nouvelle pour s'ouvrir sur la cité et s'articuler avec d'autres équipements voisins, sans qu'il soit fait référence à un fonctionnement intégré : c'est ce qui se passe à Villeneuve d'Ascq et à L'Isle d'Abeau.

- Un ensemble vient de se créer, à l'initiative et sous l'impulsion d'une municipalité dynamique à Saint-Fons, qui présente toutes les caractéristiques d'un équipement intégré et fonctionne en forme de Groupement d'intérêt public.

En fait, on peut imaginer, entrant dans le cadre de la notion d'intégration, toutes sortes de cas de figure ; en allant du plus simple au plus complexe :

- une école associée à un centre de l'enfance et de la petite enfance,
- un collège associé à une M.J.C., une maison pour tous, ou un centre social,
- un collège abritant un conservatoire de musique ou une école des beaux-arts,
- une bibliothèque municipale jumelée avec le centre documentaire d'un collège ou d'un lycée,
- un restaurant scolaire ouvert à différents publics,
- un centre sportif couplé avec un centre socio-éducatif, un centre culturel ou un établissement scolaire.

Si la composition des centres intégrés et leur type de fonctionnement administratif ont été très variés, les objectifs qui leur ont été assignés tournent tous autour de quelques idées forces, rassemblées en ces termes dans la circulaire du 19 novembre 1973 du Premierer Ministre:

"Objectifs d'ordre social et urbanistique

Ils visent :

- la réalisation d'actions éducatives, sociales, sportives et culturelles,
- 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.

Objectifs d'ordre économique

II s'agit éventuellement :

- 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."

A ces objectifs généraux, il faut en ajouter un autre, assigné à tous les équipements intégrés comportant un établissement scolaire: ouverture de l'Ecole sur son environnement et coopération entre les enseignants et les partenaires de l'action sociale et culturelle.

La Convention de Gestion du C.E.C. Les Heures Claires d'Istres reprenait ces idées sous la formulation suivante :

"Les objectifs poursuivis par le Centre Educatif et Culturel sont essentiellement d'assurer une meilleure qualité des services dans le domaine de la formation scolaire et continue, de l'orientation, du conseil médico-social et de l'emploi, de l'éducation permanente, de la culture et des loisirs grâce à une intégration des équipements, une polyvalence d'utilisation des locaux et une coordination des activités des différents établissements."

Cette formule ramassée permet, bien qu'elle date de 1974, de se rendre compte de l'actualité des objectifs des équipements intégrés.

Qui contesterait en effet que, plus aujourd'hui encore qu'en 1974, la formation, l'emploi et la culture sont des secteurs prioritaires ?

Qui contesterait aujourd'hui, alors que les difficultés de la situation économique rendent plus nécessaire que jamais une gestion stricte, que les modalités de réalisation des objectifs poursuivis - intégration des équipements, suppression des doubles emplois, polyvalence d'utilisation des locaux - correspondent exactement par leur souci de rigueur et de rentabilité aux besoins économiques et financiers du moment ?

Qui contesterait aujourd'hui, alors que la décentralisation permet aux collectivités territoriales de définir leur politique en matière d'animation éducative et culturelle et de maîtriser pleinement la conception et la programmation des équipements nécessaires à cette politique, que la coordination des activités des divers établissements apparaît comme un instrument de cohérence plus nécessaire que jamais ?

Et pourtant, nous l'avons dit, la formule n'a pas connu le développement escompté, et aujourd'hui, où elle pourrait apparaître, dans le cadre de la décentralisation, comme une réponse intéressante pour les collectivités locales aux problèmes d'animation de la cité, la

notion d'intégration des équipements a pratiquement disparu du langage de tous les responsables politiques et administratifs. Il vaut la peine de se demander comment s'est produite cette désuétude progressive. La réponse à cette question ne peut passer que par une histoire et une analyse évaluative du fonctionnement de ces équipements au cours des quinze dernières années. C'est ce qu'on tenté, avec deux approches différentes, les deux études de l'A.N.P.E.I. Nous en présentons ici un bref résumé.

2. BILAN DE QUINZE ANS DE FONCTIONNEMENT

Contexte d'émergence

Si la notion d'intégration a pu, pendant les années 1965-1975, connaître un grand succès, c'est que le contexte idéologique et économique a constitué un milieu d'émergence particulièrement favorable.

Contexte idéologique

C'est au point de rencontre de trois courants d'idées qu'a émergé le concept d'équipements intégrés. Le premier est l'influence des mouvements d'éducation populaire avec leur volonté d'ouvrir la culture à tous, de susciter une citoyenneté active et de lutter contre les inégalités dans le partage des ressources de la pensée. C'est dans le cadre de cette action militante que se sont développés les mouvements de jeunesse, de scoutisme, et les Maisons des Jeunes et de la Culture. En même temps, d'une façon plus prospective et moins militante, naissait un autre concept, celui du "développement culturel" visant à préparer, en contrepoint des progrès scientifiques et économiques, un avenir social harmonieux en équilibrant "dans la vie quotidienne de la population les valeurs d'engagement professionnel, social, spirituel ou politique et les valeurs de confort et de loisirs pour que les

masses puissent être de plus en plus associées à l'élaboration de leur propre destin (1)

Parallèlement à ce mouvement d'idées dans les secteurs de l'éducation populaire et de l'action socio-culturelle et culturelle, les années 60 ont été l'occasion d'une large réflexion sur l'Education et l'Ecole. C'est à cette époque qu'est né le concept d'éducation permanente, qui pose le principe de la globalité et de la continuité de l'action éducative dans le temps et à travers les différents domaines d'action et de connaissance. Prolongeant cette réflexion, tout un mouvement d'idées agite l'Ecole et les enseignants, cherchant à favoriser l'innovation pédagogique, à sortir l'institution scolaire de son ghetto et à l'ouvrir sur la vie et l'environnement. ("L'Ecole ouverte" préconisée par le mouvement des Fracs et des Franches Camarades, Mouvements d'Education Nouvelle, Colloque d'Amiens...).

Contexte économique

Les années 1965-75 ont connu un large développement économique qui a favorisé une politique de construction d'équipements scolaires, sportifs et socio-culturels. C'est l'époque d'"un C.E.S. par jour", du programme des "1 000 clubs", de la multiplication des M.J.C. et de la réalisation des Maisons de la Culture.

C'est aussi l'époque où voient le jour les grands projets urbanistiques, (création des ville nouvelles) visant à constituer, dès leur naissance, les nouvelles agglomérations en lieux de vie, de rencontre et de communication.

Mais en même temps que l'on construisait beaucoup, apparaissait le souci de la rentabilisation des équipements (équipements sportifs

(1) J. DUMAZEDIER : "Nous devons préparer l'avenir". Revue trimestrielle de l'Association pour l'expansion de la recherche scientifique, n° 21.

mis à la disposition des scolaires et de la population, établissements scolaires accueillant des centres aérés et de vacances) et de leur cohérence.

C'est donc dans ce contexte très favorable qu'a émergé, presque comme une synthèse de tout ce foisonnement d'idées, le concept d'équipement intégré.

Mise en place

Mais ne nous y trompons pas; sous sa forme institutionnelle la naissance des équipements intégrés a, dès le départ, connu de considérables ambiguïtés qui ont constitué une véritable hypothèque pour leur développement. Certes la "Déclaration d'intention relative aux buts poursuivis par la création d'un Centre Educatif et Culturel à Yerres" a été signée par les trois Ministres (Affaires Culturelles, Education Nationale, Jeunesse et Sports) de l'époque, et s'honore donc du paraphe d'André MALRAUX. Certes, la notion d'intégration des équipements figurait dans le sixième plan; certes, articles, colloques, séminaires se multipliaient pour insister sur l'intérêt de la formule; mais, en fait, dès qu'il fut question de programmer, de construire, d'instituer, les difficultés commencèrent, par manque de modèle administratif reconnu. La construction du C.E.C. de Yerres est essentiellement due à la complicité heureuse d'un certain nombre de personnalités convaincues et occupant des postes clés pour, pratiquement, mettre les pouvoirs publics devant le fait accompli. C'est ce que Jacqueline MENGIN a appelé "l'intégration clandestine". L'équipement sorti de terre, il fallut lui trouver une forme administrative, et les discussions furent laborieuses pour essayer de définir un type juridique de fonctionnement. Dans cette recherche d'un "statut introuvable", on opta finalement à Yerres pour une association de gestion conforme à la loi de 1901, regroupant tous les partenaires : administration, municipalité, usagers. La formule n'était juridiquement pas très satisfaisante et hypothéqua considérablement la vie du C.E.C. d'Yerres. Mais le processus se

répéta partout : dans l'absence de modèle administratif auquel on pût se référer pour permettre une naissance par reproduction, des équipements intégrés ne purent voir le jour que là où des besoins impérieux de construction se firent sentir et où purent se constituer des groupes locaux très actifs, rassemblant des municipalités volontaires et des hauts fonctionnaires (Préfet, Recteur...) convaincus. Ce fut le cas pour Istres, où la Mission locale pour le développement de la Région de Fos joua un rôle déterminant dans la création du C.E.C. Ce fut le cas pour le C.E.P.A.S.C. de Grenoble, né de la volonté d'une municipalité dynamique, soucieuse de créer, à La Villeneuve, un lieu où les équipements publics seraient totalement intégrés à la vie du quartier. Ce fut le cas, d'une manière ou d'une autre, pour tous les équipements intégrés existants. C'était sans doute une expérience de décentralisation avant l'heure, mais un tel forcing volontariste portait en lui les germes de difficultés futures.

Chaque groupe "bricola", au moyen d'une convention, un statut spécifique à chaque établissement, qui dépendit sans doute du contexte local, mais aussi de la personnalité des promoteurs. Si, dès le départ, les équipements intégrés souffrirent de cette carence administrative en matière de statut, il n'empêche que la force de l'idée et l'exemplarité des premières expériences firent presque naître une véritable politique, puisque pendant quelques années fonctionna une Commission interministérielle des équipements intégrés et qu'une sorte de réglementation officielle vit le jour avec la circulaire de 1973 déjà citée. Mais la vie et le développement de telles institutions, paradoxales dans le paysage administratif de l'époque, auraient demandé une volonté beaucoup plus déterminée des pouvoirs publics. Elle ne se manifesta pas, et la suppression - sous le prétexte que la création d'établissements intégrés était désormais possible dans le cadre des fonctionnements administratifs courants - de la Commission interministérielle donna en fait un coup d'arrêt fatal à cette amorce de politique et maintint dans la marginalité et l'isolement les équipements;

existants. Il faut dire que, par-delà les intentions généreuses de leurs promoteurs, les responsables, sur le terrain, des équipements intégrés réalisèrent vite la part considérable d'utopie que comportait l'intégration.

Les utopies de l'intégration

Les deux études recensent les types d'utopie auxquels s'est heurté et continue de se heurter le fonctionnement des équipements intégrés.

L'utopie urbanistique

Elle a pu faire croire que l'aménagement urbain, l'agencement et le voisinage d'équipements complémentaires suffiraient à assurer une coordination entre eux. Les échecs de l'intégration à Saint-Quentin-en-Yvelines et, pour une part moindre, au Vaudreuil s'expliquent par là.

L'utopie d'intercommunalité

A Yerres comme à Istres, on a pu croire que l'importance des équipements intégrés permettrait de satisfaire les communes avoisinantes regroupées dans un syndicat. C'était faire bon marché du particularisme communal et du désir des municipalités voisines de posséder leurs propres équipements. Beaucoup de difficultés des C.E.C. d'Yerres et d'Istres s'expliquent par là.

L'utopie architecturale

Les architectes et les concepteurs avaient rêvé de lieux parfaitement ouverts, où les établissements communiqueraient physiquement entre eux, où la circulation serait totalement libre de l'un à l'autre. Dans la réalité, les nécessités de sécurité et de protection, et les besoins spécifiques de chaque établissement ont réduit cette liberté, et le

fonctionnement a fait apparaître ici et là des portes non prévues.

De même, la notion de "plein emploi" des locaux, si familière aux premiers promoteurs, s'est vite heurtée aux problèmes posés par la nécessité de l'entretien et à l'impossibilité pour le collège d'accueillir un trop grand nombre d'adultes dans le temps scolaire.

Le fonctionnement quotidien a montré les limites des notions de banalisation (succession de publics différents en un même lieu) et de polyvalence (succession d'activités différentes) qui représentaient un des postulats des équipements intégrés. La polyvalence lourde (salles transformables) coûte très cher en temps, manipulations, argent. L'utilisation polyvalente des locaux se heurte à des problèmes (exigence croissante de technicité spécialisée, besoin de matériel de rangement...) qui ne sont pas insolubles, mais nécessitent des aménagements particuliers auxquels on n'a pas toujours pensé.

L'utopie économique

Si un équipement intégré est du point de vue des investissements beaucoup plus rentable que l'addition d'équipements isolés, il ne faut pas tomber dans l'illusion que l'établissement scolaire, par exemple, peut suffire à tout. Des aménagements techniques, nous l'avons dit, sont nécessaires, qui représentent un certain surcoût.

Enfin, il ne faut pas se cacher que, si les objectifs de l'intégration sont atteints, ils entraînent, par effet de boule de neige, un développement des activités et donc des coûts de fonctionnement.

L'utopie idéologique

L'expérience a montré que la générosité idéologique des années 1960 était en partie utopique. Si le fonctionnement des C.E.C. a

facilité la rencontre des publics, le mélange des populations anciennes et nouvelles, il n'a pas pleinement réussi le brassage des classes sociales et des classes d'âge qu'on espérait. Immigrés et jeunes marginaux ne se mêlent pas facilement au public habituel des équipements intégrés, constitué pour l'essentiel de classes moyennes et de cadres supérieurs. Ces usagers, d'ailleurs se manifestent plus comme des utilisateurs et des consommateurs que comme des participants soucieux de prendre des responsabilités et de manifester cette citoyenneté active que l'on espérait créer.

Aux utopies sociales et culturelles s'est ajoutée l'utopie éducative.

L'utopie éducative

Si l'intégration a favorisé l'innovation pédagogique, elle n'a pas réussi la profonde transformation à laquelle on aspirait. Même vivant et rénové bien avant les autres établissements scolaires, le collège intégré est resté une place forte, très peu pénétrée par les partenaires, où la pédagogie est demeurée, à la grande satisfaction d'ailleurs de certains, affaire de spécialistes.

Les pesanteurs idéologiques, le poids des mentalités et les déterminismes sociaux sont trop forts pour que l'intégration ait pu transformer, aussi profondément que le souhaitaient les premiers promoteurs, les pratiques culturelles et éducatives. "On ne change pas la société par décret", à dit Michel CROZIER. On ne la change pas non plus par des équipements.

Les difficultés

Sans doute les difficultés administratives et la part d'utopie dans les objectifs, que nous venons d'évoquer, expliquent-elles

beaucoup de difficultés de vie des équipements intégrés. Les études que nous résumons ici font le point sur ces questions. Pour certains centres, la programmation et le financement ont été si laborieux que le projet architectural n'a jamais été complètement réalisé (La Ricamarie, Le Cannet-Mougins, Nîmes, Yerres).

Un peu partout la mise en oeuvre de la polyvalence et de la banalisation pose des problèmes pratiques (grille d'utilisation des locaux, gêne réciproque...), des problèmes administratifs (responsabilité, répartition des dépenses, inventaire du matériel...) et des problèmes d'entretien et de maintenance.

L'intégration a révélé la difficulté, pour des professionnels de statut et de mentalité très différents, à travailler en commun. L'intégration, par la nécessaire coopération qu'elle se doit en principe d'établir, met en évidence les différences d'approche des uns et des autres. Ces différences ne sont pas faciles à vivre. L'intégration, qui oblige à tenir compte de l'autre, passe d'abord par la confrontation.

Elle passe aussi par une révision des notions de pouvoir. Chaque "chef" d'établissement ou responsable d'unité voit, dans un équipement intégré, son autorité et son pouvoir limité par l'existence des autres et par le rôle du Directeur-coordonnateur.

Ainsi la réalité du vécu de l'intégration est un équilibre, constamment remis en cause, entre forces centrifuges (tendances à l'éclatement, au recloisonnement, à l'indépendance de chacun des partenaires) et forces centripètes (rappel des objectifs, engagement des acteurs, action du coordonnateur, invention permanente de projets d'action commune).

Mais ces difficultés idéologiques et psychologiques peuvent être maîtrisées. Et elles l'ont souvent été. En revanche, on a beaucoup

moins de prise sur les difficultés administratives, qui se traduisent par la marginalité, l'ambiguïté et la fragilité des formes institutionnelles. La fonction et le statut du Directeur symbolisent ces difficultés. Fonctionnaire d'Etat (l'habitude a été prise de nommer, pour les complexes importants, un Proviseur et pour les ensembles plus modestes, un Principal), chargé de diriger un ensemble à dominante municipale, il n'intéresse l'Education Nationale qu'à travers le seul établissement scolaire; et par ailleurs la collectivité locale n'a pas d'autorité institutionnelle sur lui. C'est la porte ouverte aux conflits pour peu que les partenaires ne veuillent pas jouer le jeu. L'autorité du Directeur est tout aussi peu institutionnelle à l'égard des différents responsables d'unité. Mis en place pour "faciliter" la coordination, il n'a de pouvoir formel dans aucun établissement (en dehors du Collège ou du Lycée quand il en assure aussi la direction) et ne peut imposer aucune décision si l'une des unités s'y oppose. La Commission interne de coordination n'a aucun pouvoir officiel. La multiplication des tutelles ne constitue pas une tutelle de l'institution intégrée. L'on a bien, dans le cadre des conventions, mis en place des sortes de Conseils d'Administration, "Commissions administratives de contrôle". Mais elles étaient si paradoxales (pas de pouvoir réel de tutelle, aucune compétence financière, déséquilibre de la composition n'assurant pas une représentation équitable de la collectivité locale, qui supporte pourtant l'essentiel du poids financier) qu'elles sont progressivement tombées en désuétude sans que ni les administrations, ne s'intéressant en fait qu'à l'établissement sur lequel elles exercent leur tutelle, ni la collectivité locale, réelle responsable de l'animation de la ville et supportant mal l'ingérence des administrations, n'aient tenté de donner vie à ces institutions fantomatiques. Ainsi, organismes décentralisés nés en pleine France centralisée, organes de décroisement dans un système administratif hypercloisonné, les équipements intégrés sont restés "en l'air", leur fonctionnement a essentiellement reposé sur la bonne volonté, les motivations et la qualité des partenaires et des responsables. C'est dire à quel point l'institution était fragile.

Des résultats positifs

Qu'en dépit de ces ambiguïtés et de cette fragilité administrative, que malgré l'ensemble d'utopies véhiculées par le concept d'intégration, qu'à travers leurs difficultés de fonctionnement les équipements intégrés aient pu obtenir des résultats très positifs reste la preuve de l'intérêt et de l'efficacité de la notion, d'intégration coordination des activités et des équipements. Les études consacrent de très nombreuses pages à analyser par le détail l'importance de ces résultats.

Reprise en compte, par les différentes administrations, des finalités de l'intégration

On remarque d'abord que la plupart des finalités de l'intégration ont été reprises par les administrations dans leur politique spécifique. Depuis une quinzaine d'années, l'Education Nationale a pris de nombreuses initiatives dans la perspective de l'ouverture de l'Ecole et de sa coopération avec les partenaires sociaux ou culturels (projets d'action éducative, zones d'éducation prioritaires, permanences d'action d'information et d'orientation...).

Le Ministère de la Culture tente de faire éclater la notion de Beaux-Arts au profit d'une action culturelle plus globale et plus diversifiée à la fois, tenant compte des réalités locales de l'interculturalité et cherchant à promouvoir des formes culturelles naguère méprisées (cirque, rock...). Une nouvelle politique sportive est mise en oeuvre, donnant toute sa place au "Sport pour tous" et à la pratique libre. Le Ministère tente de favoriser la liaison Sports-Ecole par des circulaires incitatrices et par des contrats avec les municipalités. On admet de plus en plus qu'un certain type de pratique sportive peut être considéré comme une forme de loisir et de culture. La notion de "Vacances sportives" illustre bien cette conception.

Toute cette évolution va dans le droit fil des objectifs assignés aux équipements intégrés. Mais en même temps l'on peut observer combien ces idées ont du mal à entrer dans les pratiques et regretter que les administrations n'aient pas soutenu davantage les équipements intégrés, pour mettre en oeuvre ce qu'elles préconisent.

Par ailleurs, si l'on constate une désaffection des administrations à l'égard des équipements intégrés, l'on peut aussi observer que l'intérêt de la coordination inter-établissements n'a jamais été contesté ni par les tutelles (administrations et collectivités locales), ni par les responsables sur le terrain.

Au contraire, pour pallier les difficultés de la concurrence et pour essayer de diminuer les incohérences dues aux cloisonnements entre associations ou établissements à finalités voisines, les collectivités locales ont tenté de mettre en place des offices municipaux de la culture et des loisirs. Mais ces organismes, qui sont souvent des champs clos de rivalités et des foires d'empoigne dans la chasse aux subventions, ne permettent pas une pratique permanente de la coopération.

Intérêt économique

Le travail réalisé pour le Ministère de l'Education Nationale fait état des résultats d'une étude sur les coûts comparés d'un équipement intégré (le C.E.C. d'Istres) et de l'addition d'établissements similaires éclatés. Au niveau des investissements, la démonstration est tout à fait convaincante : l'équipement intégré représente une économie considérable. Au niveau du fonctionnement, les comparaisons sont beaucoup plus difficiles, le succès même de l'activité de l'équipement intégré étant évidemment un facteur de dépenses importantes. Mais en introduisant certains coefficients de rentabilité comme :

$$\frac{C \text{ Prix au M2 construit}}{E \text{ Heures d'ouverture}} , \text{ ou } \frac{H \text{ Nombre d'heures d'ouverture}}{E \text{ Effectif des personnels}}$$

l'avantage est très nettement à l'équipement intégré. D'où la formule :

- à dépense égale, service supérieur,
- à service égal, dépense inférieure

La gestion intégrée permet en tout cas à une collectivité locale d'avoir, à travers le budget spécifique de l'équipement intégré, une évaluation claire des coûts réels des activités éducatives et culturelles, ce qui, le plus souvent, est impossible à cerner à travers un budget municipal ordinaire.

Evolution des pratiques des responsables

Mais, bien sûr, les réussites les plus remarquables se situent au niveau social, éducatif et culturel.

L'intégration architecturale, l'interférence des locaux, les échanges de matériel, de personnel et de services, qui deviennent pratique courante dans les équipements intégrés, transforment les relations. On finit par faire de l'intégration tout naturellement et sans le savoir, ce qui constitue une première forme de décroisement et de coopération.

De même, si l'absence de pouvoir institutionnellement défini constitue, comme nous l'avons signalé, un handicap théorique pour le Directeur, elle représente en même temps une forme très gratifiante d'autorité fondée sur le rayonnement personnel du coordonnateur et sur la concertation avec tous les partenaires.

Les équipements intégrés facteur de développement culturel

Mais surtout, pour les usagers, les équipements intégrés sont un important facteur de développement culturel. Il faut citer ici, in extenso, le texte de l'étude rédigée pour le Ministère de la Culture:

"L'étendue du champ d'activités proposées dans un même lieu aux usagers leur offre le maximum de possibilités et facilite certainement la pratique socio-culturelle par les citoyens. Ce qui était, au départ, un objectif, est devenu une réalité. La proximité des établissements, la circulation de l'information de l'un à l'autre, rendent effectifs le passage d'une activité à une autre et la pratique multiple. Si la lecture publique s'est aussi considérablement développée à Istres (7 362 lecteurs dont 4 097 adultes, 172 941 livres et documents prêtés en 1984), ce développement est dû, pour une bonne part à l'intégration de la bibliothèque dans le C.E.C. et à la facilité ainsi offerte aux lecteurs (usagers se rendant à la piscine, parents venant chercher leurs enfants, consultants du dispensaire, etc.).. L'on pourrait faire le même raisonnement pour chaque domaine d'activité. La réussite du point de vue de la pratique des activités socio-culturelles et culturelles trouve sa traduction en chiffres, dans les statistiques. Le Théâtre de l'Olivier d'Istres enregistre, en 1984, plus de 100 000 entrées. Au cours de l'habituelle semaine test au début de Décembre, l'on pouvait dénombrer plus de 20 000 usagers ayant fréquenté, pour au moins deux activités. C'est dire qu'un Istréen sur deux a été concerné par l'équipement intégré de sa ville. A Yerres, le nombre des usagers réguliers ayant fait la démarche de s'inscrire et de prendre une carte d'adhérent se monte à 5 800. Au Cannet-Mougins, le C.E.C, avec sa M.P.T. intégrée, a créé un lieu d'activités importantes quantitativement et qualitativement, évitant aux habitants des trois communes du S.I.C.E.C. d'avoir à se déplacer sur Cannes.

L'aspect qualitatif de la réussite est plus difficile à apprécier, dans la mesure où il concerne la représentation que se fait l'utilisateur

de l'action et de l'animation culturelle. L'investigation sur les mentalités est beaucoup plus délicate que celle qui repose sur les indices de fréquentation. L'on peut toutefois penser que, par les diverses passerelles instituées, par la globalisation de l'information, par la diversité des pratiques proposées dans le cadre d'une institution à la fois une et multiple, l'utilisateur est moins sensible aux barrières artificielles trop souvent instaurées ailleurs entre sports, loisir, activités socio-culturelles, diffusion culturelle; qu'il se fait une conception plus globale de la culture, plus appropriable dans sa vie personnelle, moins liée à des institutions ou à des professionnels spécialisés.

Par ailleurs, par le jeu de la complémentarité entre les établissements pouvant servir de relais de l'un à l'autre, se manifeste, dans les équipements intégrés, une aide au développement créatif des individus. On peut citer, par exemple, le cas, à Istres, d'un professeur commençant à s'intéresser à la photographie, à partir d'une activité d'atelier qu'il anime au collège, puis continuant sa pratique dans le cadre du photo-club de la M.P.T., aidé ensuite, au fur et à mesure que ses qualités créatrices se révèlent, par le Centre d'Action Culturelle, qui lui apporte un soutien financier, d'abord par des stages et des rencontres avec les plus grands maîtres de la photo, puis par la production d'une exposition de ses oeuvres, d'une qualité parfaitement reconnue des professionnels. Le relais Collège/M.P.T./C.A.C. a joué totalement son rôle pour la promotion de la création artistique."

Il n'est pas possible ici de citer tout le descriptif analytique des actions concertées entreprises dans les équipements intégrés, et qui n'auraient pu se faire ailleurs. Elles sont extrêmement nombreuses. Par la pratique de l'intégration, il se crée, dans les agglomérations où sont implantés les C.E.C., une dynamique d'accueil et d'ouverture qui dépasse l'institution elle-même et favorise le rayonnement de la ville.

Réussite dans le domaine de l'innovation pédagogique

Les équipements intégrés, s'ils n'ont pas aussi profondément transformé l'Ecole, qu'on aurait pu l'espérer, n'en ont pas moins largement suscité, dans les établissements scolaires des Centres, des pratiques d'innovation pédagogique et éducative qui ont devancé toute une série de réformes mises en place par la suite dans l'ensemble de l'institution. Des enquêtes statistiques comparatives ont établi à Istres, par exemple, que les anciens élèves du Collège intégré fréquentaient beaucoup plus la bibliothèque que leurs camarades issus des deux autres collèges, qu'ils lisaient plus de livres et de revues, qu'ils allaient davantage au Théâtre, visitaient en plus grand nombre les expositions et prenaient beaucoup plus de responsabilités au sein de clubs, associations, mouvements de jeunes.

Réussites au niveau social

Enfin, si les résultats des équipements intégrés n'ont pas correspondu, en matière de brassage social, aux espoirs utopiques de leurs promoteurs, du moins ont-ils connu des réussites incontestables. Sans doute n'est-on pas parvenu, à la Villeneuve de Grenoble, à la fusion sociale souhaitée, mais il est indéniable que l'expérience d'intégration a favorisé une certaine "paix sociale" et que le quartier n'est pas devenu le champ clos des affrontements et de la violence que sa composition sociale pouvait faire redouter. A Yerres et à Istres, qui ont connu un développement démographique considérable (de 3 000 à 26 000 habitants à Yerres, de 13000 à 30 000 à Istres, en moins de 20 ans), l'installation des populations nouvelles s'est faite sans heurts et sans conflits, les arrivants étant assurés de trouver sur place une infrastructure d'accueil, de rencontre et de loisirs qui a facilité leur adaptation.

Il semble ainsi que, malgré la part d'utopie que comportaient les objectifs de départ, malgré l'absence de politique nationale en ce do-

maine, malgré les difficultés inhérentes à ce type d'institution, l'intégration des équipements publics, pour peu qu'elle ait été prise en compte et soutenue par une collectivité locale motivée, a été porteuse de réussite. L'intégration, là où elle a vraiment été mise en place, a permis la création d'un véritable service public de l'action sociale, éducative et culturelle.

L'heure est donc peut-être venue d'en réactualiser la politique à la lumière des perspectives nouvelles offertes par l'évolution de la société et dans le contexte de la décentralisation.

3. POUR UNE REACTUALISATION DE LA POLITIQUE D'INTEGRATION

Tenant compte du bilan dressé et de l'expérience de ces quinze dernières années, les auteurs de l'étude ont établi une liste de conditions nécessaires à la réussite de l'intégration.

Il est bon, tout d'abord, de rompre avec l'image de gigantisme complexe qu'on a pu superposer à l'expression d'équipements intégrés, et de bien faire savoir que la notion d'intégration ou de coordination peut recouvrir des formules très diverses et très modestes.

Mais en même temps que peuvent être envisagées des formules souples, limitées et pragmatiques, il semble que l'on ne puisse parler vraiment d'intégration que s'il y a existence :

- de plusieurs (minimum deux) unités disposant chacune d'un responsable et d'une certaine autonomie de fonctionnement,

- d'une fonction de coordonnateur et d'une instance technique de coordination,

- d'un budget spécifique et d'une gestion matérielle unifiée.

Enfin, les difficultés que l'expérience a révélées en matière de polyvalence et de banalisation doivent conduire à bien penser le projet architectural d'équipement de manière à permettre l'utilisation maximum des locaux, mais sans illusion excessive (nécessité de prévoir du matériel de rangement, méfiance à l'égard des polyvalences lourdes, aménagement technique de certains locaux à usages polyvalent comme l'insonorisation des salles de classe utilisables pour l'Ecole de musique).

Enfin, il est nécessaire de donner un cadre juridique à l'équipement intégré, ce que doit rendre possible la décentralisation.

Le contexte de la décentralisation

Les équipements intégrés ont souffert, nous l'avons vu, d'être une expérience de décentralisation dans un contexte centralisé qui n'a pas permis de leur donner un statut. Ils ont énormément souffert de ce vide juridique. Mais aujourd'hui, le contexte de la décentralisation devrait favoriser la réactualisation de la notion.

En effet, la décentralisation concerne au premier chef les équipements intégrés puisque le regroupement coordonné des établissements à caractère socio-éducatif et culturel a pour objet de mieux desservir globalement la commune ou le quartier dans ces domaines d'activité. Même l'établissement scolaire peut, par dérogation prévue dans les textes, devenir un établissement public communal, si la municipalité le souhaite.

La décentralisation rend par ailleurs la commune totalement responsable de l'animation socio-éducatif et culturelle de la cité. Or celle-ci ne sera vraiment possible que si, dans le cadre d'objectifs adéquats, des modalités d'action du type de celles prévues pour les équipements intégrés sont mises en place.

Mais il est nécessaire de trouver un cadre juridique qui permette le fonctionnement administratif des équipements intégrés et respecte le principe de la loi de décentralisation en donnant les responsabilités essentielles de la tutelle à la collectivité locale. Il faut aussi que l'Etat, conservant un rôle d'impulsion et de conseil, ne se désintéresse pas d'un type d'institution qui crée une nouvelle forme de service public éducatif et culturel local.

A tout le moins, les anciennes conventions devraient être révisées fondamentalement dans deux sens. La Présidence de la Commission administrative de contrôle pourrait être confiée au Maire ou au Président du Syndicat des communes intéressées. Les élus devraient avoir la majorité. Le Directeur-coordonnateur pourrait continuer à être un fonctionnaire d'Etat, ce qui montrerait l'intérêt que l'Etat porte à ce type d'institution; mais il devrait être stipulé qu'il est pratiquement mis à la disposition de la collectivité locale et qu'à ce titre celle-ci doit donner son accord aux choix de la personne recrutée. Un statut officiel de "détachement" pourrait également être envisagé. Mais on peut aussi très bien concevoir que le Directeur appartienne à la Fonction publique territoriale. En ce cas, la qualification et le grade de ce fonctionnaire local devraient se situer à un niveau assez élevé pour garantir sa compétence et son efficacité dans l'accomplissement de sa mission. Une situation de cet ordre amènerait à préciser, dans le cadre de négociation avec l'Education nationale, le rôle nouveau du chef de l'établissement scolaire et ses rapports avec le Directeur du Centre intégré, étant donné la spécificité de l'établissement scolaire intégré qui devra prendre en compte non seulement ses objectifs pédagogiques et éducatifs propres, mais aussi les objectifs généraux du Centre intégré.

Telles seraient les adaptations nécessaires des conventions actuelles de gestion aux réalités de la décentralisation. Mais il est possible d'imaginer des structures totalement nouvelles. Le Groupement d'Inté-

rêt Public, dont les principes et le mode de fonctionnement ont été analysés dans le détail par les deux études, semble pouvoir constituer un cadre juridique très approprié au fonctionnement des équipements intégrés. Le dernier né d'entre eux, le Centre des Clochettes de Saint-Fons, a d'ailleurs adopté cette structure.

A Yerres, après dénonciation de la convention du C.E.C., a été mise en place une Société d'Economie mixte pour gérer l'équipement intégré. Son existence est trop récente pour que l'on porte un jugement sur sa fiabilité.

Ces deux exemples prouvent qu'on peut trouver, pour les équipements intégrés, des formes de statut capables d'associer l'Etat à la collectivité locale, tout en laissant à cette dernière les responsabilités qui lui incombent. L'essentiel est que les objectifs, les principes et les modalités de l'intégration soient respectés.

Des solutions intéressantes pour les collectivités territoriales

Une information devrait être développée en direction des collectivités locales pour bien montrer que l'intégration, une fois prises toutes les précautions nécessaires, peut être une réponse intéressante aux nouveaux besoins sociaux et aux nouvelles responsabilités des communes en matière éducative, sociale et culturelle. Une fois cette information assurée, deux souhaits peuvent être formulés :

- que dans chaque commune ou syndicat de communes où se font jour des besoins d'activités sociales, éducatives et culturelles,
 - . si l'on dispose de locaux éventuellement désaffectés (ex.: internats),
 - . si l'on peut procéder à des aménagements, transformations et agrandissements,
- l'on pense à des solutions d'intégration;

- que, chaque fois que la construction d'un établissement scolaire est programmée,

- . l'on se pose la question de savoir s'il n'existe pas, dans le quartier où est construit le collège, des besoins en matière d'activités éducatives, sociales, culturelles et de loisirs,
- . et, si c'est le cas, l'on envisage la possibilité de regrouper autour de l'établissement scolaire, et dans un projet commun, un ensemble multifonctionnel répondant aux besoins de la population.

L'intégration comporte une part d'utopie.

L'intégration, mode de fonctionnement allant à contre-courant des pratiques administratives françaises, s'est heurtée à des difficultés d'autant plus grandes qu'elle aurait dû bénéficier d'un soutien très fort et très actif, sur le plan de la conception, des administrations, alors que celles-ci s'en sont progressivement désintéressées, même si elles ont continué à maintenir, plus ou moins, les moyens qu'elles avaient fournis.

Or, en dépit des utopies, malgré tous les handicaps et toutes les difficultés, les études ont montré que les objectifs assignés aux Etablissements intégrés sont toujours actuels, que d'importantes synergies se sont réalisées grâce à l'intégration, et que les réussites sont importantes.

L'évolution du contexte social et urbain, la mise en place de la décentralisation semblent favorables à une réactualisation de l'intégration, prenant en compte les leçons de l'expérience.

Mais pour cette réactualisation, une action importante d'information doit être mise en oeuvre en direction des collectivités territoriales, en même temps qu'une nouvelle forme d'engagement actif de l'Etat doit être inventée.

L'intégration-coordination des équipements et institutions éducatives, sociales et culturelles représente une innovation qui bouscule les pratiques, les comportements, les modalités administratives, mais qui va dans le sens du développement culturel des individus et des cités et concrétise une convergence d'espoirs.