



PROGRAMME SUR LA CONSTRUCTION SCOLAIRE

Coordination des Equipements Scolaires et Communautaires

La coordination des équipements et les politiques intersectorielles

T. MALAN

COLLOQUE

SKOKLOSTER, SUÈDE
27 septembre - 1er octobre 1976

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPERATION
ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Programme sur la
Construction scolaire

SME/PEB/76.10

DIFFUSION RESTREINTE

Paris, 31 août 1976

Or. Fr.

COORDINATION DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES ET COMMUNAUTAIRES

LA COORDINATION DES EQUIPEMENTS ET LES POLITIQUES INTERSECTORIELLES

(Note du Secrétariat)

Le présent document a été préparé par M. Thierry Malan, chargé de mission à l'Inspection générale de l'administration, ministère de l'Education, Paris. Il concerne l'un des principaux problèmes d'ensemble qui seront traités au cours du Colloque sur le thème : "Ecole et communauté; les équipements dans la dynamique urbaine", et constitue ainsi un important document de base pour les discussions de groupe du Colloque.

Les vues exprimés dans ce document sont celles de l'auteur et n'engagent ni l'Organisation ni les autorités nationales intéressées.

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : LES MOTIVATIONS LIEES A L'EVOLUTION DES CONCEPTIONS DOMINANTES EN MATIERE D'EDUCATION	2
LES FACTEURS DE L'EVOLUTION INTERNE DE L'ECOLE	4
LES REPONSES DU SYSTEME SCOLAIRE	6
DEUXIEME PARTIE : LA PERSPECTIVE DE LA PLANIFICATION URBAINE	12
COORDINATION DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS ET PLANIFICATION URBAINE	12
LES EQUIPEMENTS EDUCATIFS DANS LA PLANIFICATION URBAINE	17
TROISIEME PARTIE : LA PERSPECTIVE DES POLITIQUES SOCIALE ...	20
LA COORDINATION DES EQUIPEMENTS, ELEMENT DE POLITIQUES SOCIALES MIEUX INTEGRES	21
LES POLITIQUES SOCIALES ET LES EQUIPEMENTS EDUCATIFS .	22
QUATRIEME PARTIE : PROBLEMES INSTITUTIONNELS	27
DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES FAVORISANT LA COORDINATION DES EQUIPEMENTS	28
CONTRAINTES CREEES PAR LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL _____	31

INTRODUCTION

1. Les politiques d'éducation ont été amenées de plus en plus ces dernières années, pour atteindre leurs propres objectifs et pour apporter leur contribution à d'autres politiques sociales, à se coordonner davantage avec diverses autres politiques sectorielles : politique de l'emploi, politiques sociales, politiques d'aménagement de l'espace, politiques des loisirs, etc. Simultanément, à l'occasion des problèmes posés par le réemploi d'anciens locaux scolaires ou par l'aménagement de zones nouvelles d'urbanisation, des situations très diverses de coordination, voire d'intégration entre bâtiments scolaires et non scolaires, se sont créées.

2. Les motivations de coordination entre politiques, entre agences et administrations, entre projets de construction ont un poids variable selon les projets. Elles sont le plus souvent économiques (éviter les doubles emplois, utiliser l'existant, économiser les terrains, rentabiliser l'action des différents services par l'intervention des autres de façon à produire un effet multiplicateur de l'efficacité de chacun, etc.) mais aussi sociales et éducatives. On ne peut voir dans ces motivations le début d'un processus linéaire qui ferait des situations de coordination effectivement réalisées l'aboutissement direct de la définition de politiques intégrées, associant les différents secteurs de l'intervention des pouvoirs publics. C'est plus souvent à l'occasion des projets et des situations concrètes de coordination entre services, rendus nécessaires pour faire face à des problèmes nouveaux, mal ou non résolus dans les cadres habituels d'intervention de ces services, que sont apparus clairement les points de rencontre nécessaires entre ces différentes politiques. La coordination, voire l'intégration des équipements a pu être considérée alors comme une modalité, parmi d'autres, de cette intégration des politiques.

3. Dans les meilleurs des cas, c'est la découverte par chacun des services concernés de ses propres limites, dans la poursuite de ses propres objectifs et dans ses capacités de réponse aux demandes des autres services, qui ont facilité son implication active dans des projets de coordination ou d'intégration d'équipements. L'élucidation des motivations de toute nature sert alors surtout de justification systématique des objectifs de

façon à aider à dépasser les difficultés de leur réalisation et à mieux intégrer ces réalisations dans les cadres habituels de la planification.

4. Parmi ces motivations, outre l'hypothèse déjà citée d'une plus grande efficacité de l'action des différents services et d'un meilleur emploi des bâtiments, on peut distinguer : celles qui procèdent de l'évolution interne des politiques d'éducation (première partie), celles qui traduisent les perspectives des politiques d'aménagement du territoire, et surtout de l'aménagement urbain (deuxième partie), enfin celles qui traduisent les préoccupations nouvelles des politiques sociales (troisième partie). Enfin le moment de l'émergence de ces motivations, le passage des motivations à des projets, la plus ou moins grande difficulté à réaliser ces projets, la prise de conscience de la possibilité d'une politique de coordination et d'intégration des équipements communautaires pour réaliser les objectifs nouveaux que traduisent ces motivations, tous ces éléments relèvent de l'étude du contexte institutionnel propre à chaque pays; problèmes institutionnels plus généraux qui se posent aux différents pays dans la mise en oeuvre de leurs politiques; quelques-uns des principaux problèmes seront également évoqués (quatrième partie).

PREMIERE PARTIE : LES MOTIVATIONS LIEES A L'EVOLUTION DES CONCEPTIONS DOMINANTES EN MATIERE D'EDUCATION

5. Dans ses origines, l'école est presque partout un lieu très peu spécifique, sans équipements particuliers. De même que l'instituteur est souvent en même temps le secrétaire de mairie, chargé des affaires générales de la commune, le bâtiment de l'école est un lieu communautaire qui accueille les réunions publiques, les fêtes, les conférences, et même des réunions privées; elle est déjà un lieu polyvalent, très simple, au service de tous les besoins culturels, éducatifs et sociaux d'une communauté à échelle réduite, elle-même encore peu différenciée dans ses activités et ses habitudes. Un écho actuel de cette situation peut encore être perçu dans les écoles primaires anglaises, souvent conçues dès l'abord comme le centre communautaire du voisinage par excellence. L'histoire de l'école aux Etats-Unis montre une situation comparable : l'école des pionniers est d'abord une simple pièce où se déroule une activité reflétant les besoins de la communauté, non limitée aux seuls enfants, non enfermée dans le cadre strict d'une année scolaire; elle est placée sous la responsabilité de toute la communauté et peut, en cas de besoin servir d'abri, de magasin de réserves, d'hôpital d'urgence, tous usages qui pouvaient être considérés comme éducatifs, car nécessaires à l'adaptation de la communauté et des jeunes

aux circonstances, et à leur survie. La fonction proprement éducative, apprentissage de matières données dans le cadre d'un programme, impliquant un certain isolement des jeunes, pouvait donc y connaître des éclipses qui n'étaient pas nécessairement perçues comme contraires à sa vocation : ce n'est que peu à peu qu'elle est devenue tout à fait prioritaire et a éclipsé les autres fonctions (1).

6. Par la suite l'éducation devient objet d'une activité et d'une politique spécifiques, prises en mains par les Etats qui y voient un moyen privilégié d'assurer la constitution d'une conscience nationale unifiée. En même temps la croissance urbaine, liée à une diversification des activités et des métiers, entraînée par le développement industriel crée une demande, qui s'adresse à l'école, de formation à ces nouvelles activités. Cette demande renforce à la fois la diversification interne de l'école et son isolement par rapport au reste de la société. Les établissements scolaires deviennent des lieux tout à fait spécifiques. Ils deviennent aussi plus grands, à la fois parce qu'ils doivent accueillir plus d'élèves, du fait des prolongations successives de la scolarité obligatoire, et parce qu'ils doivent faire face à davantage de demandes quant aux contenus de la formation; c'est le cas par exemple de l'enseignement technique qui s'efforce tant bien mal de suivre, avec ses programmes et ses matériels, les développements de l'industrie.

7. Les essais d'équipements coordonnés ou intégrés sont un des signes actuels des limites de cette évolution et des capacités du système scolaire à faire face seul aux problèmes qu'elle pose. En même temps le monopole de l'école est de plus en plus contesté par l'intervention d'autres institutions ou entreprises - essentiellement l'ensemble des moyens de communication de masse - qui absorbent une part importante du temps et de l'attention des élèves. Cette concurrence accrue du monopole de l'école, par des sources extérieures de pouvoir qui répercutent plus vite que l'école les modifications des connaissances et des préoccupations de la société, s'accompagne d'un mouvement de remise en cause permanente des contenus, des méthodes et des structures de l'enseignement. Ce double phénomène fait que l'école ne trouve plus entièrement en elle-même les moyens nécessaires à sa propre expansion : elle doit alors s'engager dans un processus de coordination où elle emprunte à d'autres secteurs les moyens de faire face à ses propres objectifs, parfois en leur confiant des rôles qu'elle assumait habituellement.

1) M. Kennedy, "Etude de cas : quelques exemples de coordination aux Etats-Unis", SME/PEB/76.4, paragraphes 7 et 8.

LES FACTEURS DE L'EVOLUTION INTERNE DE L'ECOLE

8. En ce qui concerne les contenus on voit ainsi l'école s'ouvrir à des préoccupations nouvelles dues à l'ampleur de certains phénomènes provoqués par la croissance, comme la protection de l'environnement (qui imprègne fortement l'enseignement aux Etats-Unis depuis quelques années) ou encore l'enseignement aux jeunes enfants des règles de la sécurité routière (dans le cadre de politiques intersectorielles visant à réduire le nombre des accidents de la route, notamment parmi la population, très touchée, des jeunes enfants). En même temps on voit les méthodes d'enseignement faire une plus grande place à la coopération entre les élèves, au travail indépendant et à l'autodocumentation, ce qui crée un besoin de locaux adéquats; ce besoin peut être couvert soit en créant des locaux spécifiques à l'école, soit en l'invitant à partager ces nouveaux locaux avec d'autres utilisateurs (médiathèques, bibliothèques ouvertes à d'autres publics).

9. Le développement massif de l'emploi des moyens audiovisuels dans les établissements scolaires ouvre lui aussi une option du même ordre : ou bien le système scolaire développe son propre réseau, à son usage exclusif (exemple du réseau de télévision des écoles primaires de Londres), ou bien il conçoit son équipement dans un cadre plus vaste, celui du quartier ou de la ville par exemple (ainsi le projet de Collège d'enseignement secondaire audiovisuel à Grenoble, France, envisageait d'utiliser un cablage de télévision destiné à l'ensemble de la ville; (ce réseau, paradoxalement, a bien été mis en place pour la ville, mais par pour le collège). Quelle que soit la solution adoptée, l'utilisation systématique de ce type de moyens pédagogiques contraint l'école à faire son entrée dans le monde des mass-média de communication et à y développer sa propre politique.

10. On a vu également les structures de l'école évoluer vers un allongement de la période de la scolarité obligatoire et un accroissement des taux de scolarisation au-delà de cette période, ce qui renforçait, notamment pour les 16-19 ans, les décalages sentis entre une école traditionnelle et un monde extérieur qui provoque leurs réactions d'une façon plus rapide et plus variée que par le passé. En même temps l'âge de la majorité civile a été, presque partout dans les pays considérés, abaissé à 18 ans, ce qui a pour conséquence que des citoyens majeurs peuvent se trouver encore pendant un an ou deux dans un statut d'élèves. Du point de vue des locaux, cette évolution enlève de sa spécificité aux locaux scolaires et contraint à les concevoir comme destinés à des adultes désirant y trouver un cadre de vie et un environnement du travail qui ne soit pas exclusivement orienté vers l'acquisition des connaissances.

11. Alors que l'accent est mis surtout d'ordinaire sur la fonction "transmission des connaissances" que doivent assurer les établissements d'enseignement, les crises qui s'y sont produites ont conduit à mettre l'accent de façon plus explicite sur leur fonction de préparation méthodique à la vie sociale. Cette fonction a toujours été assignée à l'école(1) mais elle était surtout assurée par le biais des contenus d'enseignement, qui devaient assurer la constitution d'un consensus social. La remise en cause de ces contenus, la prise de conscience du fait que ces contenus ne se transmettent et ne s'assimilent bien que quand ils correspondent aux attentes des familles et à leurs modèles culturels (et donc quand il n'y a pas de grandes contradictions entre les influences de la famille et de l'école) ont fait perdre de son efficacité à cette fonction essentielle de l'école.

12. Un nouvel accent est mis alors sur l'importance des autres aspects de la vie scolaire dans cette fonction de "socialisation méthodique de la jeune génération"(2); du point de vue des constructions, ceci conduit à faire des établissements des lieux de séjour plus accueillants, pour les élevés comme pour les enseignants, à être plus attentif à ce que leur taille reste "à l'échelle humaine", à veiller davantage à leur intégration dans le milieu environnant. Ainsi par exemple, la France abandonne le modèle de collège de premier cycle de 1200 places au profit des modèles de 600 et 900 places, et admet peu à peu la construction de petits établissements inférieurs à 400 élèves destinés aux zones rurales. De même, on remet en cause les campus universitaires, facteurs d'isolement et de ségrégation excessive des fonctions urbaines, au profit de l'intégration des établissements universitaires dans la ville, éléments à la fois de déségrégation des classes d'âge, d'animation urbaine, d'image de marque de la ville (on retrouve ainsi des formes semblables à celles des premières universités européennes : par exemple les grandes universités allemandes, disséminées dans de petites villes - Göttingen, Heidelberg, Tübingen, etc. - dont elles sont toute la vie).

13. L'architecture scolaire cherche des modalités d'adaptation à ces évolutions des politiques d'éducation : à l'éducation permanente - qui rend plus floues les frontières entre le scolaire et le non scolaire - à l'idée d'ouverture sur la collectivité, à l'objectif pédagogique "d'apprendre à apprendre" - qui prend d'autant plus d'importance que l'incertitude et la diminution du consensus social deviennent plus grands quant aux contenus de l'enseignement - correspond une architecture qui met l'accent sur la flexibilité, l'adaptabilité, la polyvalence, la banalisation des locaux. Cette

1) Cf. J. Dewey, Democracy and Education, 1928
G. Durkheim, Education et sociologie, 1922

2) Durkheim, op.cit.

recherche architecturale n'est pas par elle-même un moteur de la coordination entre l'école et d'autres équipements mais elle crée des conditions techniques et un état d'esprit qui favorisent cette coordination dans les projets d'intégration de locaux relevant de services divers.

LES REPONSES DU SYSTEME SCOLAIRE

14. L'établissement scolaire se trouve ainsi pris dans un faisceau de forces contradictoires:

Forces de croissance en taille et capacité : nombre croissants d'élèves à accueillir, plus forte concentration de population dans les nouveaux quartiers urbains, coût des terrains, développement des enseignements techniques et des besoins en machines, développement d'une pédagogie d'options multipliant les choix de cours et d'activités et les moyens de documentation. Ces forces peuvent conduire à choisir le parti de constituer de véritables campus scolaires, comme les cités scolaires en France par exemple, avec la juxtaposition de plusieurs établissements de types et de niveaux différents, totalisant plusieurs milliers d'élèves concentrés au même endroit sur une grande étendue.

Forces de réduction de cette taille : souci de maintenir des établissements à échelle humaine, recherche d'une meilleure intégration au milieu environnant, efforts de distinction entre les établissements au sens juridique et les bâtiments eux-mêmes, en réalisant au besoin des séparations physiques, distinction de plusieurs unités pédagogiques dotées d'une certaine autonomie au sein du même établissement.

Forces d'ouverture sur la collectivité par nécessité tant interne (nécessaire adaptation des contenus et des méthodes, nécessité de faire pour cela appel à d'autres personnes, lieux ou institutions) qu'externe (exigences croissantes de la société vis-à-vis de ses écoles).

Forces d'isolement : volonté prioritaire de maintenir la spécificité de l'action de l'école, conception très autonomiste de l'éducation, grande centralisation du système scolaire comme en France, qui rend toute évolution de grande ampleur dépendante de décisions prises au niveau national.

15. Le jeu de ces forces provoque une rupture de l'isolement traditionnel de l'institution scolaire et lui impose la recherche de nouveaux principes

d'intégration et de cohérence de ses activités, de nouveaux critères de partage des tâches et des pouvoirs entre le monde éducatif et les autres institutions sociales. Ce sont à la fois ses propres contraintes internes d'évolution et les demandes formulées par les autres secteurs qui imposent ainsi à l'institution scolaire de définir à nouveau ce qui doit rester sa spécificité - ce pour quoi elle doit continuer à s'isoler - et ce qu'elle peut partager. Les formes nouvelles d'organisation de l'école sont la résultante de ces forces : leur jeu dépend d'un très grand nombre de facteurs tenant aux stratégies des groupes de pression internes ou extérieurs au monde éducatif vis-à-vis de l'école, aux conditions pratiques dans lesquelles apparaissent des possibilités de coordination efficace entre l'école et d'autres institutions (dans le cas de décisions de réemploi de locaux scolaires désaffectés par exemple), aux facteurs institutionnels propres à chaque pays.

Stratégies des différents groupes de pression à l'égard de la coordination

16. Dans le cadre de systèmes de valeurs divers, certains même opposés, la coordination peut être un des éléments d'une politique tendant à empêcher l'école de vivre en vase clos, de devenir, selon le mot d'un président d'Université française à propos de l'Université, une "garderie pour adolescents prolongés". Cette attitude est une des manifestations de la désillusion actuelle vis-à-vis des vertus et de l'efficacité du système éducatif, par contraste avec l'engouement et l'optimisme des années 60, pour assurer une des missions essentielles qui lui sont assignées, la

(socialisation méthodique de la jeunesse)

tenants de cette critique sont alors d'assurer l'organisation de liens beaucoup plus étroits qu'à présent entre les entreprises, les administrations et les établissements de formation; un de ces moyens peut être la déspecialisation des locaux scolaires, l'utilisation d'autres locaux à des fins de formation sur les lieux du travail, à la limite, à la disparition de l'école comme lieu spécifique - à part les locaux destinés à son administration; un modèle de cette évolution peut être vu dans le Parkway Program de Philadelphie aux Etats-Unis : l'école y est essentiellement, non pas un lieu physique où sont rassemblés des élèves, mais un centre d'organisation de programmes de formation divers adaptés à un public varié et un centre de coordination de lieux divers, d'autres affectations principales, sur le "Parkway" ou ailleurs en ville, où sont envoyés les élèves.

17. Les groupes de pression internes au système éducatif opposeront à cette conception l'idée que l'école, même si elle évolue au contact des autres domaines de l'activité sociale, doit rester un lieu spécifique

1) Durkheim, op.cit.

irremplaçable; ils en tireront la conclusion du caractère tout à fait utopique et dangereux des conceptions de l'école sans murs et, dans le cadre de projets de coordination et d'intégration, défendront la thèse du maintien d'un certain isolement de l'école (et d'une certaine prépondérance, ou au moins d'un droit de veto, dans la gestion de l'ensemble) pour garantir l'exercice normal de sa fonction spécifique par l'école. Les craintes exprimées peuvent avoir trait aux dangers d'accident et aux responsabilités des enseignants; aux risques de promiscuité avec des individus marginaux si l'école se trouve dans un centre actif, ou dans une zone d'habitations déshéritées; aux risques de distractions et de tentations excessives, notamment si l'école se trouve à proximité de locaux commerciaux ou d'établissements de spectacles; à l'accroissement des difficultés à maintenir les activités nécessitant des apprentissages progressifs et rigoureux, activités qui sont justement un des aspects essentiels de la fonction spécifique de l'école, et un de ceux qui sont le plus perturbés par les effets de "l'école parallèle".

18. Les responsables du système scolaire peuvent juger qu'en limitant l'ouverture de l'école à ce qui est strictement nécessaire pour aérer le curriculum et rendre le climat de l'école acceptable aux élèves, ils servent en réalité davantage l'ensemble de la communauté, dans ses objectifs à plus long terme, qu'ils ne le feraient en sacrifiant la spécificité de l'école par l'hébergement d'un trop grand nombre d'activités au profit de la communauté du voisinage immédiat. Les autorités scolaires peuvent craindre en effet que dans les expériences d'intégration de l'école avec d'autres services, dans sa construction comme dans son fonctionnement, la partie non strictement académique du curriculum (activités d'éveil, d'expression artistique, ateliers divers) soit excessivement valorisée aux yeux des élèves par rapport à la partie plus "sévère" qui exige des apprentissages plus organisés et contraignants (et qui s'accommode mieux de locaux plus austères et isolés).

Situations créant des conditions imposant la coordination

19. De nombreux exemples du réemploi d'écoles dans le système éducatif (1.)

lui-même et hors de lui peuvent être trouvés aux Etats-Unis : des écoles élémentaires ou secondaires ont pu ainsi accueillir soit d'autres types de formation, pour adultes par exemple, soit des services annexes de l'école : centres d'information et d'orientation, consultations de psychologie scolaire, rééducation, écoles maternelles, programmes éducatifs spéciaux, bureaux pour les enseignants, etc. En offrant des espaces sup-

1) Fever Pupils/Surplus Space, Educational Facilities Laboratories Inc., New York, March 1974.

plémentaires, la "baisse d'effectifs dans une école peut rendre possibles des services jusque là séparés. D'autres utilisations ont été par exemple : l'installation de bureaux d'administrations diverses, de centres de soins et de prévention, de centres communautaires, de maisons de l'enfance, de bibliothèques, de centres de documentation, de magasins. Des bâtiments scolaires vendus ont pu être transformés en commerces, en musée, en usine, en appartements, en hôtel, etc.

20. Les écoles désaffectées servent aussi parfois à accueillir les élèves d'autres écoles en cours de rénovation, ou à être le support de toutes autres activités pendant une période de transition entre d'anciennes et de nouvelles installations : elles peuvent ainsi servir de volant d'espace permettant les adaptations d'autres services. Parfois ce réemploi donne lieu à la coordination sur place de services et d'activités alors séparés. C'est parfois la coordination d'autres services qui conduit à un certain réemploi de bâtiments scolaires : ainsi à Arlington (Virginia) une loi de 1973 ayant permis d'utiliser les autobus scolaires au bénéfice d'autres publics, notamment les personnes âgées, ou pour des programmes récréatifs organisés par les municipalités, celles-ci ont également utilisé des écoles comme centres de restauration pour personnes âgées.

21. Ce problème du réemploi de locaux se pose lorsque l'administration du système d'enseignement conduit une politique de redéploiement de ses moyens pour faire face à de nouveaux objectifs : ainsi en France par exemple, la croissance urbaine et les transferts de population qu'elle entraîne ont longtemps conduit le ministère de l'Education à chercher à imposer la fermeture des écoles primaires de villages à classe unique lorsque leur effectif devenait inférieur à 16 élèves de façon à pouvoir redistribuer les emplois d'instituteurs dans les zones urbaines où les effectifs étaient beaucoup plus nombreux. Ce faisant, l'administration obéit à un système de pressions administratif et politique habitué à jouer de façon sectorielle et orientant les investissements et l'affectation des personnels là où les besoins de chaque secteur se font les plus pressants. Mais de même que l'école avait souvent été l'un des premiers équipements collectifs du village, elle était aussi en général le dernier à pouvoir y être supprimé ; dans de nombreux cas, la fermeture de l'école a été perçue par les populations, plus encore que la suppression d'autres services publics, comme l'arrêt de mort du village. Dans le cadre d'une politique d'ensemble de lutte contre la dévitalisation des campagnes, l'administration a été amenée à abaisser le seuil de fermeture à 12 élèves et à admettre que l'école à classe unique pouvait être maintenue, chaque fois qu'elle apparaîtrait comme le seul mode de scolarisation praticable, pour des raisons non seulement

géographique (la distance) mais encore, ce qui est nouveau, sociologiques. De même les seuils de création d'établissements secondaires de premier cycle ont été baissés de 400 élèves au minimum à 120 (une "unité pédagogique modulaire" - UPM) et en général à 240 (2 UPM) dans les zones rurales à faible densité démographique.

22. La politique sectorielle propre à l'administration de l'éducation cherchait surtout à redéployer les moyens là où étaient les plus gros effectifs et à les regrouper (avec organisation simultanée de tout un réseau de transports scolaires) de façon à offrir aux élèves une gamme suffisante d'options et des maîtres qualifiés dans le cadre d'un objectif de réduction des inégalités et de rénovation pédagogique. Sa coordination avec une politique nouvelle d'aménagement de l'espace rural (voir deuxième partie), visant à maintenir un niveau minimum de services collectifs dans les campagnes - à commencer par l'école dont l'importance psychologique est particulièrement ressentie - l'a contrainte à moduler ses objectifs initiaux au niveau national.

23. Aux Etats-Unis, à Wilmington (Delaware) c'est aussi le projet de fermeture de l'école de Howard, dont tous les élèves étaient noirs, dans le cadre de l'application de la législation fédérale sur la déségrégation raciale en matière scolaire, qui du fait de l'opposition des habitants à la fermeture de l'école, a dû évoluer vers une autre conception. A la suite d'une "charette" d'une semaine (session de planification intensive), il fut décidé de conserver l'école et de la transformer en un "parc éducatif" en lui adjoignant des services de garde d'enfants, de formation d'adultes, un centre d'études urbaines dans les locaux de l'ancienne école, tout en construisant à côté un centre des arts et un centre d'orientation (1) Dans ce cas ont été combinées la rénovation d'un équipement ancien, destiné à être détruit dans le projet initial, et la construction d'équipements nouveaux dans un ensemble coordonné, ce qui permettait à la fois de répondre aux vœux exprimés par la population et d'éviter un déplacement des élèves, tout en respectant les exigences de la législation sur la déségrégation. La prise en considération d'autres perspectives, nationales ou locales, que celles de la politique sectorielle de l'enseignement, conduit ainsi souvent à une nouvelle définition des objectifs propres de celle-ci.

Formes de réorganisation de l'école

24. La recherche de formes nouvelles d'organisation de l'école donne lieu à une coordination accrue, entre les différents éléments du système

1) Community/School: Sharing the Space and the Action, Educational Facilities Laboratories Inc., New York, 1973-

éducatif et entre celui-ci et les autres secteurs de l'activité sociale, et cette coordination accrue peut donner lieu à l'établissement de nouveaux centres de gravité dans la répartition des activités entre les différentes institutions. A la limite la coordination des équipements peut aboutir à l'école sans murs (cf l'exemple du Parkway Program de Philadelphie) où les locaux scolaires n'ont plus rien de spécifique.

25- En pratique on rencontre des exemples extrêmement variés d'échanges de prestations et de locaux entre l'école et son environnement : l'école cherche à associer les parents a son activité, à proposer aux élèves des activités extérieures à l'école en même temps qu'elle offre ses locaux pour d'autres activités de la communauté (réunions d'associations, représentations théâtrales); ainsi par exemple le Rijnland Lyceum a servi pendant plusieurs mois de théâtre, grâce à ses installations adaptées, à la ville de Oegstgeest (Leiden, Pays Bas) pendant la réfection de son théâtre, faisant presque du théâtre une activité principale pour cette école pendant cette période, etc.

26. D'une façon générale le rôle de l'école comme centre communautaire, ouvert sur et à la collectivité est reconnu, mais les conséquences pratiques tirées de cette reconnaissance sont extrêmement variables. Le plan de développement scolaire de Berlin de 1970 par exemple prévoit que les centres scolaires (Schulzentren) doivent devenir des centres "éducatifs" (Bildungszentren) de façon à intégrer des établissements publics tels que les universités populaires, les écoles de musique, les bibliothèques publiques, et à ouvrir au public les ressources de l'école telles que médiathèque, salles de réunion, salles spécialisées. Dans d'autres cas on se contente de reconnaître ce principe général d'une ouverture réciproque de l'école et des autres institutions, sous réserve des possibilités de chacune de ces institutions.

27. La question principale est celle du poids de l'école dans l'ensemble d'équipements coordonnés ou intégrés. A partir du moment où ils acceptent la coordination avec d'autres institutions, les groupes de pression internes au système éducatif chercheront à maintenir la spécificité de l'école en lui assurant, et en assurant à ses professionnels, un rôle directeur de l'ensemble. Les pays anglo-saxons ont ainsi adopté généralement le concept de "community school". On a pu ainsi distinguer plusieurs générations

(1)

successives de community schools : lieu de beaucoup d'activités communautaires a l'origine, qui sont peu à peu expulsées pour faire place à une école isolée et spécialisée, utilisation occasionnelle des locaux scolaires pour d'autres activités; puis première génération de community

1) Richard J. Passantino, "The Schoolhouse of the Future" Phi Delta Kappan, January 1975-

schools proprement dite avec les écoles bâties à partir du modèle du Community School Program de Flint (Michigan) 1935, ouvertes au public le soir et pendant les week-ends, (environ 700 districts scolaires s'en sont inspirés); deuxième génération avec une organisation de l'usage en commun et du partage de l'espace entre différents utilisateurs (exemple : Thomas Jefferson Junior High School and Community Center de Arlington, Virginia) concernés par les activités éducatives et "récréatives" (théâtre, musique, danse, artisanat); la troisième génération correspond à des projets encore plus ambitieux, associant non seulement école et activités socio-éducatives mais encore services médicaux et sociaux, bureaux d'administrations c'est-à-dire cherchant à répondre de la façon la plus globale possible aux besoins de la population de toute une zone (ex Human Resources Centre, Pontiac, Michigan et J. F. Kennedy School and Community Center, Atlanta, Georgie). Chacune de ces étapes correspond à des progrès dans le processus de planification, associant toujours davantage de partenaires et de points de vue. La formule utilisée par le Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement de l'OCDE (CERI) : "l'école comme noyau d'un système intégré d'équipements communautaires" traduit à la fois cette évolution de la complexité et le rôle prépondérant que conserve l'école; parfois pourtant, comme dans le projet SAND (Hartford, Connecticut), l'école n'a plus d'autonomie en tant qu'école.

DEUXIEME PARTIE : LA PERSPECTIVE DE LA PLANIFICATION URBAINE

28. Pour la planification urbaine, la coordination des équipements communautaires, voire leur intégration, est un cas particulier d'un problème plus général qu'elle doit résoudre : l'harmonisation de la desserte des zones nouvelles d'habitat en logements et en équipements de toutes sortes, de façon à donner à ces zones le minimum de qualité de services collectifs que les habitants en attendent. Dans cette perspective, les équipements éducatifs ne sont qu'un élément parmi d'autres à coordonner, un élément particulièrement important toutefois, du fait de son caractère obligatoire, de sa valeur symbolique, de la part des dépenses publiques qui lui sont consacrées par rapport aux autres types d'équipements.

COORDINATION DES EQUIPEMENTS COLLECTIFS ET PLANIFICATION URBAINE

29. La théorie fonctionnaliste développée par la charte d'Athènes (1938) conduisait à concevoir l'urbanisme comme la juxtaposition d'une série

d'espaces spécialisés réservés à une fonction précise bien identifiée : habiter, travailler, cultiver le corps et l'esprit, circuler. Parmi ses effets pratiques, on trouve précisément une spécialisation et un isolement croissants d'espaces appropriés par des aménageurs séparés; à cette spécialisation des espaces correspond bien une structure et des méthodes d'administration elles-mêmes cloisonnées, habituées à prendre en charge les besoins d'une catégorie donnée de la population, définie de façon restrictive pour la circonstance : les élèves, les malades, les promeneurs, les sportifs, etc., et à y répondre par des constructions spécifiques, ayant chacune leur place réservée dans le tissu urbain.

30. La planification urbaine dès lors est surtout un effort de juxtaposition et de réalisation cohérente dans le temps d'un ensemble d'équipements correspondant aux standards de service et de qualité en vigueur à un moment donné; elle laisse la réalisation même de ces équipements à chaque secteur d'activité concerné, sans mettre en cause la répartition de leurs compétences; elle ne cherche pas à coordonner la réalisation même de ces équipements, ni leur fonctionnement, encore moins à les intégrer.

31. A cette philosophie de l'urbanisme correspondent bien des équipements communautaires distingués selon leur fonction principale, obéissant à des règles spécifiques de construction de fonctionnement, de financement. Ils ont un public et des professionnels spécifiques : ceux-ci tendent à se considérer comme les seuls experts compétents pour connaître les besoins de ce public et y répondre. Ces professionnels relèvent souvent d'autorités administratives distinctes qui déterminent leur rôle et leurs relations avec leur public en même temps qu'elles définissent les modalités de fonctionnement des équipements. La diversification de l'action des différentes administrations, qui cherchent, pour mieux satisfaire leur public, à saisir un peu mieux les domaines environnant leur activité spécifique, a pour effet, en matière d'équipements, d'entraîner des concurrences et des doubles emplois. Ainsi en France, par exemple, les maisons de jeunes et de la culture relèvent du secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs, mais ne se distinguent guère, pour une grande part de leur activité, des centres sociaux relevant du ministère de la Santé depuis que ceux-ci ont élargi leur rôle d'aide sociale à une conception plus large de "l'animation" sociale. Pourtant la coordination entre ces équipements souvent similaires est difficile à assurer localement du fait de la multiplicité des règles nationales qui déterminent séparément leur création, leur financement et leur fonctionnement.

32. L'industrialisation et l'urbanisation qui l'accompagne créent à la fois les besoins d'équipements collectifs et les moyens de les réaliser;

mais les exigences sociales nées d'une plus grande prise de conscience de ces besoins dépassent souvent ces moyens; en même temps l'évolution rapide de ces besoins se traduit par des adaptations en ordre dispersé des administrations responsables; elles entrent en concurrence les unes avec les autres pour élargir leur champ d'action, démontrer leur efficacité, améliorer leur image et se répartir des moyens financiers comparativement devenus plus rares.

33. Plusieurs facteurs se conjuguent ainsi pour conduire à une vision plus globale de l'aménagement urbain, et donc créer de nouveaux champs de coordination :

- l'ampleur de l'urbanisation qui crée de nouveaux besoins, accroît les déséquilibres entre villes et campagnes, entre zones anciennes et zones d'urbanisation nouvelle;
- les possibilités croissantes de comparaisons, permises par le progrès des communications, qui tendent à aligner les attentes du public sur les niveaux de satisfaction atteints dans les zones les mieux équipées;
- les difficultés d'emploi qui, en réduisant la mobilité, conduisent les groupes sociaux les plus touchés à attendre davantage de satisfaction de leur environnement immédiat et des équipements existants et, par conséquent, rendent la dégradation de cet environnement et l'insuffisance de ces équipements encore plus insupportables;
- la sensibilité aux inégalités sociales qui conduit les pouvoirs publics à mettre davantage l'accent sur le rôle d'intégration sociale et de réduction des inégalités que doivent jouer les équipements collectifs.

34. La perspective de la planification urbaine tend naturellement à accorder un rôle essentiel aux objets dont elle s'occupe - l'habitat et les équipements qui l'accompagnent - dans le règlement des problèmes sociaux : elle tend donc à soumettre l'action des administrations responsables de ces différents équipements d'accompagnement, notamment des équipements communautaires (pour qui la perspective de la qualité de l'aménagement urbain est secondaire) à des règles communes. Elle se présente comme le meilleur angle d'approche pour apporter davantage de rationalité dans l'action administrative parce que plus apte, par sa proximité du cadre de vie quotidien, à saisir les besoins des usagers dans leur nouvelle complexité, et donc plus apte à unifier les réponses sectorielles et partielles que les différentes administrations, malgré leurs tentatives d'adaptation, donnent à ces besoins.

35. Il existe de nombreux exemples de politiques d'aménagement global et de mécanismes institutionnels organisant cette coordination : le plus spectaculaire est celui des villes nouvelles, qui ont à la fois un champ de coordination très ouvert, puisque tout est à créer et qu'elles ne sont pas contraintes par l'existant, et un instrument administratif chargé de cette coordination, établissement public d'aménagement ou "development corporation". Les objectifs dominants de la coordination, et les méthodes, varient selon les pays : création de centres attractifs dans les villes nouvelles françaises, liaison étroite entre attribution de logement et obtention d'un emploi, création d'unités de voisinage dans les villes nouvelles anglaises, liaison entre les activités commerciales et les activités communautaires (agora de Dronten aux Pays-Bas, d'Évry en France), recherche de l'affirmation d'une personnalité marquée par un domaine d'activité (par exemple implantation de l'Institut national de l'Audiovisuel à la ville nouvelle de Marne la Vallée dans la région parisienne dans l'idée d'affirmer une vocation de la ville à accueillir les activités liées à l'image et au son), etc.

36. La coordination des équipements, voire leur intégration physique, apparaît presque toujours dans les villes nouvelles comme une application particulière d'une tendance plus générale à une meilleure coordination dans l'aménagement de l'espace. Les villes nouvelles se présentent parfois aussi comme des "laboratoires d'innovations", parmi lesquels notamment les équipements intégrés. L'innovation, abstraction faite de ses objectifs particuliers, devient par elle-même un objectif pour les planificateurs, dans l'idée qu'elle permettra de déboucher sur des modèles, généralisables à des situations moins "favorables" que celles des villes nouvelles : la motivation est ici essentiellement technocratique; elle est renforcée par l'absence d'un patrimoine d'équipements ayant sa propre histoire et son propre mode de fonctionnement et surtout par l'absence des futurs habitants de la ville.

37. Les opérations de rénovation de quartiers anciens, les projets de réemploi de bâtiments à de nouveaux usages nécessitent aussi une coordination accrue entre différents intervenants qui s'efforcent d'ajuster leurs actions (chacun avec des moyens et des points de vue trop limités eu égard aux besoins tels que les groupes sociaux concernés les manifestent de plus en plus, avec leur double refus d'attendre et d'accepter les limites des compétences sectorielles qu'on oppose à leurs exigences). Plus que dans le cas des villes nouvelles, ces situations mettent en lumière, vis-à-vis des planificateurs, le fait que le développement d'une ville est d'abord un processus social qui détermine quels sont les objectifs les plus importants de la coordination, et que, par conséquent, l'identification

des besoins passe d'abord par une participation accrue des habitants à l'aménagement de leur cadre de vie, à commencer par leur voisinage immédiat.

38. Cette évolution peut être résumée dans une formule employée par le directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme du ministère français de l'Équipement : "plus de matière grise et moins de béton". Elle prend acte de plusieurs facteurs qui sont autant de problèmes de coordination :

- la réalisation des équipements d'infrastructure et des équipements collectifs reste indispensable pour faire face aux besoins, mais elle coûte cher et la diversification des besoins, et des réponses possibles, accroît les problèmes d'arbitrage;
- la réalisation seule des équipements ne suffit pas à répondre aux besoins; cette notion doit être approfondie par une plus grande participation;
- les grilles et normes d'équipements adoptées par les différents ministères sont souvent irréalistes par rapport aux possibilités effectives de financement et les amène à se faire inutilement concurrence dans plusieurs domaines;
- l'insuffisante prévision des dépenses de fonctionnement ultérieures nécessaires aux équipements créés peut entraîner un sous-emploi de ces équipements;
- une analyse précise et globale des besoins d'une population donnée dans une zone peut permettre de valoriser et de coordonner des équipements existants sans faire appel nécessairement à de nouveaux investissements;
- une meilleure coordination des moyens et des procédures des administrations de l'État, conjointement avec de plus grands pouvoirs de planification d'étude et de décision au niveau local et l'organisation d'une plus grande participation des habitants et usagers des équipements et services collectifs permettrait de mieux appréhender ces besoins et d'y répondre sans leur imposer un cadre préétabli défini abstraitement à partir de situations moyennes.

39. Un exemple intéressant d'intervention des usagers dans le processus de décision est le cas du centre communautaire Thomas Jefferson d'Arlington, Virginia, États-Unis : sans aucune incitation fédérale un projet d'équipements coordonnés a été imposé aux deux administrations locales concernées (le district scolaire et le département de l'environnement) par un vote de la population refusant au district scolaire d'utiliser un terrain pour la construction d'une nouvelle école. Le district était en concurrence avec le département de l'environnement - qui voulait y établir un centre

communautaire - pour l'emploi de ce terrain, seul assez grand pour satisfaire les projets de chacune des deux administrations. Après le rejet du projet scolaire, les deux administrations combinèrent leurs projets respectifs, avec l'aide d'une subvention d'étude donnée par le "Educational Facilities Laboratories", New York City, et le nouveau projet fut accepté par la population. Dans ce cas, les incitations extérieures aux administrations concernées ont été d'une part le refus par la population de la mainmise par une seule administration d'un des derniers sites permettant de réaliser une grande opération, et l'octroi d'une subvention d'études préopérationnelles⁽¹⁾.

40. Au-delà de sa recherche, d'une approche plus globale des problèmes d'aménagement, jusqu'alors essentiellement consacrée à la réalisation d'équipements, on attend de la planification urbaine qu'elle soit aussi un instrument des objectifs des politiques sociales.

LES EQUIPEMENTS EDUCATIFS DANS LA PLANIFICATION URBAINE

41. La planification urbaine considère les établissements d'éducation comme un type d'équipements communautaires parmi d'autres, souvent privilégiés toutefois, car il sont obligatoires et ont une importance symbolique particulière. La première partie a montré quelques exemples des résistances qu'opposent les populations à la fermeture d'écoles, surtout quand celle-ci survient dans des périodes de crise qu'elle ne fait qu'accentuer. La compétition entre villes pour obtenir l'implantation d'établissements d'enseignement est vive et peut conduire à donner la priorité à la rapidité des réalisations et à leur nombre pour satisfaire davantage de demandeurs; cette priorité donnée à l'urgence peut se faire au détriment de la recherche d'une coordination locale permettant une analyse plus précise des besoins, intégrant tous les moyens de formation déjà existant et offrant des possibilités de satisfaction des demandes d'autres secteurs que l'enseignement.

42. On voit également, dans presque tous les pays où sont créées des villes nouvelles, les agences responsables de leur création et de leur promotion faire de leur offre de conditions de vie et d'éducation particulièrement harmonieuses pour les enfants, un élément central de leur politique de marketing; l'idée d'innovation devient un argument central de vente. L'école est ainsi un des premiers équipements communautaires construits, parfois même avant les logements et les commerces, comme à Gananda, ville nouvelle

a) EFL, Community/School : Sharing the Space and the Action, op.cit.

près de Rochester (New York State), où l'école conçue comme un centre communautaire, mais séparée des commerces, accueille dès maintenant, avec un système de transports scolaires, les enfants des districts ruraux sur le territoire desquels va se bâtir la ville nouvelle. L'école se voit ainsi attribuer par les planificateurs un rôle central dans le processus de prise de conscience par les futurs habitants de l'unité de la future ville, comme de son rôle d'intégration sociale des différents groupes de la population.

43. Cette fonction d'intégration sociale est d'autant plus mise en valeur que les personnes qui viennent vivre en ville nouvelle ont plus souvent un sentiment de déracinement dû à l'arrivée dans un environnement géographique et social nouveau, à la répartition par âges caractérisée par une forte prépondérance des jeunes ménages et des jeunes enfants (ce qui explique aussi que l'accent soit mis le plus souvent sur les besoins des jeunes enfants plus que sur ceux des adolescents) Le fait devenir habiter en ville nouvelle plutôt que dans d'autres zones d'urbanisation étant un choix, cela donne plus d'importance au caractère attractif des images de développement communautaire et de modernité des conceptions et des équipements éducatifs que se donnent les villes nouvelles. Il semble aussi qu'une politique locale de coordination des équipements scolaires avec d'autres équipements soit d'autant plus acceptable que le consensus de la population quant à l'organisation interne de l'école est plus grand. Ainsi à Yateley, en Angleterre, l'absence de débat sur le problème de la "Comprehensive school" a rendu plus aisées les discussions sur l'école

(1)

communautaire et son emploi à des fins non scolaires .

44. A la fois du fait de la nécessité de faire vite et de créer en quelques années un niveau d'équipement qu'il a fallu habituellement réaliser sur plusieurs générations ailleurs et par application d'un modèle de développement communautaire, la plupart des écoles créées en villes nouvelles sont conçues comme écoles ouvertes à d'autres publics, comme centres communautaires. En France c'est essentiellement dans les villes nouvelles qu'on trouve les réalisations et les projets d'équipements intégrés, incluant comme éléments importants des établissements scolaires (les projets précurseurs de ce mouvement, le Centre éducatif et culturel du Val d'Yerres et le Collège d'enseignement secondaire-maison de quartier de la Villeneuve de Grenoble n'ont toutefois pas été réalisés dans des villes nouvelles; le premier est dû surtout à l'initiative d'un constructeur d'établissements scolaires industrialisés, qui est devenu maire-adjoint de la commune d'Yerres après y avoir décentralisé son entreprise et était en même temps militant du mouvement de "l'école nouvelle"; le second a été

1) G. Hawkins, "Etude de cas: Yateley School and Community Centre", SME/PEB/76.2, paragraphe

réalisé, dans le cadre de l'aménagement d'un quartier entier, la Villeneuve, avec l'appui de la municipalité et de mouvements de participation et d'organisation des usagers et des habitants dans des commissions "extra-municipales", dans des conditions rarement rencontrées en France). La communauté d'inspiration entre le mouvement des villes nouvelles et celui de l'intégration des équipements communautaires et scolaires est manifeste en France. Leur isolement l'est aussi : les projets en cours sont poursuivis mais ils gardent un caractère expérimental et la tendance est plutôt à la réalisation d'écoles plus ouvertes sur la communauté mais qui sont uniquement des écoles. Les villes nouvelles françaises recherchent également les établissements d'enseignements supérieur, non plus comme les écoles pour y créer des centres de quartier, mais comme éléments de rayonnement régional, voire national et de qualification des emplois qui s'y créent.

45- Les villes nouvelles anglaises, elles, ont surtout mis l'accent sur les établissements scolaires primaires et secondaires et leur bonne intégration à la vie du quartier plutôt que sur la constitution, dès le point de départ de la ville, de centres ville dotés d'équipements et d'activités assurant à la ville un rayonnement plus important. L'architecte de l'une d'elles le regrettait en constatant que des universités par exemple constituent un élément d'animation exceptionnel par les activités induites qu'elles entraînent : restaurants, cinémas, librairies, etc., mais qu'on avait construit depuis la guerre "à peu près 25 villes nouvelles et 25 nouvelles universités, mais pas aux mêmes endroits".

46. Aux Etats-Unis le cas de la ville nouvelle d'Irvine (California), ville construite par un groupe privé, sans aucune aide de l'Etat, montre aussi le rôle moteur qui peut être assigné à des établissements d'enseignements pour le développement de la ville. Le groupe a fait à l'université de California donation d'un terrain en plein centre du périmètre de la future ville pour l'édification d'un campus avant même la construction des logements, ce qui valorise l'image de la ville aux yeux du public visé : cadres, ingénieurs, techniciens, chercheurs; activités de service, industries non polluantes pour les emplois. Le rôle d'animation urbaine que peuvent jouer les établissements scolaires est aussi recherché systématiquement dans le cas de Welfare Island, ville nouvelle au centre de New-York, à circulation entièrement interdite aux voitures (garages à l'entrée de l'île, desserte de la rue centrale par minibus). Les équipements scolaires doivent être situés en rez-de-chaussée d'immeubles construits en hauteur pour permettre une haute densité d'habitat et situés par rapport aux équipements sportifs de façon à provoquer un flux important de circulation d'enfants à travers la ville.

47. Enfin une des motivations essentielles des exigences formulées par les habitants, et par les planificateurs des villes, vis-à-vis des écoles tient à la rareté des équipements collectifs, aussi bien dans le cas des villes nouvelles que dans le cas de réhabilitation de quartiers anciens ou de banlieues très dépourvues. L'école n'a pas seulement une valeur symbolique - signifier qu'il y a un avenir pour les enfants et leurs parents dans une zone donnée. Comme elle est le premier équipement à être créé dans une zone nouvelle d'habitat, elle est aussi souvent le dernier à partir d'une zone en voie de dépérissement, parce qu'elle fournit l'instrument d'un service public obligatoire pour les familles. Des autres besoins communautaires - activités sociales et culturelles - ne s'imposent pas de la même manière aux pouvoirs publics, soit qu'il n'y ait aucune obligation légale mais seulement une pression sociale plus ou moins bien reconnue, soit que ces besoins soient exprimés par des groupes plus limités : minorités, malades, personnes âgées, etc.

48. L'intégration ou la coordination des équipements permet alors d'accrocher à la réalisation obligatoire de l'école la réalisation d'autres installations qui autrement ne se réaliseraient que beaucoup plus tard et peut-être pas du tout, dans le cas des villes nouvelles et des zones nouvelles d'urbanisation. Or celles-ci ont besoin, pour être attractives, d'offrir un niveau de services qui ne soit pas trop éloigné des standards réalisés habituellement dans les villes anciennes, standards que les moyens d'information répandent et harmonisent au niveau de toute une collectivité nationale et qui sont une des motivations importantes de la migration vers les villes. Ainsi par exemple, le centre intégré de Yateley, près de Londres, semble perçu par une partie de ses usagers plutôt comme une solution d'attente, un moindre mal, que comme un modèle d'organisation et de coordination des services publics.

TROISIEME PARTIE : LA PERSPECTIVE DES POLITIQUES SOCIALES

49. Les politiques et la planification sociales connaissent aussi un mouvement de coordination dans leurs objectifs et dans le fonctionnement des différentes agences. La coordination, voire l'intégration des équipements, peut être un élément parmi d'autres de politiques sociales mieux intégrées. Les équipements éducatifs ont aussi de nouvelles fonctions à assurer dans la perspective de ces politiques sociales, et à modifier leur mode habituel de fonctionnement.

LA COORDINATION DES EQUIPEMENTS, ELEMENT DE POLITIQUES
SOCIALES MIEUX INTEGREES

50. La recherche d'une meilleure adaptation des équipements aux demandes sociales a conduit à approfondir la notion de besoin. Celle-ci n'est pas identique pour tous les groupes sociaux, elle n'est pas nécessairement liée à des équipements; la demande d'hôpitaux et de médicaments est d'abord une demande de santé qui peut être satisfaite en partie par une politique de prévention des maladies et par une amélioration des conditions de vie et d'information des populations, actions qui impliquent une extension du champ d'action traditionnel des professionnels de la santé ainsi que l'intervention d'autres secteurs professionnels, les mass média notamment. La demande d'écoles est d'abord une demande d'instruction, et cette demande d'instruction est surtout une demande de promotion sociale traditionnellement liée à cette instruction, dans l'esprit du public. Le fait que le progrès de l'instruction ne suffit pas à assurer cette promotion et à réduire les inégalités a mis en lumière le caractère cumulatif des inégalités sociales. Ceci a conduit à l'adoption de programmes d'action sociale coordonnés, aux Etats-Unis notamment, pour traiter de façon simultanée les différents facteurs de ces inégalités, et pour aborder de façon globale les problèmes des groupes marginaux, marqués par ces cumuls d'inégalités [programme des Model Cities et programmes du Office of Economie Opportunity (community action programme, par exemple), Human Resources Administration de New-York, etc.] . .

51. La prise de conscience croissante par les populations et les pouvoirs publics de ce fait que les inégalités forment un système, auquel les actions menées par le réseau des services publics sont mal adaptées conduit à prendre une vue plus globale des politiques sociales. Ceci a deux conséquences : les différentes politiques sociales, y compris les politiques d'éducation, doivent être mieux coordonnées; un plus grand rôle doit être confié aux individus et aux associations d'usagers, mieux à même que des services administratifs d'assurer l'adaptation précise des moyens des politiques aux besoins des différents groupes concernés. Cette tendance se traduit dans les méthodes de planification, par des programmes variés coordonnant l'action de différents ministères, dans l'organisation des services centraux (par exemple aux Etats-Unis : le Health, Education and Welfare Department - HEW), dans l'organisation des services locaux (centres locaux de services communautaires au Québec, Canada; multi-service centres aux Etats-Unis, dont le rôle est de coordonner l'intervention des différents services sociaux auprès des usagers). Elle se traduit enfin dans la conception même de l'action sociale, qui cherche à quitter l'optique de

l'assistance publique ou privée aux plus déshérités pour adopter l'optique de la promotion individuelle et collective et met l'accent sur la prévention des inadaptations, le traitement coordonné de leurs causes, plutôt que sur le traitement de leurs conséquences. Elle met également davantage l'accent sur la fonction éducative, conséquence de cette optique du développement communautaire.

52. Des phénomènes de cumuls d'inégalités sont encore aggravés par la crise de l'emploi. Comme il leur paraît difficile d'échapper, par une plus grande mobilité, à leur environnement physique et social immédiat, les populations les plus défavorisées deviennent encore plus sensibles à la dégradation de cet environnement et à sa très grande pauvreté en services et équipements collectifs. Leur revendication pour le maintien sur place des seuls services existants - très souvent les écoles - et pour leur plus grande efficacité, leur utilisation à d'autres besoins que ceux pour lesquels ils étaient initialement prévus, est alors beaucoup plus forte. Pour les municipalités, la coordination des services rendue nécessaire par la rareté relative des moyens et la recherche de leur efficacité est aussi un moyen d'obtenir une plus grande participation des habitants à l'aménagement de leurs propres conditions de vie.

53. Ces questions ne sont pas nouvelles mais elles sont perçues avec une acuité nouvelle, dûe notamment au sentiment d'une insuffisante efficacité et d'une trop grande complexité des services existants, en même temps que de leur insuffisance quantitative. Davantage de coordination entre les services apparaît comme une politique nécessaire pour pallier les effets négatifs de leurs trop grandes diversification et spécialisation, qui restent par ailleurs jugées indispensables, et qui nécessitent et justifient leur organisation très sectorielle. Cette politique de coordination apparaît en même temps comme un des moyens utiles pour rendre de l'unité à la vie sociale locale et y obtenir une plus grande participation des habitants, cette participation étant vue comme un facteur essentiel à la fois de la prévention des inadaptations et de l'amélioration de la qualité de la vie sociale. La coordination, voire l'intégration des équipements collectifs, est un des éléments possibles de cette politique de coordination. Elle concerne notamment les équipements éducatifs car ils doivent être obligatoirement fournis et sont ceux qui coûtent le plus cher à la collectivité, et parfois les seuls équipements communautaires existants.

LES POLITIQUES SOCIALES ET LES EQUIPEMENTS EDUCATIFS

54. Les politiques sociales tendent à articuler davantage les exigences sociales vis-à-vis des politiques éducatives; on verra d'abord ces nou-

velles exigences, puis quelques exemples de coordination entre le monde éducatif et d'autres domaines des préoccupations sociales.

De nouvelles exigences sociales à l'égard de l'éducation

55. Un certain désenchantement se fait jour dans les pays industrialisés après l'engouement et les forts accroissements des dépenses publiques des années 60. La conviction que les progrès de l'éducation peuvent par eux-mêmes réduire les inégalités sociales est devenue moins forte; ces inégalités se reproduisent en effet dans l'école même à travers des réformes successives. L'objectif d'apprentissage de la vie sociale, assigné à l'école, tend à prendre une plus grande importance, par rapport à l'objectif principal de transmission des connaissances. Cette fonction de "socialisation de la jeune génération", mise en valeur notamment par Dewey et Durkheim, est moins que par le passé assumée par la famille : l'exigence des familles et de la société en général vis-à-vis de l'école s'en trouve renforcée.

56. Le temps de loisirs des jeunes s'est accru, du fait essentiellement de la prolongation de la durée de la scolarité obligatoire qui a retardé l'entrée des jeunes sur le marché de l'emploi (ceci est moins vrai pour les élèves des établissements d'enseignement technique, dont les horaires de travail sont beaucoup plus proches des horaires professionnels eux-mêmes). Le rôle des écoles dans l'organisation de ces loisirs ne s'est pas en général accru dans les mêmes proportions; la réponse à l'attente des jeunes, née de cet accroissement du loisir, a très largement été couverte par des loisirs commerciaux, notamment par la consommation des produits des mass-media.

57. Entre le domaine "éducatif" au sens strict, assuré par l'école, et le domaine "social", assuré par les organismes d'assistance, le "welfare", les frontières sont devenues moins nettes; un domaine nouveau est apparu, le domaine des activités socio-éducatives, le "socio-culturel"¹⁾. Il correspond à des modes nouveaux de socialisation, à des activités de formation qui cherchent à faire accéder à la "culture" des catégories sociales pour lesquelles l'école ne remplit pas toutes ses promesses. Ces activités nouvelles ont un champ extrêmement large, assez peu défini, plus adaptable aux populations auxquelles elles s'adressent que le cadre rigide de l'école traditionnelle; elles ont de nouvelles catégories de professionnels, les "animateurs". Elles disposent souvent de leurs propres locaux : maisons de jeunes, maisons de la culture, centres sociaux, clubs, etc. Ce domaine nouveau d'activités, aux frontières peu précises, exige davantage du

a) J. Ion, "Les équipements socio-culturels et la ville", Direction générale de la Recherche scientifique et technique, Paris, 1972.

secteur éducatif - et notamment l'ouverture de ses locaux - en même temps qu'il en révèle davantage encore les inadaptations, en prenant à sa charge des fonctions que l'école n'assure plus, ou moins, que par le passé : animation des loisirs, apprentissage de la vie en groupe, animation de la vie locale au niveau des quartiers, etc.

58. Enfin on attend de l'école qu'elle assure de nouveaux enseignements et qu'elle les coordonne avec les enseignements traditionnels. On la charge de nouveaux enseignements plus directement fonctionnels, rendus nécessaires soit par le développement d'activités sociales qui n'assurent pas elles-mêmes la formation correspondante (la responsabilité en est alors reportée sur l'école : éducation du consommateur, information économique et sociale, par exemple), soit par le développement de nuisances, contre lesquelles la famille n'a pas les moyens d'une action assez efficace : apprentissage de la sécurité routière, lutte contre la drogue.

Quelques exemples de coordination entre le monde éducatif et d'autres préoccupations sociales.

59. La tendance croissante au travail professionnel des femmes crée une demande pour un accroissement des possibilités de garde et de scolarisation des jeunes enfants, ainsi que pour une coordination des différentes possibilités existantes. Cette demande est encore accrue par la tendance de la famille à se décharger sur l'école d'une partie de son rôle traditionnel de socialisation des enfants et par le sentiment que la préscolarisation est un moyen important de réduction des inégalités devant l'enseignement et qu'elle doit être accompagnée d'une recherche et d'une prévention active des inadaptations.

60. De nombreux programmes, axés surtout sur la garde des enfants et comprenant une partie plus ou moins importante d'instruction, ont ainsi été lancés aux Etats-Unis. Ainsi pendant la seconde guerre mondiale une loi de 1940 permit à l'administration fédérale des travaux publics de subventionner les districts scolaires pour le financement de programmes destinés à la garde et aux soins à donner aux jeunes enfants, de façon à faciliter le travail professionnel des mères de famille. Ce type de programmes fut repris après la guerre au niveau des différents Etats, notamment sous la forme de "children's centers programs", puis de nouveau à l'échelon fédéral en coopération entre le Ministère chargé de la Santé, de l'Education et des affaires sociales (HEW), le ministère du travail et le "Office of Economic Opportunity" qui ont élaboré conjointement des normes de qualité imposées aux programmes de garde des enfants pour l'octroi

de subventions fédérales (The Federal Interagency Day Care Requirements) .

61. En Grande-Bretagne on peut citer un programme d'assistance urbaine (Urban Aid Programme) de 1968 prévoyant la coordination de dépenses publiques relatives au logement, à l'éducation, à la santé, à l'assistance, et réservé à des zones jugées particulièrement déshéritées. Des initiatives locales, comme celle de Coventry ont également retenu ce domaine de la garde et de la scolarisation des jeunes enfants comme prioritaire /à Coventry dans le cadre d'une planification par objectifs définissant un nombre limité de domaines d'actions prioritaires donnant lieu à des programmes coordonnés (Programme Area Teams - PAT)/ (2).

62. La coordination des services et des équipements peut aussi avoir pour objectif d'intégrer le rôle de l'éducation dans un ensemble de mesures destinées à des groupes spécifiques; par exemple, le projet "Troïka" de Hanovre (République fédérale d'Allemagne) prévoit d'associer les uns à côté des autres dans le même complexe de bâtiments trois éléments :

- un centre pédagogique-thérapeutique (Pädagogisch-therapeutisches Zentrum), comprenant une école primaire et une école secondaire pour enfants inadaptés, pouvant accueillir à plein temps 240 élèves, un ensemble de locaux destinés aux activités thérapeutiques; une extension est prévue avec une école maternelle et un internat;
- un hôpital pour enfants;
- un centre socio-pédiatrique (Sozial-pädiatrisches Zentrum) destiné au dépistage précoce systématique des handicaps de toute nature et à leur traitement préventif.

63. C'est à l'occasion du projet de reconstruction de l'hôpital d'enfants que s'est développée l'idée de constituer en même temps en un seul projet un ensemble complet d'installations, de prévention, de traitement et d'enseignement. La justification économique du projet est que l'amélioration de la prévention qui résultera des investissements prévus permettra de réduire les dépenses nécessaires actuellement à l'entretien et au traitement d'handicapés définitifs (évaluées pour la période d'une vie à 700.000 DM par personne) et de réinsérer davantage d'handicapés dans leur milieu et dans le monde professionnel. Les différentes institutions prévues dans le projet relèvent d'administrations diverses et tantôt du Land, tantôt de la ville, tantôt des deux, ainsi que de plusieurs catégories de professionnels. Le processus de coordination et de conception original qui a été mis

1) The Day-care Nightmare, Institute of Urban and Régional Development, University of Californie, Berkeley, 1971.

2) "The Under-fives and the Corporate System of Coventry", OECD, SME/ET/75.26, juin 1975.

en place, avec une participation de l'Etat fédéral a porté d'abord sur les liaisons entre les différents services concernés. Le projet d'un équipement coordonné associant physiquement leurs activités est apparu ultérieurement, comme un moyen nécessaire - ou en tout cas particulièrement efficace - pour améliorer leur coordination.

64. Enfin on demande à l'école d'être plus efficace dans son rôle de transmission de valeurs sociales et de préparation à des comportements et on reconnaît pour cela qu'elle doit être assistée dans ce rôle par d'autres organisations de la collectivité. Celle-ci demande au moins à l'école d'être une garderie efficace : dans ce cas, les programmes destinés aux jeunes enfants mettent surtout l'accent sur la garde plus que sur la préscolarisation. Pour lutter contre l'absentéisme dans les écoles secondaires, une participation active de la communauté peut être organisée : ainsi la Paul Laurence Dunbar Community High School aux Etats-Unis (Baltimore, Maryland) a demandé à des mères de famille qui avaient participé au processus de planification des nouvelles installations de l'école de continuer à agir en liaison avec l'école pour écarter les obstacles de toute nature à une fréquentation régulière de l'école par les enfants, ou à la participation à une activité importante organisée par l'école, les visites médicales par exemple. Les parents sont ainsi invités à agir en premier lieu avant l'intervention des travailleurs sociaux.

65. La communauté peut estimer aussi que dans son intérêt aussi bien que dans celui des objectifs propres de l'école, un certain mélange des âges est nécessaire. Cet objectif peut être concrétisé par la mise en commun de certaines fonctions et de certaines installations : le restaurant de l'école par exemple peut être commun à l'école et au voisinage; il pourra alors être soit utilisé à différents moments, ou en même temps mais avec une séparation des locaux, par les différents usagers (exemple : centre de Brickebacken à Orebro en Suède où le restaurant est utilisé le soir entièrement par le public, en partie seulement à midi), soit en même temps (exemple : ville nouvelle de St-Quentin en Yvelines en France). Beaucoup d'exemples d'utilisation conjointe des installations sportives, des bibliothèques, des ateliers, des scènes de théâtres, des salles polyvalentes peuvent aussi être trouvés; cette mise en commun d'installations se fait plus facilement pour toutes les fonctions qui sont le moins spécifiquement scolaires. Cette motivation sociale de plus grands contacts entre les générations rejoint dans ses effets pratiques une motivation économique : assurer le plein emploi des moyens, motivation particulièrement vive dans le cas des écoles, puisqu'il s'agit d'un type d'équipement qui à la fois reçoit la plus grande part des dépenses publiques dans le domaine social, est le plus universellement réparti et le plus sous-employé.

66. Ce double point de vue est particulièrement net dans l'exemple d'un projet de planification des écoles dans le district scolaire de Ann Arbor (Michigan). Dans chaque unité résidentielle, l'école et les établissements supports d'activités annexes sont considérés comme un "mini-système" destiné à servir de centre communautaire, chacun pouvant avoir une ou plusieurs caractéristiques principales selon sa localisation (zones de forêts et de lacs, zones d'emplois, activités universitaires et de recherche) et pouvant échanger des prestations avec les autres centres. Toutefois l'intégration de la planification locale de l'éducation avec la planification urbaine n'a pas été suffisamment étroite pour que ce projet prenne corps.

67. Enfin des politiques sociales incluant une politique scolaire, comme par exemple la politique de déségrégation raciale aux Etats-Unis essayent d'utiliser la coordination des équipements comme un de leurs moyens. Ainsi un des objectifs de la création du Human Resources Center de Pontiac (Michigan) était d'éviter que la mise en oeuvre de la politique de déségrégation scolaire (intégration de six écoles primaires : deux écoles à prédominance d'élèves noirs issues des classes populaires, quatre à prédominance d'élèves blancs issus des classes moyennes), n'aie pour effet de renforcer encore la tendance à la fuite des habitants blancs du quartier vers les banlieues. Dans ce but, l'intégration des écoles a été couplée avec la création d'un ensemble de services sociaux; ce projet n'a pas réussi stopper le mouvement d'exil vers les banlieues et le Centre a eu pendant plusieurs années un public essentiellement composé de noirs et d'américains d'origine espagnole. C'est la hausse du prix des terrains dans les banlieues et l'accroissement des coûts de transport du fait de la crise de l'énergie qui, en poussant la population blanche à retourner dans le centre, ont permis au Human Resources Center de réaliser davantage
1)
ses objectifs initiaux .

QUATRIEME PARTIE : PROBLEMES INSTITUTIONNELS

68. Les tendances manifestées par les différentes politiques sectorielles décrites témoignent qu'elles peuvent considérer la coordination et l'intégration des équipements comme un moyen de résoudre à la fois les problèmes de leur évolution interne et ceux qui proviennent de leur confrontation avec les objectifs des autres secteurs. Dans ces essais elles se heurtent à des contre-tendances qui viennent soit de la recherche par chaque secteur existant du maintien de sa spécificité (et donc d'une certaine fermeture

1) Kennedy, op.cit., paragraphe 36.

de ses frontières avec les autres secteurs soit d'essais de coordination et d'intégration concurrents. Des dispositions institutionnelles, administratives et financières et des méthodes de planification sont alors mises au point dans des conditions propres à chaque contexte national. Leur utilisation est plus ou moins efficace selon les contraintes imposées par les normes habituelles de réalisation des équipements.

DISPOSITIONS INSTITUTIONNELLES FAVORISANT LA COORDINATION DES EQUIPEMENTS

Déclaration d'intention

69. Un premier élément important d'une politique favorisant la coordination des équipements est la reconnaissance officielle de l'intérêt que présente cette politique. Plus les obstacles à sa mise en oeuvre sont nombreux, plus un soutien politique des initiatives est nécessaire de la part de l'autorité qui a le plus grand pouvoir dans le domaine des équipements. Ces déclarations d'intention officielles sont plus ou moins incitatrices (par exemple, circulaire "The Chance to Share" de 1970 du ministère de l'Education et de la Science au Royaume-Uni; circulaire du 2.2.1973 sur les "Centres de loisirs associés aux écoles" en France - ministère de l'Education nationale et Secrétariat d'Etat à la Jeunesse, aux Sports et aux Loisirs; lois adoptées par plusieurs Etats des Etats-Unis : "Community School Acts" ou "Allied Services Acts")' ou au contraire restrictives, mettant surtout l'accent sur les difficultés des projets d'intégration (par exemple en France la circulaire du 4 juillet 1972 sur la coordination des interventions en matière d'équipements intégrés). Ces déclarations d'intention émanent parfois non de textes législatifs ou réglementaires mais de documents de groupes de planification intervenant dans un cadre quasi-officiel; par exemple, le rapport "School and Neighbourhood Activities in the Same Buildings" préparé par le "Working Group on Multifunctional Accommodation" groupe interministériel qui fonctionne sous la présidence du directeur des constructions scolaires du ministère de l'Education des Pays-Bas, et dont le secrétariat est assuré par un membre de ce ministère; ou les rapports des commissions des villes, des affaires culturelles', des activités sportives et socio-éducatives du VI^e Plan en France; ou encore le rapport de la commission royale suédoise sur le travail interne de l'école (SIA). L'effet incitateur de ces déclarations est bien sûr renforcé quand elles annoncent aussi les dispositions institutionnelles particulières qui sont prises pour faciliter les projets et surtout quand des facilités de financement ou même des sources nouvelles

de financement sont annoncées.

Organismes ad hoc

70-. En ce qui concerne des dispositions institutionnelles particulières la diversité des situations et des projets de coordination se prête mal à l'élaboration de nouvelles réglementations a priori. Le rôle des instances chargées de la coordination doit surtout être un rôle "permissif" : aider à lever les blocages qui viendraient d'une application trop stricte des règles normales ou des contradictions qui peuvent apparaître dans la préparation d'un projet de coordination d'équipements entre des réglementations incompatibles. Ce rôle est joué par des instances diverses comme en France, la commission interministérielle des équipements intégrés : en Angleterre, le service d'architecture et de construction du ministère de l'Education et de la Science; aux Pays-Bas le groupe de travail sur les équipements multifonctionnels. Ce type d'instance est en général placé auprès du ministère de l'Education qui, par l'importance de son budget, et le rôle prééminent joué en général par l'école dans les projets de coordination et d'intégration, est le plus intéressé à la supervision générale de cette coordination.

Conditions de Financement

71. En ce qui concerne les facilités de financement ou des sources nouvelles de financement, le problème est de savoir si les équipements doivent bénéficier d'une priorité de programmation, ou d'un financement supplémentaire quand ils sont inclus dans une opération complexe de coordination. Une première tendance est de dire qu'ils ne doivent pas coûter plus cher, au contraire, que des équipements traditionnels, puisque l'une des motivations de la coordination est justement d'assurer une meilleure rentabilité des investissements, soit pour des coûts moindres, soit pour un coût égal à la somme des coûts des différents équipements coordonnés s'ils avaient été réalisés séparément. C'est l'hypothèse retenue par exemple en France par la circulaire sur la coordination des équipements intégrés, proprement dits, qui exclue la possibilité de subventions complémentaires et incite plutôt à réaliser des économies.

72. Aux Etats-Unis, le ministère fédéral chargé de l'Education et des Affaires Sociales (HEW), comme le ministère du Développement Urbain (HUD) ont également subventionné spécialement des projets où l'école est intégrée dans le cadre plus vaste d'un centre de ressources humaines (par exemple le centre de Pontiac, Michigan, a été le premier à être financé par le HUD et en même temps le premier projet de ce district scolaire à

être réalisé en coopération entre l'Etat fédéral, l'Etat du Michigan, le comté et la ville). Le ministère de la Justice et le ministère du Travail ont également participé, à un moindre degré, à des projets de coordination incluant des écoles à partir du moment où celles-ci servaient les objectifs de certaines de leurs politiques par exemple, programme de lutte contre la délinquance juvénile proposé par la "Safe Street Act Agency" du ministère de la justice (1).

73. Dans d'autres cas ce financement incitatif complémentaire est donné par une fondation, ou "bien à la fois par une fondation et un organisme public (par exemple la Mott Foundation et le bureau de l'éducation - Office of Education - des Etats-Unis ont subventionné le bureau de l'éducation de Flint, Michigan, pour la création du Wendell Williams Community School). Toutefois ce type de financement incitatif complémentaire est parfois d'un accès aussi difficile que les sources de financement traditionnelles : un phénomène "d'écroulement" des sources fédérales de financement incitatif peut se produire au profit des collectivités locales les mieux outillées pour préparer les dossiers et suivre les diverses procédures imposées par les différentes agences du gouvernement fédéral (ce qui fait que malgré la faiblesse relative des crédits, tous ne sont pas dépensés (2).

74. Des systèmes de prêts, couplant la coordination des équipements et la construction des logements sont également utilisés, comme en Suède, pour inciter à la coordination.

75. Il existe également des procédures de coordination qui pourraient être utilisées pour la réalisation d'équipements coordonnés même si elles ont été conçues dans un but plus large. C'est le cas par exemple dans la procédure française des contrats de villes moyennes, contrats passés entre l'Etat et les villes dites "moyennes" (de 35.000 à 80.000 habitants environ) pour l'amélioration de la qualité de la vie. La procédure offre aux villes à la fois un dispositif institutionnel (l'assistance technique d'un groupe opérationnel d'experts aidant les villes à préparer un projet) et un comité interministériel coprésidé par le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - qui dépend du ministre de l'Intérieur - et par le directeur de l'aménagement foncier et de l'urbanisme - qui dépend du ministre de l'Equipement. Ce comité approuve les projets et coordonne les décisions de financement des différents ministères; il apporte une subvention complémentaire qui permet de financer certaines charges que les ministères auraient refusé (par exemple, le surcoût entraîné par une localisation plus centrale d'un établissement d'enseignement - ce qui lui

1) Community/School : Sharing the Space and the Action - op.cit., page 32

2) "The Funding Game" in Day-care Nightmare, Institute of Urban and Regional Development, University of California, op. cit.

fait jouer une fonction secondaire d'animation du centre - alors que la cherté des terrains avait conduit à envisager de le construire à la périphérie). Il y a dans ce cas un financement supplémentaire, à la fois par la subvention complémentaire et surtout peut-être par l'effet de mobilisation des subventions habituelles des ministères, qui n'auraient pas toutes été attribuées aussi rapidement et simultanément dans le cadre des procédures sectorielles habituelles.

76. Toutefois, l'efficacité des moyens institutionnels et financiers mis en place spécialement pour favoriser la réalisation d'équipements coordonnés, dépend étroitement du contexte institutionnel général du pays, et notamment des conditions générales de la coordination que crée la répartition des pouvoirs entre les différents niveaux de responsabilité. Ce contexte général détermine évidemment des contraintes ou, au contraire, des conditions de facilitation supplémentaires, et par conséquent influence et modèe considérablement les motivations même de la coordination.

CONTRAINTES CREEES PAR LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL

77. Les pouvoirs de décision en matière d'équipements sont de plusieurs ordres :

- technique : pouvoir de fixer des normes de besoins, des prescriptions techniques particulières, des modèles plus ou moins impératifs; pouvoir de faire des études préalables ou de les financer;
- financier : pouvoir de déterminer des coûts-plafonds pour différentes catégories d'équipements; pouvoir de déterminer des enveloppes globales de crédits et de subventions pour ces catégories, puis de les ventiler entre régions et entre localités ou zones d'habitat;
- politique : décisions de création, de localisation, de coordination ou d'intégration avec d'autres types d'équipements;
- enfin, il faut tenir compte des pouvoirs existants en matière de fonctionnement ultérieur des équipements, une fois ceux-ci créés : pouvoir de répartir les charges entre utilisateurs, d'en fixer le montant, de nommer les personnels, d'en déterminer les qualifications; ces pouvoirs se situent en aval de la création et de la coordination des équipements eux-mêmes mais la prévision de difficultés éventuelles dans le fonctionnement ultérieur des équipements peut exercer un effet inhibant très puissant sur la conception des projets eux-mêmes et sur leur complexité. Ces

pouvoirs sont distribués de façon très variable selon les pays et les secteurs.

Sans entrer dans le détail de l'analyse de ces contraintes, qui relèvent plutôt des études du contexte institutionnel propre à chaque pays, on évoquera quelques problèmes qui montrent leurs incidences sur les motivations en matière de coordination et d'intégration des équipements.

Contraintes de normes et de réglementations

(1)

78. Même quand les prescriptions techniques et les grilles d'équipement définies au niveau national par les différents ministères sont présentées comme de simples guides pour l'action, et non comme des impératifs absolus à respecter dans leurs moindres détails, elles sont souvent reçues au niveau local, par les responsables de leur application, comme des cahiers de prescriptions obligatoires qui sont appliquées presque mécaniquement, sans qu'ait lieu une véritable analyse détaillée des besoins et des différents moyens de les satisfaire. Cette attitude est manifeste quand la dépendance des échelons locaux vis-à-vis des échelons nationaux est forte (comme en France par exemple), et elle rend finalement les responsables administratifs locaux plus dépendants de leurs supérieurs hiérarchiques nationaux que des autorités locales et de leurs collègues relevant d'autres hiérarchies et plus sensibles aux impératifs exprimés, plus ou moins nettement, à l'échelon national qu'à l'échelon local.

Contraintes tenant aux pouvoirs de financement

79. En outre ces normes, faites pour des situations moyennes, faisant abstraction des situations locales particulières, même quand elles précisent qu'une analyse de ces situations est indispensable à leur bonne application, ont souvent un caractère idéal qui ne pourra pas être respecté lors des décisions successives de financer année par année les équipements qu'elles prévoient. Ainsi dans le cas français des zones d'aménagement concerté (ZAC), procédure d'urbanisme opérationnel qui prévoit les équipements collectifs de toute nature à réaliser dans les zones d'urbanisation nouvelles d'une certaine ampleur, les normes retenues sont très ambitieuses par rapport aux moyens de financement et ne prévoient pas d'échéancier de réalisation. Tous les équipements à réaliser sont donc bien prévus dans les plans d'urbanisme qui font l'objet de débats et de participation des usagers au niveau local, mais lors des décisions

- 1) Indications systématiques, plus ou moins impératives, sur les types et quantités d'équipements à fournir à une population donnée.

effectives annuelles de programmation et de financement des équipements, ceux des ZAC se trouvent en concurrence avec ceux qui doivent être réalisés dans des zones, hors des ZAC, qui n'ont pas donné lieu à cette procédure d'aménagement concerté. Or ces équipements peuvent, le cas échéant, paraître davantage prioritaires, ce qui retardera la réalisation des équipements des ZAC et risque ainsi de compromettre la procédure même de concertation. Pour pallier cette difficulté, une procédure spéciale de financement, dite "ligne unique des ZAC" avait été mise au point par la circulaire de 1970 : cette ligne "budgétaire ouverte au budget du ministère de l'équipement, responsable de l'urbanisme mais non directement chargé de la conception des différents types d'équipements collectifs, devait recevoir de chaque ministère chaque année les crédits correspondant à l'équipement des ZAC; en pratique, les différents ministères ont cherché à sauvegarder leur liberté d'action et à maintenir leur propre ordre de priorités dans le choix des opérations relevant de leur secteur. Ils n'ont pas alimenté suffisamment cette ligne unique, de sorte que l'expérience a été abandonnée récemment, par une circulaire du 23 juin 1975.

80. Une autre tentative, destinée à donner aux municipalités françaises davantage de liberté d'action dans la conception, la coordination et la réalisation de leur programme d'équipements collectifs, a été la subvention globale d'équipement, créée en 1972, qui devait être répartie par le ministère de l'Intérieur et alimentée par les différents autres ministères. Là encore, ce mécanisme n'a pas fonctionné, d'une part du fait que les ministères n'ont pas voulu se désaisir de leurs pouvoirs au profit d'un ministère concurrent qui aurait reçu mission de répartir entre les municipalités une masse globale de moyens financiers non spécifiquement affectés à un équipement donné; d'autre part du fait que le problème de la réforme des finances locales était, une fois de plus, à l'ordre du jour, les projets de réforme visant à redistribuer les pouvoirs financiers davantage au profit des autorités locales. En l'attente d'une solution plus globale aux dysfonctionnements dans les rapports entre l'Etat central et les municipalités, l'amélioration créée par une globalisation partielle des apports des différents ministères aux opérations d'équipement des municipalités n'a même pas été mise en oeuvre. Ce mécanisme, destiné à donner aux municipalités plus d'autonomie dans leur politique d'équipements, . serait également utile pour la réalisation d'équipements coordonnés.

Contraintes tenant aux procédures budgétaires

81. Le dépassement du cadre annuel habituel des décisions financières des administrations apparaît partout comme un élément important de la rationalisation des choix, même si ceux-ci sont purement sectoriels; il

se réalise en partie par le biais de procédures de programmation qui en arrêtant des listes d'opérations sur plusieurs années permettent de mieux préparer les dossiers et de réaliser des opérations préliminaires aux constructions, notamment les achats ou réservations de terrain, en donnant à l'avance une quasi-certitude de disponibilité des moyens financiers, même si l'attribution de ceux-ci reste formellement dans le cadre annuel imposé.

82. Cette anticipation paraît encore plus nécessaire dans les cas de coordination et d'intégration d'équipements collectifs, du fait de la plus grande complexité des opérations et d'une prise en compte systématique de leurs interactions. C'est plus qu'une simple prévision qui est ici nécessaire; c'est un engagement plus ferme des différents partenaires de respecter financièrement les engagements pris dans la préparation d'un projet. Les défaillances d'un partenaire, faute de moyens disponibles, ou du fait de l'intervention en dernière minute d'urgences exigeant un transfert des moyens prévus, peuvent remettre en cause l'équilibre architectural ou fonctionnel d'un projet. Là où la mise en oeuvre habituelle de sa politique d'équipements par un ministère, même avec une participation financière plus ou moins importante des collectivités locales, relevait essentiellement de sa propre autorité et de sa propre appréciation de la qualité des besoins locaux, l'engagement plus important dans des procédures de coordination avec d'autres agents tend à donner à cette mise en oeuvre de sa politique un caractère plus explicitement contractuel, par lequel il est amené à expliquer davantage ses objectifs spécifiques, à justifier plus précisément qu'à l'ordinaire ses refus de prendre en compte les objectifs des autres et finalement, les critères des décisions purement sectorielles auxquelles il entend se tenir. Il y a donc là une plus grande mise en concurrence des différentes autorités et administrations pour la répartition de l'argent public, qui explique bien des réticences.

83. Des contraintes plus conjoncturelles pèsent aussi sur les projets de coordination ou d'intégration d'équipements. Chaque ministère responsable élabore son propre calendrier de réalisation des constructions qui lui incombent et ne se soucie pas de la programmation des autres types d'équipements relevant d'autres ministères. La réalisation d'une opération coordonnée prévue au niveau local ne sera pas toujours un argument suffisant pour déplacer l'ordre des différentes réalisations dans les programmations des différents ministères si le besoin à satisfaire leur paraît urgent (ouverture d'une école par exemple) et si les financements destinés aux autres équipements ne sont pas disponibles. Certaines parties de l'ensemble coordonné prévu devront donc être abandonnées, faute de financement ou de caractère d'urgence dans les préoccupations d'un ministère.

Inversement d'autres services pourront être ajoutés en cours de route si des financements liés à d'autres types d'équipements s'avèrent disponibles en cours de réalisation.

84. Même si le bilan prévisionnel d'une opération de coordination d'équipements prévoit en général un coût moindre que celui de l'addition de tous les équipements distincts inclus dans le projet ou, à tout le moins, une amélioration de la qualité globale du service rendu au public, la "longueur des délais supplémentaires requis par la plus grande complexité du projet, les adaptations nécessaires, la participation plus active des professionnels et des usagers peut servir d'argument à un secteur pour refuser sa participation (par exemple, l'urgence d'ouvrir une école pour la rentrée suivante). En outre, en période de restrictions budgétaires, les budgets de constructions des divers ministères peuvent être réduits en premier lieu, puisque les budgets de fonctionnement, et notamment les dépenses de personnel, sont incompressibles. Les équipements coordonnés risquent alors paradoxalement d'apparaître comme un luxe que la situation ne permet plus, l'impression de rareté des moyens et leur raréfaction effective conduisant les responsables à insister encore davantage sur leurs priorités spécifiques et sectorielles plutôt qu'à rechercher, par la coordination accrue avec d'autres secteurs et d'autres types d'équipements, une solution plus globale et partagée à leurs propres problèmes.