

PROGRAMME SUR LA CONSTRUCTION SCOLAIRE

Coordination des Equipemenis Scolaires et Communautaires

Rapport de synthèse

COLLOQUE

SKOKLOSTER, SUEDE
27 septembre-1er octobre 1976

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUES

Programme sur la
Construction scolaire

SME/PEB/76.1

Or. Fr.

COORDINATION DES EQUIPEMENTS SCOLAIRES ET COMMUNAUTAIRES

RAPPORT DE SYNTHESE

(Note du Secrétariat)

Le présent document a été préparé par le Secrétariat. Il constitue la synthèse d'un travail de deux années concernant la coordination des équipements scolaires et communautaires, mené dans le cadre du Programme sur la Construction scolaire. Il a été établi sur la base des études de cas réalisées au cours de ce travail (cf. SME/PEB/76.2, 76.4, 76.6, 76.8) ainsi que sur l'examen d'une documentation plus large. Le Secrétariat est particulièrement reconnaissant aux auteurs des diverses études de cas pour la façon dont ils ont contribué à identifier les questions essentielles et les problèmes communs à la plupart des situations de coordination.

Le rapport constitue le principal document de base du Colloque sur le thème "Ecole et Communauté; les équipements dans la dynamique urbaine". C'est à ce titre qu'il est distribué aux participants. Le Secrétariat accueillerait volontiers les commentaires que ceux-ci pourraient faire sur ce rapport, dont une version révisée sera préparée pour publication après le Colloque.

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE : LES SITUATIONS DE COORDINATION	5
DEUXIEME PARTIE : EMERGENCE DES SITUATIONS DE COORDINATION D'EQUIPEMENTS	16
TROISIEME PARTIE : MISE EN OEUVRE DES PROJETS	30
OBJECTIFS DES PROJETS DE COORDINATION D'EQUIPEMENTS	31
ETUDE DES BESOINS	42
PLANIFICATION DES PROJETS	50
PROGRAMMATION ET CONCEPTION DES INSTALLATIONS	62
STRUCTURES DE MISE EN OEUVRE DES PROJETS COORDONNES	71
QUATRIEME PARTIE : L'UTILISATION DES EQUIPEMENTS COORDONNES COMME CADRE D'EVALUATION DES PROJETS	74
CINQUIEME PARTIE : RELEVÉ DE CONCLUSIONS	93

INTRODUCTION

1. Si l'on admet que les problèmes quantitatifs soulevés par la demande massive de bâtiments scolaires à réaliser à des coûts optimum et dans des délais rapides ont depuis quelques années perdu de leur acuité et de leur urgence, on peut dire que, dans les années récentes, les problèmes posés à la construction scolaire - du moins tels qu'ils se reflètent dans les activités du Programme de l'OCDE sur la Construction scolaire - se rattachaient tous à la question générale de l'adéquation entre d'une part le bâtiment et les installations scolaires et d'autre part la fonction éducative de l'école et les activités auxquelles elle donnait lieu. Tous ces problèmes restaient donc à l'intérieur des préoccupations qui concernaient l'école elle-même. Sans méconnaître l'importance de cette question générale, l'étude sur la Coordination des équipements scolaires et communautaires, entreprise dans le cadre de ce Programme, procède d'un autre point de vue. Elle part de situations où les bâtiments scolaires se trouvent associés, d'une manière ou d'une autre, à des équipements prévus pour des fonctions ou des usages différents; cette coordination physique recouvre ou reflète des relations d'interdépendance entre l'école en tant qu'institution, et les autres secteurs de l'activité sociale; de telle sorte que l'école, sous ses divers aspects ne peut plus être considérée comme une entité autosuffisante. Les problèmes de construction scolaire abordés seront donc examinés du point de vue des relations, interractions et échanges que l'école entretient avec divers éléments ou composantes de son environnement.

2. Ces problèmes peuvent être regroupés sous quatre grands types de préoccupations :

- _ celles qui concernent les incidences de ces interrelations sur la situation (localisation), la conception, l'organisation, l'utilisation et la gestion des installations scolaires; mais aussi des autres installations qui sont coordonnées avec elles, dans la mesure où elles font partie, avec l'école, d'un même système ayant une certaine cohérence;

- celles qui concernent l'émergence de la coordination, les initiatives qu'elle suppose, les forces et les motivations dont elle procède ;
- celles qui concernent les procédures de mise en oeuvre de la coordination, dans la mesure où, dans ces situations, les procédures spécifiques de la construction scolaire ne peuvent plus se développer de façon relativement indépendante, mais doivent s'insérer dans des processus plus complexes ;
- celles qui concernent les politiques de construction scolaire dans leur interdépendance avec d'autres politiques, notamment les politiques d'équipements d'autres secteurs de l'activité sociale et les politiques d'aménagement du cadre de vie.

PREMIERE PARTIE : LES SITUATIONS DE COORDINATION

Spécificité des situations étudiées

3. Les situations de coordination d'équipements scolaires et communautaires renvoient à un vaste ensemble de problèmes qui concernent les relations de l'école avec la collectivité, et c'est dans le cadre général de cette problématique que ces situations ont été le plus souvent étudiées, comme des expressions particulières ou des modes concrets d'organisation de ces relations. Ainsi, dans ses études sur l'Ecole et la Collectivité, le Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement de l'OCDE (CERl) s'est référé à des expériences de coordination d'équipements scolaires et communautaires. Mais d'une part il a été amené à prendre en compte également des situations de types très différents. D'autre part il les a considérées seulement comme des révélateurs de sa problématique; il a notamment analysé, à travers elles, les tensions entre la tendance de l'école à s'ouvrir sur la collectivité pour y chercher de nouvelles ressources et de nouveaux domaines pour son action, et les exigences d'efficacité de sa fonction spécifique de transmission d'un patrimoine culturel. Pour cerner la réalité de la coordination des équipements, il est donc nécessaire de restreindre ce cadre et de le préciser.

4. Les situations qui sont considérées ici se définissent en termes d'équipements, et les problèmes qu'elles soulèvent concernent en premier lieu la fourniture et l'utilisation d'installations. Ces problèmes sont certes liés à des problèmes pédagogiques et sociaux dont il pourra paraître malaisé de les disjoindre. Mais ils définissent de façon suffisamment précise la spécificité du point de vue selon lequel les situations de coordination seront examinées, leurs dimensions pédagogiques et sociales n'étant considérées que comme un ensemble de variables qui ne seront pas étudiées pour elles-mêmes.

5. Il faut encore délimiter les situations qui nous intéressent d'une autre manière. Lorsque l'on parle de coordination des équipements scolaires et communautaires comme des rapports entre l'école et la communauté (collectivité) on risque de raisonner comme si les équipements scolaires

et plus généralement l'école pour une part, les équipements communautaires et plus généralement la communauté pour l'autre constituaient des entités distinctes entre lesquelles il s'agissait d'établir des liens. C'est pourquoi il n'est pas inutile de rappeler cette évidence que l'école est partie intégrante de la communauté et que les constructions scolaires sont des équipements communautaires. Mais si la coordination des équipements est devenue aujourd'hui un problème, c'est qu'il existe, dans toute collectivité, une diversité d'équipements qui constituent chacun une modalité d'intervention différenciée de la puissance publique dans le champ social; ces diverses interventions segmentent la vie sociale en domaines isolés les uns des autres (éducation, loisirs, culture, santé, aide sociale, etc.), créant ainsi des secteurs d'action spécifiés et particularistes. Les divers équipements qui leur correspondent matérialisent cette sectorisation : non seulement ils sont isolés les uns des autres et sont régis par des normes et des règles de fonctionnement différentes, mais encore ils définissent leurs publics par la seule fonction qu'ils assurent : un élève, un malade, un membre d'un club philatélique peuvent être une seule personne, mais l'école, l'hôpital et la maison des jeunes, qui tendent chacun à se constituer en système fermé, peuvent très bien l'ignorer. Cette segmentation des équipements traduit aussi un cloisonnement d'actions sociales indépendantes qui détruit l'unité de la communauté ou l'empêche de se constituer, et introduit de nombreux facteurs d'incohérence et d'irrationalité dans l'utilisation des moyens de l'action communautaire. Les situations de coordination d'équipements ont pour caractéristique commune de chercher à dépasser cette segmentation entre les divers modes d'action sociale en assurant une meilleure cohérence de leurs moyens (les équipements). Bien entendu, cette intervention au niveau des moyens se relie, explicitement ou non, à des stratégies d'action plus larges cherchant à restaurer ou créer une plus grande richesse ou une plus grande cohésion de la vie sociale.

6. Plusieurs pionniers de la coordination des équipements se réfèrent, comme à un âge d'or, à l'époque pré-industrielle de nos sociétés, où la vie de l'école était comme confondue avec la vie communautaire. L'école de la période pionnière américaine, placée sous la responsabilité de la communauté entière et lui servant aux fins les plus diverses, et la petite école du village français qui ne formait qu'une seule maison commune avec la mairie dont l'instituteur était aussi le secrétaire, sont deux exemples connus de ce type de références. Sans doute ont-ils des significations historiques différentes, mais ils jouent le même rôle, sinon de modèle du moins de mythe régulateur. Toutefois ce rôle, toute nostalgie mise à part, n'a de sens que dans la mesure où l'on reconnaît que les problèmes de la coordination se posent aujourd'hui dans des conditions sociales qui ont changé d'échelle et de structure.

7. Dans le double mouvement d'industrialisation et d'urbanisation qui caractérise leur évolution, les sociétés modernes ont vu la puissance publique (1) prendre en charge la définition et la satisfaction (plus ou moins large) des principaux besoins sociaux; pour cela elles ont créé des administrations, autorités ou services spécialisés qui sont à la racine d'un mouvement de centralisation et de la segmentation dont il est question au paragraphe 5. Dans la seconde moitié du 19ème siècle, par exemple, l'éducation et la santé deviennent partout des "affaires d'Etat" et mettent en place les structures spécifiques légales et administratives de leur gestion et de leur développement. Ce processus est sans doute lié au développement de la division sociale du travail qui a eu entre autres effets de renforcer le rôle du pouvoir civil, et souvent de l'Etat, de modifier la taille et le rôle de la famille et d'accélérer l'urbanisation. C'est par ce mouvement aussi que se développent les services et les fonctions qu'ils définissent, et qu'apparaissent, en France par exemple, à côté de l'administration générale les administrations techniques spécialisées, ainsi que les équipements spécialisés qui sont à la fois les instruments et les symboles de cette spécialisation de l'action sociale. Il semble bien que partout les équipements scolaires aient très vite été les plus nombreux.

8. Dans cette phase "administrative fonctionnelle", toujours actuelle, du développement des équipements, un mouvement apparemment de sens contraire vient compliquer le schéma. Isolé dans son secteur d'action, chaque service a peu à peu accru ses compétences pour répondre à des besoins nouveaux liés à l'accomplissement de ses propres fonctions. Ainsi, les divers services techniques (santé, agriculture par exemple) se sont donné les moyens d'assurer par eux-mêmes des tâches de formation, d'information, et de diffusion des connaissances relevant de leur domaine spécialisé. De même, et comme inversement, l'école a très tôt pris conscience de son rôle social, encore qu'elle l'ait très inégalement développé dans les divers pays. Dans certains en effet cette tendance n'a pu ébranler le contrôle d'un pouvoir centralisateur et a dérivé vers des entreprises parallèles, marginales ou officieuses; dans d'autres, l'éducation des adultes qui en est issue s'est développée en un secteur autonome laissant l'école à sa spécificité; dans d'autres enfin, un contexte social particulier et une plus grande autonomie de l'école ont permis à celle-ci de se transformer souvent profondément pour devenir "école communautaire" - Community School. Avant de parler des Community Schools, il faut souligner que la tendance des services et des équipements qui leur correspondent à s'ouvrir à des

1) Quel que soit le niveau, variable selon les pays et les secteurs considérés - national, local ou régional - où son pouvoir s'exerce.

préoccupations et à des besoins marginaux par rapport à leur fonction première et spécifique, est une tendance générale et ne concerne pas seulement l'enseignement et l'école. La France, par exemple, ne possède que fort peu de réalisations comparables aux Community Schools, mais, dans ce pays, l'apparition, après la seconde guerre mondiale, d'équipements socio-culturels est un phénomène important; il s'est notamment traduit par la mise au point d'équipements fort semblables par deux administrations différentes - le ministère de la Jeunesse et des Sports et le ministère des Affaires sociales - qui ont été conduites à négocier une cohérence entre leurs actions respectives.

9. Il est vrai que dans ce mouvement d'élargissement des rôles et d'ouverture des moyens, l'école a dans bien des pays tenu un rôle plus important que les autres secteurs de l'activité sociale. C'est pourquoi on accorde une telle place au mouvement des Community Schools, caractéristiques des pays anglo-saxons. La plupart des spécialistes s'accordent sur le fait qu'il n'est pas possible d'en donner une définition univoque, tant il en existe de modes divers. On peut admettre cependant qu'une formule telle que "l'école sert la communauté, la communauté sert l'école" la caractérise suffisamment(1). Dans ce système d'échanges, il n'y a pas, en règle générale, de coordination véritable. L'école assure certains services, prend en charge certains besoins, ou accueille des publics qui débordent souvent largement son domaine traditionnel. Mais c'est l'institution éducative qui contrôle - même lorsqu'elle organise, comme c'est souvent le cas, une participation de ses usagers - le fonctionnement de l'ensemble et on a pu parfois voir dans ce système le danger d'une scolarisation de la vie sociale. En termes d'équipement, le système éducatif assure la responsabilité de l'ensemble des installations, même si celles-ci ne sont pas strictement scolaires. La Community School n'entre dans un système de coordination que lorsqu'elle utilise des installations dont le financement et la gestion relèvent d'autorités ou agences autres que l'autorité de l'éducation, et reconnaît à ces autorités une certaine compétence dans l'organisation de l'utilisation de ses propres installations, c'est-à-dire lorsqu'elle partage véritablement ses installations, et donc par là-même son pouvoir.

1) "Le terme est utilisé ici pour désigner la catégorie importante et hétérogène des établissements qui ont été créés à l'intérieur des systèmes d'enseignement public, afin d'exploiter la dépendance mutuelle de l'école et de la collectivité, dans l'intérêt de l'enseignement dispensé et du bien-être collectif". Stuart MacLure dans "L'école et la collectivité", CERI, OCDE, Paris, 1975, page 14.

10. L'expérience prouve que la frontière est parfois difficile à tracer si l'on s'en tient à l'observation des institutions et des installations. Mais le développement des expériences permet de distinguer les stratégies d'extension des stratégies de coordination. L'utilisation non scolaire de l'école ne suffit donc pas à caractériser la coordination des équipements. Cela est évident lorsqu'il s'agit de cette pratique assez largement répandue et déjà ancienne des "écoles éclairées le soir", et de tous les types semblables d'utilisation de l'école par des publics non scolaires. Mais cela est vrai encore lorsque l'école transforme ses installations pour les adapter à des activités non scolaires tout en continuant à les utiliser pour ses propres besoins. La banalisation - un même espace conçu pour abriter une même activité peut accueillir des publics différents - et la polyvalence - un même espace peut abriter des activités différentes - peuvent être des méthodes utilisées dans la coordination des équipements, elles ne sauraient en constituer un critère.

11. Remarquons enfin que la coordination des équipements peut ne pas concerner l'école. L'exemple des Pays-Bas est de ce point de vue intéressant : les problèmes de coordination entre équipements scolaires et non scolaires n'y ont été abordés que récemment alors qu'il y existe depuis plusieurs années déjà des réalisations et des expériences intéressantes de coordination d'équipements collectifs non scolaires. L'Agora de Dronten en est un cas internationalement connu; de petits centres dans le nord du pays réunissent par exemple des équipements de santé, de loisirs, des homes d'enfants, des foyers de personnes âgées et des locaux administratifs. Pour des raisons évidentes, on ne considèrera ici que les situations de coordination dans lesquelles l'école est comprise; ce point de vue se justifie par ailleurs, dans la mesure où les équipements scolaires sont, dans les sociétés modernes, les plus importants des équipements collectifs quant à leur nombre, à leur capacité totale d'accueil, et aux investissements globaux qu'ils entraînent. Mais la dernière remarque indique qu'il n'est pas possible d'analyser la coordination des équipements sans sortir du point de vue de l'école, et sans décentrer la démarche par rapport à ses préoccupations propres, quelque larges qu'elles apparaissent,

12. La spécificité des situations de coordination d'équipements collectifs, scolaires et non scolaires, peut donc se résumer ainsi :

Ces situations se développent dans des contextes ayant pour caractéristique commune une segmentation verticale des services sociaux, qui s'exprime de façon à la fois concrète et symbolique au niveau des équipements. Elles se définissent donc comme des innovations qui en créant des relations nouvelles entre les équipements, tentent de remédier à la segmentation des services.

Ces situations font intervenir une multiplicité de partenaires qui sont les autorités institutionnelles, au nombre desquelles les autorités de l'éducation, responsables de la fourniture et du fonctionnement d'équipements indépendants. Elles se définissent de ce point de vue en termes de "coopération interagences" ou "interservices" pour la mise en oeuvre de moyens coordonnés.

Dans ces situations, les installations coordonnées, les installations scolaires notamment, abritent des activités et accueillent des publics qui ne relèvent pas de leurs fonctions institutionnalisées. Toutefois, ce ne sont pas ces modes d'utilisation qui définissent les situations de coordination, mais bien plutôt les nouveaux types de relations sur lesquels ils s'établissent et les règles de partage ou de mise en commun des moyens qui les régissent.

Diversité des situations de coordination d'équipements

13. Ce qui vient d'être dit montre que poser les problèmes de la coordination revient à considérer l'école et les équipements scolaires comme des éléments d'un ensemble dont la portée dépasse leur réalité spécifique. Après avoir tenté, ce faisant, de prévenir l'illusion d'optique qui guette, en ce domaine, les analyses centrées sur l'école et l'opposant à ce qui n'est pas elle, il convient de préciser les dimensions essentielles des situations de coordination d'équipements. Cela devrait permettre de dégager quelques catégories pour l'analyse de ces situations et de faire apparaître, en outre, que ce qui fait leur spécificité explique aussi leur diversité.

14. Du point de vue choisi, l'école est un équipement collectif (1). Cette formule n'est en rien une simplification car un équipement collectif est un élément d'une réalité complexe dont l'aspect matériel doit être relié au service collectif qu'il assure. En termes physiques, un équipement peut être décrit comme un ensemble d'installations. Mais une description purement matérielle n'est jamais suffisante et suppose toujours, pour être signifiante, d'être rapportée à des activités que ces installations permettent ou sont censées accueillir. Encore ne peut-on se dispenser de cette description, dans la mesure où le rapport entre activités et installations n'est jamais univoque. On sait par exemple qu'il n'y a pas qu'une seule sorte d'espaces d'enseignement, ou une seule sorte de laboratoires de sciences.

1) Dans la terminologie française de l'urbanisme on préciserait : un équipement collectif de superstructure, par opposition aux équipements collectifs d'infrastructure - réseaux de transport, installations de sécurité, etc.

15. Les activités elles-mêmes renvoient aux fonctions de l'équipement; il s'agit généralement de fonctions sociales. On n'entrera pas ici dans une analyse de cette notion difficile à cerner; mais il suffit de noter que la fonction est liée à une demande sociale, laquelle se réfère à un grand type de besoin - quelle que soit l'origine de ce besoin. Ainsi parle-t-on à propos de l'école, de fonction éducative et de réponse à une demande d'éducation, ce qu'il est possible de préciser encore en traduisant cette fonction en services rendus (exemple : enseignement, documentation, entraînement physique, etc.). Mais il est plus important de noter que tout équipement a non seulement une fonction principale mais aussi des fonctions secondaires : l'école n'est pas seulement un outil d'enseignement, mais aussi un lieu d'animation, de vie sociale, de réunion, etc. C'est-à-dire que ses fonctions secondaires peuvent correspondre à ce qui, pour d'autres équipements est une fonction principale; cette remarque s'applique à tous les équipements, et c'est souvent à partir d'elle qu'ont été posés les problèmes de coordination.

16. Pour assurer ses fonctions dominantes, l'école a besoin d'être administrée, de nourrir les enfants durant la journée, voire d'assurer leur repos ou leur surveillance médicale. On peut donc dire qu'elle assure des fonctions internes, ou dérivées, auxquelles correspondent des installations particulières. Il en va de même de tout équipement. Quand on considère l'ensemble des équipements on remarque que ce qui est "fonction interne" pour l'un peut être "fonction dominante" pour un autre, ainsi en va-t-il pour la surveillance médicale qui devient fonction dominante dans un centre de santé. On aperçoit donc sur ce point encore une ouverture possible vers la coordination.

17. Une école, comme tout équipement, est déterminée par son public autant qu'elle le détermine. Elle le choisit en quelque sorte, ou du moins le découpe, dans une population globale en s'adressant à une tranche d'âge déterminée dans une aire géographique précise. Ce découpage détermine, pour une part importante, la taille et la nature de ses installations. Cette analyse peut être faite à propos de tout équipement collectif. Il existe des centres pour personnes âgées, des maisons de jeunes, etc. Mais il existe aussi des centres sociaux, des centres de santé, des centres de loisirs. Cela signifie que le découpage du public se fait aussi en fonction d'un autre critère : celui de la demande que l'on satisfait (paragraphe 5). L'école n'échappe pas à cette distinction, ce qui devient évident, par exemple, lorsque sa fréquentation n'est pas soumise à l'obligation : en deçà, mais surtout au delà de l'âge obligatoire toutes les familles ou tous les jeunes ne sont pas "demandeurs d'éducation scolaire". Le paragraphe 5 indique que la coordination commence souvent par la recherche

d'une mise en cohérence des réponses à ces demandes, mais aussi par la reconnaissance que la réalité globale d'une population n'est pas exprimée par les demandes codifiées qu'on lui prête, ni par les catégories qu'on y distingue.

18. Enfin, tout équipement en fonctionnement est un système organisé. Une école fonctionne selon des règles qu'elle se donne mais aussi selon des règles imposées par l'administration de l'éducation; son organisation pédagogique, le statut de ses personnels, le contenu de ses programmes, les systèmes de normes administratives et techniques déterminent de façon plus ou moins directe ou impérative, selon les pays, la nature de ses installations ainsi que leur mode d'utilisation. Plus généralement, elle est liée au système administratif responsable de l'éducation. Tous les équipements ont ainsi un aspect institutionnel qui s'inscrit non seulement dans leur fonctionnement, mais aussi dans leur aspect physique. Les services, au sens économique, rendus par un équipement sont généralement codifiés et gérés par un service, au sens administratif du terme. Il faut toutefois préciser que l'institution n'est pas toujours un service public, mais peut-être une agence ou une organisation à but non lucratif(1). La répartition des institutions liées aux équipements en services publics, agences ou autres organisations varie beaucoup d'un pays à l'autre, notamment selon l'ampleur des responsabilités de l'Etat dans l'action sociale au sens large et le degré de centralisation des structures politico-administratives. Mais dans tous les cas, les institutions interviennent au nom d'un intérêt collectif. Ces différences sont importantes pour l'étude des situations de coordination d'équipements, car les modalités de la coopération (paragraphe 12) peuvent varier selon la constellation des institutions partenaires.

19. Ces divers aspects des équipements sont toujours étroitement liés. Leur solidarité ainsi que leur unité s'expriment souvent de façon très forte dans la fonction symbolique des équipements ou encore dans leur image dans la perception du public. Tout équipement, défini en termes physiques, est signifiant, c'est-à-dire qu'il représente ou évoque une réalité qui dépasse son existence matérielle et entre dans le système de codes et de signes qui caractérise la vie sociale.

1) Que l'institution soit administrative ou non, ce qui caractérise les équipements collectifs c'est que leur fonctionnement n'est pas fondé sur le profit, ce qui exclut de la définition retenue ici toute une série d'équipements, commerciaux par exemple. La distinction équipements à but lucratif/équipements sans but lucratif est plus importante que la distinction équipements publics/équipements privés.

20. Ces aspects peuvent être distingués pour l'analyse, ce qui permet de saisir comment ils jouent dans les diverses situations de coordination. Celles-ci se différencient en effet selon l'importance relative qu'elles accordent à chacun d'eux, et selon la façon dont s'y définissent leurs rapports.

21. Les situations de coordination peuvent d'abord se différencier selon le niveau de coordination. On pourrait dire qu'à un premier niveau la coordination se limite à l'aspect physique des installations, qu'à un deuxième elle concerne également leurs fonctions et à un troisième les institutions, qui en sont responsables. Ces distinctions ne doivent pas s'interpréter en termes de hiérarchie mais on admettra que le niveau de la coordination est d'autant plus élevé que le nombre des aspects impliqués est plus grand. Par ailleurs il est peu vraisemblable qu'une situation de coordination n'implique qu'un aspect des équipements et c'est donc l'accent mis sur tel ou tel aspect, soit du fait des circonstances, soit en raison d'une stratégie, qui crée les différences entre situations.

22. Les situations de coordination varient aussi selon leur échelle. L'échelle de la coordination est liée aux zones d'influence des équipements coordonnés, c'est-à-dire à l'importance des populations qu'ils peuvent desservir. Par référence aux catégories de l'urbanisme, elle peut, par exemple se définir à l'échelle du voisinage, du quartier ou de la ville. Toutefois les zones d'influence des divers équipements peuvent ne pas se recouvrir exactement. Il existe aussi des situations dans lesquelles la coordination embrasse un réseau d'équipements dispersés sur une zone et dont certains sont de même type, et il faut alors considérer l'échelle du système que ce réseau constitue. C'est ainsi que l'échelle de la coordination peut apparaître tantôt comme une résultante d'un projet réalisé, tantôt comme un cadre défini qui caractérise à l'avance la dimension à laquelle les problèmes seront traités.

23. On pourrait enfin définir l'ampleur ou le champ de la coordination par le nombre des fonctions - il s'agit ici des fonctions dominantes des équipements - qui se trouvent mises en relation. Cette ampleur dépend étroitement des objectifs qui sont alors définis. En un sens elle correspond à la gamme des équipements coordonnés, mais dans de nombreuses situations la gamme des fonctions ne correspond pas exactement à celle des installations, ainsi que cela est précisé ci-dessous. On considèrera donc que le champ de la coordination dans un projet donné ne peut pas être déterminé par addition, à partir des fonctions assumées par les équipements pris un à un, mais au niveau global de l'ensemble, coordonné auquel on assigne pour objectif de répondre à une gamme de besoins et de fournir une gamme de services plus étendue que la somme des équipements pris séparément.

24. Il se produit en fait, dans la coordination, une disjonction entre équipements et fonctions; tantôt certaines fonctions disparaissent, tantôt certains équipements assument des fonctions nouvelles. Un musée peut y être investi d'une fonction d'enseignement; une école ou un centre de santé y voient se développer leur fonction sociale, un home d'enfants peut assurer une fonction de formation professionnelle pour de jeunes femmes, etc. Enfin, les fonctions d'animation urbaine qui résultent de la mise en relation de plusieurs équipements dans le contexte de la ville ne peuvent être situées dans aucun d'eux en particulier. Ainsi certaines situations limites qui ne relèvent pas de tous les caractères spécifiques de la coordination présentent un intérêt certain pour l'étude. Il s'agit, par exemple, des situations où des locaux scolaires devenus inutiles quant à leur fonction première sont réutilisés à d'autres fins, ou des écoles qui utilisent largement les ressources de la communauté pour l'enseignement de leurs élèves, de telle sorte que les installations de l'école assurent des fonctions d'accueil, de documentation, d'administration et, pour une faible part seulement, les fonctions d'enseignement; celles-ci sont pour une large part assurées par des installations, souvent privées, prévues pour des activités toutes différentes (travail artisanal, ou artistique, commerce, recherche, etc.)(1). Dans ces situations la disjonction entre les fonctions et les installations peut être considérée comme le caractère majeur et cet effet de grossissement permet une analyse transférable aux autres situations de coordination.

25. Un dernier type de différenciation a paru important, bien que sans rapport direct avec les catégories qui précèdent. Les situations de coordination varient sensiblement selon la stratégie d'action qui a été mise en oeuvre. Cette stratégie dépend d'abord des objectifs que le projet se donne et des choix qui les fondent. On en retient qu'un seul aspect, un peu formel. La plupart des situations de coordination relèvent d'une stratégie de planification. Elles consistent alors dans la mise en oeuvre de moyens nouveaux, et l'innovation qu'elles constituent est préparée par des démarches concertées tendant à maîtriser de façon cohérente une multiplicité de facteurs en vue de la réalisation d'objectifs définis. Mais dans cette catégorie les démarches de planification peuvent varier en fonction de l'échelle considérée. Lorsque l'action se limite à un projet strictement localisé, la planification s'y réduit à des démarches de programmation et de conception. Mais dans d'autres cas le projet est traité comme élément d'un ensemble plus vaste, et la planification peut se

1) C'est le cas par exemple du Community High School à Ann Arbor; voir M. Kennedy, "Etude de cas : quelques exemples de coordination aux Etats-Unis", SME/PEB/76.4, paragraphes 176 à 180.

développer à l'échelle d'un ensemble de quartiers, d'une ville ou d'une région. Elle met alors en jeu de plus nombreux éléments et suppose des démarches plus complexes et des structures d'un autre niveau. Mais toutes les situations de coordination n'impliquent pas une planification. On peut en effet en distinguer deux autres types :

Celles qui se développent selon un processus empirique par lequel un premier ensemble d'installations s'accroît de nouvelles installations au fur et à mesure que des possibilités nouvelles permettent de répondre à des besoins plus larges.

Celles où la coordination se fonde principalement sur une organisation des rapports entre des installations existantes et/ou une réorganisation de leur utilisation. Ces installations sont éventuellement transformées, ou complétées par de nouvelles installations. Il est clair toutefois qu'à partir d'un certain degré de transformations, le recours à la planification s'avère nécessaire.

DEUXIEME PARTIE : EMERGENCE DES SITUATIONS DE
COORDINATION D'EQUIPEMENTS

26. Le but de cette deuxième partie n'est pas d'assigner des causes aux projets de coordination d'équipements, mais de les situer dans un ensemble de facteurs d'ordre différents - éléments de leur contexte général ou immédiat, forces politiques ou sociales, aspects circonstanciels - qui permettent de comprendre comment ils ont pris naissance. On pourrait croire, en effet, que les situations de coordination se réalisent au terme d'un processus linéaire comme l'aboutissement directe de la définition de politiques intégrées associant l'intervention de différents services. Il semble bien qu'il n'en soit rien, et, le plus souvent, c'est dans le cadre d'expériences concrètes que les divers services, agences et pouvoirs concernés découvrent les points de rencontre nécessaires de leurs politiques. Ils ont alors affaire à des problèmes nouveaux, mal ou non résolus dans le cadre de leurs interventions habituelles, et la coordination des équipements leur apparaît comme une modalité possible de la coordination de leurs politiques. Par le caractère concret des décisions qu'ils mettent en jeu, les projets de coordination d'équipements constituent de bons révélateurs des politiques, des Intentions et des idées qui les sous-tendent, ainsi que des confrontations auxquelles elles donnent lieu. De ce point de vue, les initiatives qui sont fréquemment au point de départ des projets revêtent une importance particulière, en tant que point de cristallisation de ces forces latentes.

27. Le terme de motivation sert ici à désigner tout cet arrière plan des projets qui se trouve révélé, actualisé et précisé par leur lancement. Ce qui retient l'attention, ce n'est pas la signification psychologique de ce terme, mais le fait qu'il exprime l'interférence entre les deux niveaux qu'il faut considérer pour comprendre la signification des projets : celui des tendances générales qui se manifestent dans l'évolution sociale et les idéologies, celui des données circonstancielle et locales, des initiatives des individus et des groupes qui interviennent dans

l'émergence des projets. Les motivations des projets sont donc tout à la fois :

- i) Les façons de poser les problèmes de coordination et les raisons que l'on a de les résoudre. Certains problèmes auxquels la coordination offre des réponses ne sont pas nouveaux; c'est le cas, par exemple, du sous-emploi des bâtiments scolaires. Mais les projets de coordination posent ces problèmes en des termes nouveaux; dans l'exemple cité, on insistera notamment sur la contradiction entre le sous-emploi et le manque général d'équipements pour les autres services sociaux; en outre c'est parce que les exigences en matière d'équipements se sont accrues que cette contradiction apparaît intolérable à un moment donné.
- ii) Les incitations de toute sorte qui poussent à la réalisation des projets coordonnés. Il peut s'agir aussi bien de dispositions légales destinées à faciliter la mise en oeuvre de tels projets que, par exemple, de difficultés financières susceptibles d'être mieux résolues dans le cadre d'un projet coordonné que d'un projet d'un autre type. Les considérations historiques interviennent également de ce point de vue : une collectivité locale, par exemple, ayant l'expérience de l'association de services différents - école plus bibliothèque à Goteborg; centre social plus bibliothèque plus maison des jeunes à Grenoble - peut considérer qu'un projet de coordination plus large est un pas significatif dans une politique à long terme. Plus généralement, un service, l'éducation par exemple, peut se trouver dans une sorte d'impasse et prendre conscience qu'il ne peut plus atteindre seul ses propres objectifs; la coordination apparaît alors comme une issue possible au développement de sa propre action.
- iii) Les motivations se présentent souvent comme des justifications. Elles se développent alors comme des argumentations, interviennent dans des négociations, et sont donc susceptibles de se manifester différemment selon les circonstances, les interlocuteurs dont elles procèdent ou à qui elles s'adressent. Il ne s'agit pas là d'un simple opportunisme qui pourrait faire douter de la réalité objective des motivations, mais d'un caractère important des motivations qui interviennent dans l'action elle-même et dont elles sont un élément.

28. La remarque ci-dessus renforce l'idée déjà exprimée que les projets de coordination ne résultent pas de façon linéaire des principes des

politiques (paragraphe 26). Tous les projets de coordination procèdent d'une dynamique propre supposant non seulement le dialogue, mais aussi la négociation, parfois tendue, entre partenaires nombreux. C'est pourquoi, si l'on veut comprendre comment les situations de coordination ont pris naissance, il faut situer les motivations par rapport aux différents acteurs et à leurs stratégies. Les sources des motivations sont donc tout aussi importantes que ces motivations elles-mêmes. A la limite, celles-ci ne peuvent exister, ou du moins prendre de l'importance que par les forces qui les font valoir. Les sources des motivations sont diverses :

- instances politiques de divers niveaux de décision;
- services ou agences impliqués dans la coordination, parmi lesquels une mention particulière doit être faite aux services ou autorités de l'éducation; encore faudrait-il distinguer entre administrateurs et praticiens;
- techniciens de l'aménagement (urbanistes, constructeurs); une place particulière devrait être faite aux architectes qui jouent souvent un rôle important dans l'expression des motivations;
- usagers futurs et potentiels, et plus généralement les groupes, associations ou individus qui, souvent en des sens fort divers, expriment les points de vue de la population.

La diversité de ces forces conduit souvent à des manifestations conflictuelles des diverses motivations. Elles mettent en jeu des rapports de concurrence, d'autorité, de leadership. En outre deux remarques supplémentaires peuvent être faites :

- l'une concerne le rôle moteur de certaines personnalités qui n'interviennent pas seulement en fonction de leur rôle dans les structures évoquées ci-dessus, mais aussi en tant qu'individus particulièrement sensibles aux diverses motivations;
- l'autre concerne l'importance des modèles que constituent les expériences (nationales ou étrangères) déjà réalisées et connues auxquelles bien des acteurs font référence; les projets existants cristallisent la prise de conscience des forces qui concourent à la naissance de projets nouveaux.

2g. Le consensus que suppose la mise en oeuvre de ces projets ne s'établit donc pas sans tensions ni sans ambiguïtés. Cela a une double conséquence. D'une part, les motivations de la coordination doivent intervenir encore lorsque les projets sont en service, car le fonctionnement

peut fréquemment remettre en cause des accords reposant parfois sur des raisons mal élucidées; ainsi la coordination doit-elle être non seulement créée, mais encore maintenue. D'autre part, les motivations qui interviennent dans la mise en oeuvre ou le fonctionnement des projets se heurtent à des résistances, s'exprimant par des arguments contraires, des "contre-motivations" en quelque sorte. Les services spécialisés revendiquent leur spécificité; le système éducatif, par exemple, peut concevoir qu'une éducation très spécifique sert mieux les intérêts à long terme de la collectivité, qu'une école très ouverte à des actions et des influences trop diverses pour ne pas le détourner de son objet propre. Plus généralement, les services ayant pu dans leur histoire considérer à juste titre leur spécialisation comme une condition de leur efficacité, ils conviennent d'autant moins aisément de ses limites et des contradictions auxquelles elle aboutit (paragraphe 5) que cette spécialisation assure leur compétence et leur pouvoir, par opposition à la coordination souvent conçue comme un risque.

Les motivations d'ordre économique

30. La recherche de la meilleure utilisation possible des ressources disponibles intervient fréquemment dans la justification des projets de coordination d'équipements, et les motivations d'ordre économique tiennent une large place dans l'argumentation et dans les négociations qui marquent leur mise en oeuvre. Elles se fondent généralement sur une triple prise de conscience.

- i) Les bâtiments scolaires sont nombreux et sous-utilisés : même lorsqu'ils font le plein de leur capacité ils ne sont disponibles que 150 à 200 jours par an, 6 à 8 heures par jour, et sont réservés à une faible part de la population (environ 15%). Cette sous-utilisation est récemment devenue beaucoup plus manifeste encore dans les pays de plus en plus nombreux où la baisse démographique, les migrations de populations, les opérations de rénovation urbaine se sont traduites par l'apparition de nombreuses écoles vides ou trop grandes(1).
- ii) Les équipements relevant de services différents offrent souvent des installations comparables ou utilisables aux mêmes fins (exemple : installations sportives des écoles et des centres de

1) Kennedy, op.cit., paragraphes 73 à 96.

loisirs, cuisines et restaurants de divers équipements dans une même zone, salles de spectacle des écoles secondaires et des maisons de jeunes). Cette duplication n'est cependant pas un phénomène général dans la mesure où des situations réelles sont souvent marquées par une pénurie relative; mais elle est inscrite dans les programmes ou les conceptions des équipements isolés, et c'est pourquoi la pénurie et la faiblesse des ressources disponibles incitent à éviter ces duplications. Ces duplications concernent d'ailleurs non seulement les installations mais aussi les services rendus (exemple : diverses assistantes sociales attachées à des institutions différentes peuvent s'occuper de la même population); de telle sorte que la coordination peut apparaître comme source d'économies au niveau du fonctionnement lui-même.

- iii) Les équipements collectifs supposent des emprises de terrains importantes; dans des contextes où ces investissements non rentables économiquement entrent en concurrence avec la construction immobilière quant à l'attribution des sols, la réalisation d'équipements isolés ayant chacun leur terrain d'assiette apparaît exagérément coûteuse et plus vulnérable aux effets de la concurrence. Un des effets les plus connus étant le rejet des écoles ou des autres équipements collectifs sur des terrains marginaux ou mal desservis. La coordination est ainsi recherchée comme un moyen de réduire les besoins en terrains et donc de permettre soit des économies, soit l'acquisition de terrains de meilleure qualité. D'une façon plus générale, la rareté des terrains bien placés, dans un contexte d'urbanisation nouvelle ou de rénovation, ne permet pas de satisfaire dans de bonnes conditions tous les besoins des équipements, et ceux-ci sont contraints, le plus souvent, de coordonner au moins leurs demandes d'attribution des sols s'ils veulent obtenir des implantations correspondant à leurs objectifs.

31. Ces motivations peuvent donner lieu à des positions de principe, mais le plus souvent elles se révèlent dans les situations concrètes où les responsables des deniers publics ont à prendre des décisions. Quelques exemples tirés des diverses études de cas permettent d'illustrer cela.

A Arlington (Virginia, Etats-Unis) le service de l'éducation (Board of Education) et le service des sports et des loisirs (Park and Récréation Department) étaient en concurrence pour l'attribution d'un

même terrain sur lequel a été construit le Thomas Jefferson Junior High School and Community Center. En outre, la réunion des fonds dont disposaient ces services, et dont le montant avait été fixé à l'avance par les autorités locales, permettait d'envisager des installations offrant de grandes possibilités que ni l'école, ni le centre de loisirs prévus ne pouvaient fournir, s'ils avaient été conçus séparément.

A Istres (France), comme à Yateley (Angleterre), la municipalité disposait de réserves de terrains suffisantes et exigeait donc naturellement que l'ensemble des équipements soient implantés au même endroit. A Yateley, en outre, les moyens de la collectivité locale étaient à ce point limités qu'elle ne pouvait envisager la réalisation des équipements dont elle avait besoin, alors qu'il lui était possible de financer le surcoût nécessaire pour rendre utilisables par la communauté les nouveaux bâtiments prévus pour l'extension de l'école.

Plusieurs cas de petites villes des Etats-Unis (Mount Holly et Wharton, New Jersey), très sous-équipées, montrent que la réutilisation des écoles vides n'exigeant que peu de dépenses était la seule solution possible pour satisfaire les besoins en équipement.

A Rannebergen, Göteborg, (Suède), c'est la société constructrice, maître d'ouvrage unique des logements et des équipements, qui a défendu le plus vivement le principe de la coordination et de la concentration des équipements en vue d'un abaissement des coûts de réalisation.

32. Là où la séparation des services est le plus accentuée, et où leurs budgets sont plus indépendants les uns des autres, les autorités responsables de ces budgets sont moins sensibles aux motivations économiques que dans les situations où une responsabilité financière globale peut se manifester. En effet, les services, de par leur spécialisation, ne parviennent que rarement à intégrer dans leur comptabilité des économies globales; par contre, les collectivités locales sont beaucoup plus sensibles à la possibilité de telles économies. En outre, la situation se complique souvent de la concurrence entre administrations ou services disposant de moyens inégaux. Dans certains pays, l'administration de l'éducation, la mieux dotée, peut craindre d'avoir à faire les frais de la coordination, alors que d'autres administrations n'ayant que de faibles moyens sont portées à en attendre plus d'avantages. Mais ailleurs, ce sont les administrations financièrement faibles qui craignent d'être

entraînées, par les projets de coordination, au delà de leurs possibilités et d'être obligées de bouleverser leurs prévisions d'investissements.

33. Une conclusion générale semble résulter cependant des diverses observations. Les motivations économiques doivent être interprétées en termes relatifs, et cela pour plusieurs raisons :

- i) Les instruments de mesure rigoureux des économies possibles en termes d'investissement ou de fonctionnement sont rares, sinon inexistants, comme on le verra ci-dessous (paragraphe 147). Les argumentations en ce domaine demeurent le plus souvent hypothétiques ce qui n'enlève rien de leur cohérence logique.
- ii) Les justifications économiques interviennent souvent comme des "arguments de vente" des projets, ou comme des paris qui valent la peine d'être tenus, beaucoup plus que comme des assurances comptabilisables.
- iii) Les argumentations de ce type persuadent davantage lorsqu'elles s'expriment en termes d'amélioration des services rendus⁽¹⁾ qu'en terme d'abaissement pur et simple des coûts.
- iv) Les motivations économiques n'ont parfois qu'une valeur tactique : ainsi certaines collectivités locales - c'est le cas d'Istres - voient dans la coordination l'occasion d'obtenir le financement d'équipements qui n'auraient pas été programmés sans cela d'autres utilisent la construction obligatoire d'un équipement - l'école - pour provoquer la construction coordonnée d'autres équipements.
- v) Enfin, ces motivations renvoient à des motivations d'une plus grande ampleur. C'est ainsi que le sous-emploi des équipements scolaires ne devient scandaleux que dans un contexte où la pénurie d'autres équipements est devenue difficilement tolérable (paragraphe 27 i)7- Paradoxalement, la duplication d'installations peut se trouver associée à cette pénurie. On peut également voir que le souci d'économiser sur l'achat des terrains est d'autant plus fort que l'on attache plus de prix à l'implantation des équipements collectifs sur des sites clés de l'organisation urbaine, ce qui relève de raisons non économiques.

1) Grenoble, France : "dans notre programme le coût du m² sera plus élevé. Par contre nous aurons une meilleure occupation du sol ... les services rendus seront incomparables ... les équipements auront une utilisation maximum en fonctionnant suivant le principe du plein emploi". Propositions d'équipements culturels et socio-éducatifs, mars 1970.

L'évolution de l'école et les motivations de la coordination

34. Presque tous les systèmes d'éducation ont évolué d'une manière telle que l'isolement traditionnel de l'école semble devoir être partout rompu. Ce mouvement a été évoqué dans la première partie (paragraphe 8 et 9). On se bornera ici à le relier à certaines tendances importantes :

- i) Le développement des idées sur le rôle social de l'école, dont on attend qu'elle contribue au développement de la collectivité, mais dont on doute aussi fortement qu'elle puisse, seule, réduire les inégalités sociales.
- ii) La concurrence et la pression de "l'école parallèle", c'est-à-dire de toutes les sources d'information, de savoir et de culture extérieures à l'école, notamment de l'univers des mass média.
- iii) L'allongement de la période de scolarisation des jeunes qui estompé la différence entre grands élèves et jeunes adultes
- iv) La transformation des relations entre vie scolaire et vie active : d'une part formation scolaire et formation en milieu de travail ont tendance à s'influencer réciproquement, voire à s'interpénétrer; mais d'autre part, la crise économique conduit à douter que l'école soit la meilleure introduction possible à la vie de travail.
- v) Le renouvellement des contenus et des méthodes qui conduisent l'école à offrir aux jeunes des options diversifiées, et à rechercher pour cela des ressources nouvelles dans son environnement.
- vi) Le développement de l'éducation des adultes et des stratégies d'éducation permanente qui étendent l'action de l'école à un public plus large, et l'incitent ainsi à tenir compte de besoins nouveaux liés à la vie de travail, à la vie familiale, aux loisirs et à se préoccuper de la continuité entre formation initiale et formation continue.

35. Tous ces éléments se retrouvent à l'arrière plan des projets de coordination. Ils se traduisent le plus souvent de deux façons principales : par des demandes de plus en plus pressantes et diversifiées qu'adressent à l'école des divers groupes sociaux, les responsables de divers services; par une prise de conscience à l'intérieur même du système éducatif où des enseignants, des chefs d'établissements et des administrateurs de plus en plus nombreux comprennent que l'école ne peut atteindre ses propres objectifs sans transformer son action pour la relier aux actions qui se

développent en dehors d'elle. Ces demandes et cette prise de conscience peuvent aller, comme on le sait jusqu'à une mise en cause de l'école, de ses objectifs et de ses structures; elles suscitent alors des résistances qui peuvent se manifester dans les échanges entre partenaires des projets coordonnés aussi "bien au cours de leur préparation que durant leur fonctionnement : crainte du changement, réactions autonomistes ou impérialistes des enseignants, esprit de corps ou rigidité institutionnelle des responsables. On pourrait se demander, à la limite, si les projets de coordination reflètent, partiellement du moins, les idéologies radicales qui ont conclu à la disparition de l'école en tant que système institutionnel ou prôné "l'école sans murs". A s'en tenir aux enseignements des cas observés, on peut conclure qu'il s'agit là d'un faux problème; dans tous les projets, l'école est considérée comme un partenaire majeur, généralement le plus important dont la réalité n'est pas remise en cause, même si ses modes d'intervention sont discutés. Il n'en est pas moins vrai que tous les projets de coordination d'équipements confrontent l'école à la nécessité de sa transformation.

36. Les motivations liées à cette transformation de l'école prennent plus ou moins de force et revêtent des formes différentes selon les contextes. Dans certains pays l'éducation bénéficie d'une image assez favorable et d'un prestige social assez grand pour que la coordination apparaisse dans la simple logique de son évolution interne. Là au contraire, où des problèmes économiques et sociaux conduisent à douter de son rôle et des effets de son action, une importance plus grande est accordée aux nouvelles demandes, aux nouveaux besoins sociaux. En outre, selon que le rôle social de l'école est conçu comme une conséquence de sa mission d'enseignement, ou comme une fonction spécifique, on insistera davantage sur le fait que la coordination apporte à l'enseignement des moyens nouveaux que l'école ne pourrait seule se procurer, ou, au contraire sur le développement des relations sociales dont un nouvel environnement de l'école peut faire bénéficier les élèves. Enfin, selon qu'il existe ou non, dans le contexte, une tradition d'intervention de l'école dans la vie de la collectivité et de participation de celle-ci à la vie de l'école, les transformations attendues de l'école dans sa coordination avec d'autres équipements seront plus ou moins radicales. Il existe, dans les pays anglo-saxons notamment, une continuité assez évidente entre l'expérience des Community Schools et les projets de coordination, et beaucoup d'éducateurs qui ont joué un rôle important dans la promotion de ces projets - le directeur de Yateley et la directrice de Dunbar en sont des exemples - ont une longue expérience de l'éducation communautaire.

L'évolution sociale et les motivations de la coordination

37. La coordination des équipements est dans tous les projets explicitement reliée aux tendances qui, de façons différentes dans les divers pays, concourent à l'intégration des politiques sociales. Comme cela est indiqué au paragraphe 34 i), l'école n'apparaît plus aujourd'hui comme le facteur principal de la réduction des inégalités sociales. Celles-ci en effet se cumulent, c'est-à-dire qu'en termes statistiques tout au moins ceux qui sont désavantagés sur le plan scolaire le sont aussi sur le plan social et sur le plan économique. Bien des courants d'opinion insistent sur la nécessité d'attaquer ces inégalités par des actions globales; dans plusieurs pays d'ailleurs il existe des programmes nationaux coordonnant divers types d'intervention pour la prévention des inadaptations et l'amélioration de la qualité de la vie sociale. En particulier, dans plusieurs pays où le développement de l'éducation des très jeunes enfants est relativement récent, cette éducation fait l'objet de programmes d'action sociale dans lesquels elle se trouve intégrée à l'intervention auprès des familles.

38. Une place importante doit être faite, dans les motivations des projets, à tous les problèmes de ségrégation sociale auxquels ces projets tentent souvent d'apporter des solutions (paragraphe 51). Ces problèmes ne sont pas neufs, mais la coordination des équipements se rattache souvent à de nouvelles façons de les aborder.

- i) Les actions en faveur des personnes âgées tendent à s'intégrer à des actions plus larges d'intégration des générations, et la coordination des équipements fournit un cadre où peuvent se développer les communications entre groupes d'âges différents et où, notamment, l'isolement des personnes du troisième âge peut être rompu.
- ii) L'action en faveur des handicapés suit une évolution comparable, et les traitements particuliers dont les handicapés ont besoin semblent aujourd'hui moins importants que leur insertion dans une communauté dont ils se trouvent souvent exclus.
- iii) Les migrations de population, souvent accrues par l'extension de l'urbanisation, créent des problèmes de relations entre populations nouvelles et populations anciennes, ainsi qu'entre populations de provenances différentes. Tous les projets nés dans le cadre d'opération d'urbanisation nouvelle (Istres, Grenoble, projets des villes nouvelles françaises) font explicitement référence à cette question.

iv) Aux Etats-Unis les problèmes de ségrégation raciale ont pesé d'un grand poids dans la naissance des projets coordonnés. Certains apparaissent comme des conséquences de la politique intégrationniste menée dans les années 60. Le Human Resource Center de Pontiac (Michigan) a remplacé, par exemple, quatre écoles ségréguées par une seule école intégrée, offrant ainsi une solution jugée plus satisfaisante que le "bussing"(1) qui dissocie les écoles de leur communauté. Diversement traité suivant les projets (paragraphe 52), le problème racial est, aux Etats-Unis, une des données de base de presque toutes les situations de coordination d'équipements.

39. D'autres problèmes sociaux pourraient encore être évoqués parmi ceux auxquels les projets de coordination proposent des solutions(2). Le choix qui a été fait ici suffit à indiquer l'importance des motivations sociales dans la coordination des services et des équipements. Il permet en outre d'indiquer que l'expression de ces problèmes est souvent le fait des partenaires, personnes ou organisations les plus engagés dans l'action sociale : militants et travailleurs sociaux, leaders de communauté ou élus locaux; les représentants des services se montrent généralement moins sensibles à ce type de motivations. On peut donner de cela un bon exemple : la directrice de l'école communautaire de Dunbar est non seulement une pédagogue novatrice mais encore un des principaux leaders de la communauté noire de Baltimore. Après avoir été l'une des personnes les plus actives dans le lancement du projet elle est aujourd'hui membre du Conseil législatif de l'Etat du Maryland.

Les politiques d'aménagement du cadre de vie et les motivations de la coordination d'équipements

40. Les projets de coordination d'équipements sont en relation directe avec les tendances qui caractérisent depuis une dizaine d'années les nouvelles conceptions de l'aménagement de l'espace. Les formes récentes de l'urbanisation - c'est le cas notamment des villes nouvelles en Angleterre et en France - ont tourné le dos à la conception fonctionnaliste de l'urbanisme formulée dans la Charte d'Athènes (1938). Cette conception conduisait à concevoir la ville comme la juxtaposition d'espaces spécialisés réservés chacun à une fonction précise ("habiter, travailler, cultiver

1) Transport des élèves appartenant à diverses communautés pour permettre le brassage interracial dans toutes les écoles.

2) T. Malan, "La coordination des équipements et les politiques intersectorielles", SME/PEB/76.10, paragraphes 49 à 67.

le corps et l'esprit, circuler), et ses effets se concrétisaient dans la pratique du "zoning", spécialisant et isolant les espaces spécifiques. Il existe une résonance frappante entre cette conception et cette pratique et la pratique administrative de segmentation décrite au paragraphe 5 ci-dessus. La tendance est au contraire aujourd'hui de rechercher une approche plus globale des problèmes d'aménagement, une coordination accrue entre les activités et les services, entre ceux-ci et les logements. Elle traduit une prise de conscience plus aigüe du fait que le développement d'une ville est d'abord un processus social, et que sa planification implique une meilleure perception des besoins concrets des habitants, ainsi qu'une participation de ceux-ci à l'aménagement de leur cadre de vie(1).

41. Les responsables de l'aménagement des villes (urbanistes, planificateurs, agences d'aménagement, etc.) ont été conduits à modifier leur attitude en ce qui concerne les équipements collectifs. Au lieu de se contenter de les fournir comme des éléments reconnus nécessaires à la ville, ils en viennent à les utiliser comme des moyens qui doivent contribuer à l'unité de la ville et à la qualité de l'environnement qu'elle fournit à ses habitants. Ils ont donc tendance à formuler à leur égard, et à l'égard des administrations qui en sont responsables des exigences qui dépassent le cadre des fonctions spécifiques attribuées à ces équipements. Dans cette perspective, de nouvelles fonctions sont attendues des équipements : fonctions d'animation urbaine, de structuration du cadre urbain qui se trouvent beaucoup mieux réalisées par des ensembles d'équipements que par chaque équipement pris séparément. En France, par exemple, au cours de la préparation du VIème Plan de Développement économique et social, les trois principales Commissions qui ont eu à connaître de la question des équipements collectifs : la Commission des villes, la Commission des affaires culturelles, et la Commission des activités sportives et socio-éducatives - la Commission de l'éducation a eu une position moins nette - ont fortement recommandé des formules administratives et financières permettant la réalisation "d'équipements intégrés". Cette incitation a trouvé un écho auprès des agences responsables des villes nouvelles où la coordination des équipements est devenue non seulement une pratique générale mais encore un élément de "l'image de marque" que ces villes cherchent à se donner. Plusieurs projets observés aux Etats-Unis (à Pontiac, Ann Arbor, Hartford) sont directement liés à des plans de réorganisation des villes qui assignent aux équipements collectifs coordonnés un rôle important dans la structuration de l'espace urbain.

1) Malan, op.cit., paragraphe 37.

42. Un autre type de motivations s'exprime au niveau des populations elles-mêmes qui manifestent une sensibilité accrue à la qualité de leur environnement immédiat. Le ralentissement de la mobilité de la population, accentué par la récente crise semble avoir accru, aux Etats-Unis notamment, l'attention portée au niveau d'équipement de cet environnement proche. C'est un phénomène du même genre que l'on peut noter dans le cas de Rannebergen (Göteborg, Suède) : la pénurie de logements ayant cessé, la demande de logements se localise au centre ville, et les nouveaux quartiers périphériques sont délaissés (40% de logements vides) parce que mal équipés en services collectifs. C'est pour donner un meilleur attrait à l'unité d'habitations de Rannebergen que la société constructrice a fortement insisté sur la nécessité de réaliser un ensemble coordonné d'équipements qui offrait l'intérêt d'apporter d'un seul coup une multiplicité de services rehaussant la qualité du cadre de vie. L'opposition souvent très forte de la population à la fermeture des écoles vides procède souvent du même souci. C'est le cas des zones rurales françaises où la disparition d'une école est interprétée comme la mort à terme du petit village; la politique de fermeture systématique des écoles à faibles effectifs menée par l'administration a dû, sur ce point, être tempérée, en raison des protestations nombreuses. A Wharton (New Jersey), la population s'est opposée à la vente de l'école vide et a conduit la municipalité à nommer un coordinateur chargé d'en définir de nouvelles utilisations en fonction des besoins de la communauté. Ainsi voit-on se renforcer, à l'occasion de telles circonstances, le sentiment d'appropriation des équipements par la population; cette appropriation semble indépendante de la fonction des équipements - l'école vide de Wharton par exemple est appropriée non plus en tant qu'école, mais en tant que moyen matériel de nouvelles actions possibles.

43. L'appropriation de bâtiments existants ou la demande exprimée par la population de leur conserver un rôle dans la vie de la communauté peut procéder d'une autre motivation. Ainsi, la vieille école Mack à Ann Arbor devait être démolie après la construction projetée d'un nouveau bâtiment, mais par pétition, la population s'y est opposée en faisant valoir qu'on ne pouvait faire disparaître un bien où la communauté voyait un témoignage et un reflet de son histoire. Ce bâtiment est ainsi devenu le centre, communautaire coordonné avec la nouvelle école et le nouveau centre sportif. La coordination peut ainsi se rattacher au désir de conserver, préserver ou revaloriser des éléments anciens à valeur symbolique, ou à la volonté de constituer, comme c'est le cas dans les villes nouvelles, un patrimoine culturel collectif, dont les équipements perçus dans leur ensemble, sont une expression concrète. Le rôle des urbanistes est de

ce point de vue tout aussi important que celui de la population, lorsque celle-ci est déjà en place; soucieux de donner une place importante aux équipements dans la constitution de l'image de la ville, ils défendent souvent la coordination de la conception des divers équipements, et la prééminence de leur complémentarité et de leur unité d'ensemble sur la spécificité de chacun d'eux.

TROISIEME PARTIE : MISE EN OEUVRE DES PROJETS

44. Alors que la deuxième partie visait surtout à situer la coordination des équipements collectifs dans le cadre des politiques sociales, la troisième examinera les aspects opérationnels de cette coordination. Son but est donc de préciser les démarches par lesquelles les projets coordonnés peuvent s'inscrire dans la réalité concrète et d'identifier les problèmes que rencontre la coordination en passant ainsi de l'idée à l'acte. L'ensemble de ces démarches constitue ce que l'on désigne généralement par planification des projets. La planification des projets d'équipements coordonnés est beaucoup plus complexe que celle des projets qui ne concernent qu'un seul type d'équipement - une école par exemple. Cela vient d'abord, bien évidemment, de la multiplicité des équipements concernés; mais il ne s'agit là que d'une différence de degré. Une autre différence, plus importante, tient à la nature même de la coordination; la planification doit alors traiter simultanément des procédures et des exigences différentes; elle porte aussi bien sur les relations entre les divers équipements que sur la conception de chacun d'eux, laquelle se trouve elle-même affectée par la coordination. C'est cet aspect spécifique de la planification qui sera considéré dans cette partie.

45. Comme il s'agit de démarches complexes il a semblé utile, pour la commodité de l'analyse, de distinguer deux grands types de démarches.

- i) Celles qui concernent les aspects les plus généraux des projets, c'est-à-dire leurs relations avec les éléments de leur contexte et leur insertion concrète dans les politiques nationales ou -- locales. La coordination des financements est un exemple de ces démarches de planification générale.
- ii) Celles qui concernent la cohérence interne des projets et la traduction de leur conception en termes d'installations. On leur réserve ici le terme de programmation/conception.

Pour comprendre ces démarches et les problèmes qu'elles posent, il était

nécessaire en outre de considérer :

- iii) Les objectifs des projets qui déterminent les stratégies dont ces problèmes relèvent.
- iv) Les besoins auxquels se relie ces objectifs et la façon dont on les détermine.
- v) Enfin, les structures souvent originales que se donnent, pour se développer, les démarches de planification.

OBJECTIFS DES PROJETS DE COORDINATION D'EQUIPEMENTS

46. Il existe une relation certaine entre les objectifs des projets et les motivations auxquelles ils se réfèrent. Mais celles-ci n'indiquent que des intentions ou des raisons d'agir et ne révèlent que des buts généraux. La planification suppose au contraire des buts opérationnels sur lesquels se règlent ses démarches. Comme on le verra ci-dessous, les objectifs ne sont pas tous ni toujours pleinement explicités; tous les partenaires des projets ne les explicitent pas de la même manière et ne conçoivent pas de la même manière les liens qui existent ou se créent entre les objectifs de chacun et, d'une part, ceux des autres partenaires, et les objectifs communs, c'est-à-dire les objectifs spécifiques de la coordination d'autre part. C'est à ce second type d'objectifs qu'on réservera ici la place la plus importante. Ces objectifs procèdent à la fois des choix politiques qui sont opérés, de façon plus ou moins claire, dans tous les projets, et de la prise en compte des besoins auxquels ces projets doivent répondre.

Objectifs éducatifs et sociaux

47. Dans la plupart des projets les objectifs sociaux sont perçus à travers les objectifs éducatifs. -Contrairement à ce qui a été fait à propos des motivations, il a donc paru opportun de ne pas disjoindre la solidarité de ces objectifs qui se trouve d'ailleurs, comme cela peut se déduire de ce qui a été dit jusqu'ici, renforcée par la dynamique de la coordination.

48. Comme cela a été précisé (paragraphe 35), la coordination confronte l'école à la nécessité de sa transformation. On peut donc s'attendre à ce que l'innovation en matière d'enseignement soit un objectif retenu dans tous les projets, et c'est bien ce que l'observation confirme. Mais l'ampleur de l'innovation recherchée, selon qu'elle porte à la fois sur les méthodes éducatives, les contenus de l'enseignement, l'organisation

pédagogique, la participation des parents, ou plus particulièrement sur l'un de ces aspects peut évidemment varier considérablement d'un projet à l'autre. Des différences plus importantes concernent la place que l'on accorde, parmi les objectifs, à la promotion de l'innovation dans l'enseignement; ces différences correspondent en effet à des différences dans les stratégies :

- i) Il existe parfois, notamment au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis une continuité entre les objectifs éducatifs de l'école et les objectifs plus larges de l'ensemble d'équipements dans lequel elle est comprise. La coordination est alors conçue comme le développement logique d'un modèle pédagogique et ses objectifs comme une extension des objectifs de l'école. C'est le cas des ensembles coordonnés qui ont été créés autour d'une Comprehensive School dont le Yateley School and Community Centre fournit un exemple. Comme on le sait, ce type d'école, qui réalise d'ailleurs l'intégration de plusieurs types d'établissements secondaires, a des objectifs sociaux nettement affirmés.
- ii) On peut au contraire concevoir que la coordination des équipements, en fournissant à l'école un environnement nouveau, est un moyen de favoriser, de susciter, voire de provoquer l'innovation pédagogique. Mais il est possible alors de considérer cette innovation comme un but majeur ou de n'y voir qu'une conséquence de la coordination qui procède alors d'autres objectifs jugés plus importants. Dans le premier cas, on a affaire à une stratégie dont le Human Resources Center de Pontiac donne un exemple. La coordination des équipements s'y ordonne autour du regroupement en un seul établissement de plusieurs écoles dans un objectif de déségrégation raciale (paragraphe 38). Mais en même temps ce regroupement a pour objectif une réorganisation profonde où des options pédagogiques différentes sont offertes aux élèves et à leurs familles(1). Dans le second cas, dont le Centre éducatif et culturel d'Istres est un exemple, l'objectif d'innovation scolaire n'est que second, et le projet tend seulement à prévoir l'utilisation par les élèves des possibilités fournies par les autres équipements pour induire une transformation progressive de l'école.

1) Kennedy, op. cit., paragraphe 56.

iii) Enfin, l'innovation pédagogique peut être conçue comme une condition de la coordination, et apparaître ainsi comme un objectif intermédiaire qui permet d'atteindre, par exemple, des objectifs sociaux qui le dépassent. On peut en un sens rapprocher de tels projets de ceux du premier type, mais le contexte étant différent, la stratégie est différente. Dans le cas de la Villeneuve de Grenoble, par exemple, l'évolution pédagogique étant en France relativement lente, les promoteurs du projet ont développé une stratégie de rupture pour mettre au point des modèles pédagogiques radicalement nouveaux dans l'univers français, mais cohérents avec les options d'une politique socio-culturelle qui marquent l'ensemble du projet.

49. La mise en cohérence des actions sociales et des actions éducatives est d'ailleurs un objectif important des projets de coordination. Elle peut prendre plusieurs formes. On peut penser qu'il est important d'établir une continuité que l'on peut dire "verticale" entre les diverses actions menées au bénéfice des diverses catégories d'âge de la population, et situer alors le projet dans une perspective d'éducation permanente. On peut vouloir établir aussi une continuité que l'on peut appeler "horizontale" entre les diverses actions menées au bénéfice d'un même groupe de la population ou d'un même niveau d'âge. Ainsi la coordination de tous les services d'enseignement, de loisirs, de santé, d'aide sociale qui concernent les handicapés a été entreprise dans de nombreux pays et dans plusieurs expériences.

50. Généralement, les projets de coordination d'équipements qui ont été observés s'efforcent de combiner ces deux formes de continuité. Il existe cependant des projets qui limitent leur action à des populations-cibles assez étroitement définies qui sont généralement des groupes défavorisés minoritaires dans la communauté. C'est le cas du projet Troïka de Hanovre (Allemagne) qui intègre l'éducation des handicapés dans un ensemble de mesures destinées à ce groupe spécifique; il comprend : un centre pédago-thérapeutique incluant une école, un hôpital pour enfants et un centre de dépistage(1). Mais de tels projets n'ont pas été retenus dans l'étude menée dans le cadre du Programme de l'OCDE sur la Construction scolaire précisément parce qu'ils instaurent dans la collectivité un clivage qui paraît peu compatible avec la coordination des équipements entendue en un sens large. Dans les projets observés, toutefois, des différences

1) Malan, op. cit., paragraphe 62.

apparaissent selon que la continuité "verticale" semble un objectif plus important que la continuité "horizontale" ou l'inverse. Sur ce point il existe par exemple une différence significative entre la plupart des projets anglais, tel que le Yateley Centre, et les projets suédois. Les premiers accordent plus d'importance aux contacts entre générations, à l'éducation des adultes dans l'école, et les seconds mettent plutôt l'accent sur la nécessité de coordonner l'ensemble des activités contribuant au développement des enfants; cela correspond d'ailleurs aux conclusions d'une commission royale qui, soulignant la responsabilité de la société à l'égard des enfants et des jeunes recommandait une large coopération entre les organes qui, dans la communauté, organisent les activités pour ce groupe d'âge(1).

51. Parmi les objectifs sociaux des projets de coordination, les plus importants sans doute concernent la lutte contre les divers types de ségrégation sociale et contre leurs effets, généralement considérés comme sources d'inégalités et obstacles à la vie communautaire. Cette ségrégation peut être définie en termes plus ou moins larges. Dans le cas du projet de Grenoble (France), par exemple, un des choix de l'urbanisation de la Villeneuve consistait à mêler, dans une même unité d'habitation, contrairement à la pratique habituelle, les diverses catégories de logements, afin d'assurer un brassage des catégories socio-économiques de la population. Les équipements coordonnés dans ce projet devaient donc contribuer à favoriser ce brassage, et cet objectif a été pris en compte notamment dans la conception des parties communes de ces équipements. A Istres (France), la ségrégation à laquelle devaient s'opposer les équipements coordonnés était plus étroitement délimitée : l'installation de l'industrie lourde dans la zone de Fos, et l'urbanisation nouvelle devaient attirer des populations venant d'autres régions de France ou de l'étranger, et l'on pouvait craindre que leurs communications et leur coopération avec la population installée depuis des générations ne soient difficiles. Le Centre éducatif et culturel s'est dès l'origine défini comme un moyen d'une politique visant à empêcher la constitution d'îlots séparés de populations différentes dans la ville nouvelle. En fonction de cet objectif il a donc été conçu comme un lieu de rencontre situé dans l'axe du point focal de la future ville, à la convergence des quartiers nouveaux et de la ville ancienne. Dans plusieurs projets australiens (Angle Park, Thebarton) un des objectifs était de contribuer à l'unification d'une communauté constituée d'immigrants de provenances très diverses et dont les cultures étaient très diverses.

1) "Etude de cas : Rannebergen Centrum, Suède", SME/PEB/76.8.

52. Parmi ces objectifs de lutte contre les ségrégations sociales, une place particulière doit être faite aux cas américains pour lesquels, comme cela a déjà été signalé, le problème racial a souvent été un important élément du contexte /paragraphe 38 iv}7. Ces projets ne prétendent généralement pas résoudre par eux-mêmes ce problème, mais pour les comprendre, il est nécessaire de les situer dans la perspective des politiques et des efforts entrepris, aux Etats-Unis, depuis plus de dix ans, pour donner un sens nouveau à la vie de la communauté en supprimant, là où elle pouvait l'être, la ségrégation raciale ou en remédiant à ses effets. Ce problème a été attaqué principalement, comme on le sait, dans le domaine de l'éducation, et c'est pourquoi dans ce type de projets les objectifs éducatifs sont si étroitement imbriqués avec les objectifs sociaux. Les cas observés, toutefois, montrent que ce problème peut-être abordé avec des objectifs opérationnels différents. Dans les uns, il s'agit d'entrer dans une politique d'intégration, et l'accent est mis sur la nécessité de mêler dans les mêmes activités et le même cadre physique les membres des divers groupes raciaux de la communauté au sens large; Arlington et Pontiac entrent dans ce cas qui semble le plus général. Dans les autres (Dunbar, SAND) il s'agit plutôt de mettre un maximum de moyens et de possibilités à la disposition d'une communauté au sens restreint du terme - communauté raciale défavorisée. Les objectifs sont alors moins des objectifs de compensation des inégalités que des objectifs d'affirmation et de développement de cette communauté.

53. L'importance de ces différences, que l'identification des objectifs permet d'apercevoir, tient à leurs incidences sur les stratégies des projets. Le lieu n'est pas ici d'analyser ces stratégies, mais on peut examiner rapidement comment elles influencent les conceptions et les choix qu'elles impliquent quant à la fourniture et à la conception des installations. Lorsque les objectifs d'intégration sociale ou de communication entre groupes sociaux différents prédominent, l'organisation de l'espace ; est généralement conçue comme un moyen de favoriser, provoquer et développer les rencontres et les échanges entre groupes et individus appartenant à des catégories différentes. Trois exemples peuvent illustrer ce type de parti. A Istres ont été rassemblés dans un même lieu de nombreux équipements de services sociaux et des équipements de services éducatifs et culturels pour accroître les possibilités de rencontre des divers publics auxquels ils s'adressent, avec l'idée que chaque service ou chaque activité pouvait servir de "point d'entrée" vers tous les autres; pour faciliter cela, les espaces de liaison et les halls d'accueil ont été

largement distribués(1). A Pontiac(2), l'accent a été mis sur la liaison entre les diverses parties du tissu urbain à travers une sorte de rue traversant le centre lui-même et assurant la communication entre ses divers éléments. A Arlington, enfin, l'espace de rencontre est principalement fourni par le très vaste hall de sport qui accueille simultanément de très nombreuses activités et des publics très variés.

54. Mais lorsque les objectifs sont différents, et qu'il s'agit surtout, d'une part, de mettre à la disposition d'une communauté, ayant déjà son unité, des moyens divers dont elle ne disposait nulle part ailleurs, d'autre part de lui fournir un cadre où elle puisse se retrouver et développer sa propre vie sociale, les problèmes de communication et d'accès ont une importance moindre, et les phénomènes d'appropriation de l'espace, la recherche d'un cadre de vie commune une plus grande place. C'est ainsi que la Community High School de Dunbar(3), bien qu'elle ressemble, par la concentration des équipements et l'importance du complexe réalisé, aux centres de Pontiac et d'Arlington s'en distingue par les intentions qui ont guidé sa conception. La communauté qu'elle dessert ayant par elle-même une assez forte unité, l'ensemble est conçu davantage comme un lieu d'expression de cette communauté et comme un centre multi-services répondant à ses principaux besoins. Les liaisons entre les diverses activités ou les divers services y sont en fait assez mauvaises, mais cela ne contredit pas les objectifs du projet, compte tenu des caractéristiques de son public.

Objectifs liés à l'aménagement du cadre de vie

55. Les motivations décrites aux paragraphes 40 à 43 permettent de prévoir d'autres objectifs des projets. Ces objectifs sont sans doute moins fondamentaux que ceux qui viennent d'être présentés, car ils déterminent moins fortement le développement des projets; c'est pour ces deux raisons que les objectifs liés à l'aménagement du cadre de vie ne seront que brièvement évoqués ici. Il est à noter, toutefois, que leur incidence sur la conception des projets n'est pas négligeable, et qu'ils expriment une dimension importante d'une politique d'équipements collectifs : celle qui consiste à leur donner d'autres fonctions que celles qui résultent de leur vocation première. Tous les projets de coordination d'équipements

1) G. Le Boterf, "Etude de cas : Centre éducatif et culturel d'Istres, France", SME/PEB/76.6, paragraphes 44, 65 et 66.

2) Kennedy, op.cit., paragraphes 63 et 64.

3) Ibidem, paragraphe 65.

ont ainsi une signification urbanistique; mais celle-ci est affirmée de façon très inégale au niveau des objectifs que ces projets se donnent.

56. Un des premiers objectifs de ce type est d'ordre simplement quantitatif. Par la complémentarité recherchée entre diverses catégories d'équipements, on parvient généralement mieux que par des procédures non coordonnées à fournir une gamme complète de services aux populations desservies. On a vu que cet objectif a été nettement dominant à Rannebergen (paragraphe 42). A Yateley, le projet d'extension de la Comprehensive School par adjonction d'équipements complémentaires a d'abord procédé du simple souci de répondre aux besoins des habitants qui, dans leur nouveau milieu résidentiel, ne trouvaient rien à faire ni où aller "au delà de la barrière de leur jardin"(1). Cependant, cet objectif n'est qu'indirectement lié à la coordination des équipements; celle-ci apparaît comme un moyen d'atteindre un objectif quantitatif réalisable par d'autres voies.

57. Un autre objectif fréquent des projets de coordination consiste à rechercher par cette voie une meilleure insertion - ou intégration - des services dans l'habitat ou dans les autres fonctions urbaines telles que les transports, les commerces, ou l'emploi. Comme cela sera précisé plus loin, il existe une complémentarité essentielle entre la coordination des équipements entre eux et leur coordination avec les autres aspects de la ville ou de l'environnement. Ainsi, à Grenoble, les équipements collectifs ont été conçus comme des éléments de transition entre la rue intérieure desservant les logements et le parc urbain qui les entoure; mais dans l'évolution de la conception de la Villeneuve, cette forme d'intégration a été conçue avant qu'apparaisse l'idée d'intégrer entre eux les équipements. Il s'agit donc d'un objectif fréquemment lié à la coordination mais qui ne lui semble pas propre. Toutefois, et contrairement à ce qu'indique l'exemple précédent, la coordination des équipements sert de révélateur à cet objectif, soit qu'elle l'ajoute à ses objectifs propres dans la logique d'un certain type de planification urbaine, soit qu'il apparaisse, a contrario, lorsqu'il n'est pas réalisé, comme une condition importante du bon fonctionnement des projets.

58. Plus importants, et plus caractéristiques de la coordination des équipements, sont les objectifs qui tendent à donner aux équipements coordonnés des fonctions nouvelles. Cela se voit particulièrement bien dans les projets conçus ou réalisés dans le cadre des villes nouvelles. Bien des urbanistes qui en sont responsables sont affrontés au difficile problème de créer en peu d'années ce que l'histoire a lentement constitué dans les villes anciennes, c'est-à-dire une vie urbaine. Les équipements et

1) G. Hawkins, "Etude de cas : Yateley School and Community Centre", SME/PEB/76.2, paragraphe 59.

les relations qu'il est possible d'établir entre eux sont alors investis d'une fonction "d'animation urbaine". On cherche à développer entre eux des flux d'usagers, à provoquer autour d'eux une certaine densité de mouvement qui donne à la vie urbaine son attrait et sa richesse. Les équipements coordonnés - et seule leur coordination, semble-t-il, permet de traiter ce problème - fournissent l'équivalent des éléments essentiels de l'habitat ancien : place de village, maison commune, lieux de loisirs etc. On peut voir sans peine qu'un tel objectif est fortement lié aux objectifs sociaux des projets; ce qui semble avoir pour corollaire que le cadre bâti des équipements ne suffit pas à créer la vie sociale de la ville, même s'il en est une indispensable condition.

59. Plus généralement, la coordination des équipements se voit parfois attribuer un rôle dans la structuration de l'espace urbain. Les quelques réalisations d'équipements coordonnés que l'on trouve à Ann Arbor, Mack School par exemple, sont la concrétisation partielle d'un plan de réorganisation d'ensemble de la ville qui prévoyait un réseau d'équipements structuré en systèmes et mini-systèmes différenciés. Mack School devait être, précisément, le pôle majeur d'un de ces mini-systèmes. De même, le Centre éducatif et culturel d'Istres est conçu pour être le prolongement d'un des axes principaux du centre de la ville qui doit se développer autour de lui. Mais ces deux exemples révèlent un décalage sérieux entre le développement des projets eux-mêmes et celui des plans d'urbanisme dans lesquels ils ont été insérés. C'est que dans l'un et l'autre cas, il s'est avéré plus facile de maîtriser la conception et surtout la réalisation des équipements que celles des autres éléments de la ville qui devaient donner au projet sa signification au regard de ce dernier type d'objectifs. Les projets de coordination d'équipements peuvent donc servir les objectifs des urbanistes. Ce que montrent les exemples, de taille plus modeste, de Rannebergen et de Grenoble. Mais il ne peuvent assurer la responsabilité principale de la réalisation de ces objectifs.

Objectifs de rationalisation

60. On peut enfin identifier un dernier type d'objectifs des projets de coordination d'équipements. Il s'agit d'objectifs secondaires, mais ils sont affirmés bien souvent avec une plus grande force que leur importance réelle dans la mise en oeuvre des projets ne semble le justifier. C'est pourquoi on ne peut les passer sous silence. Ces objectifs concernent :

- i) la recherche de la meilleure utilisation possible des terrains disponibles : à Rannebergen comme à Grenoble, la concentration des équipements visait à procurer un maximum d'espaces verts;

- ii) les économies de surfaces construites et la recherche du meilleur rendement possible des installations fournies;
- iii) la recherche de la simultanéité ou d'une cohérence dans la fourniture des divers équipements, ou dans la fourniture des équipements et des logements;
- iv) la recherche d'un abaissement des coûts de réalisation;
- v) la possibilité d'une gestion plus rationnelle.

61. Mais ces objectifs ne sont pas du même type que les précédents; en particulier, ils ne sont sous-tendus par aucune force sociale; ils se présentent plutôt comme des avantages attendus de la coordination. S'ils peuvent orienter la réalisation des projets, ils interviennent surtout, comme cela est montré au paragraphe 33, comme des justifications des arguments susceptibles d'entraîner les décisions. Ils concernent aussi davantage les conditions de "faisabilité" des projets que leur stratégie. A ce titre, ils doivent plutôt être interprétés comme des contraintes financières, spatiales ou administratives, et non comme de véritables objectifs. Ils permettent toutefois, comme cela sera montré dans la quatrième partie, d'examiner l'utilisation effective des installations pour apprécier certains avantages ou difficultés de la coordination des équipements.

La coordination des objectifs

62. L'identification des objectifs des projets d'équipements coordonnés, telle qu'elle a été précisée ci-dessus, ne rend pas compte de la façon dont ces objectifs sont dégagés et définis par les partenaires en présence. Ce processus est cependant très important et difficile. Les analyses de la première partie montrent que chaque service engagé dans une "aventure" de coordination a généralement une idée claire de ses objectifs spécifiques, définis dans le cadre de son action sectorielle. Il existe ainsi un premier type de difficultés du fait d'une concurrence possible entre ces divers objectifs sectoriels dont la compatibilité n'est pas évidente; du fait surtout que chaque partenaire a du mal à sortir de son point de vue pour prendre en compte les objectifs des autres. Un deuxième type de difficultés tient à la définition des objectifs d'ensemble, ceux qu'on assigne à la coordination elle-même et qui ont été présentés aux paragraphes 47 à 59. Ces objectifs dépassent en effet les objectifs particuliers des divers partenaires et ceux-ci doivent accepter de modifier, ou d'infléchir leur propres objectifs pour les subordonner à une perspective plus large. Or, les autorités de l'éducation, par exemple, peuvent avoir tendance à rechercher l'innovation pédagogique pour elle-même, sans en

mesurer exactement la portée sociale, alors que les responsables de la communauté, plus sensibles à l'importance de l'action sociale, peuvent ne pas apercevoir celle des conditions techniques que suppose la poursuite des objectifs éducatifs. De même, les spécialistes de l'action auprès des jeunes peuvent n'accorder qu'une importance secondaire au développement des relations entre générations. Autre exemple enfin, assez fréquent dans les divers projets : le rôle des équipements coordonnés dans l'aménagement du cadre de vie et la dimension urbanistique de la coordination des équipements sont rarement perçus comme essentiels par les partenaires autres que les architectes ou les urbanistes, et sont souvent considérés comme des objectifs surajoutés, auxquels les responsables des services consentent sans leur donner une réelle adhésion. Une conclusion générale se dégage ainsi de toutes les observations : il est nécessaire que les divers partenaires engagés dans les projets de coordination consacrent suffisamment de temps et d'efforts à la discussion, à l'élucidation et à la formulation des objectifs des projets.

63- L'importance du travail de réflexion et d'échanges qui peut paraître un investissement peu utile à certains, ressort de quelques remarques dégagées de l'observation. Dans le processus de planification des projets il existe un décalage très net entre les deux niveaux où se situe la discussion des objectifs. A un premier niveau la discussion consiste surtout en débats, échanges et déclarations d'intentions; lorsque les motivations et la coordination sont assez fortes et que l'enthousiasme des partenaires est assez grand, ce qui est fréquemment le cas, chacun ayant le sentiment de faire un travail de pionnier, l'accord s'établit sans-peine sur les objectifs d'ensemble. A un second niveau, toutefois, lorsqu'il s'agit de passer de ces objectifs aux décisions nécessaires sur la conception des installations ou sur l'organisation future de leur fonctionnement, les divergences réapparaissent et les accords rapidement acquis peuvent être remis en cause. Les décisions à prendre, par exemple, sur le degré d'ouverture des installations scolaires, sur les responsabilités à prévoir dans la maintenance ou la gestion, mais aussi sur des questions plus particulières telles que le niveau d'équipement d'une salle polyvalente de réunions et de spectacles, ou la distribution des accès aux différents services relancent fréquemment les discussions sur les objectifs du projet et révèlent concrètement les divergences sur la façon de les concevoir.

64. Le débat sur les objectifs est un processus continu qui ne doit pas cesser avec la planification des projets. Il resurgit fréquemment dans le fonctionnement quotidien. D'abord parce que les objectifs sont susceptibles d'évoluer pour faire face à des situations nouvelles. Ainsi, à Istres, le fait que le nouveau centre ville auquel le Centre éducatif

et culturel devait être étroitement lié n'ait pas été construit, a conduit les responsables à modifier leur stratégie d'action pour la décentraliser vers les quartiers périphériques de la ville et vers le centre ancien de l'agglomération. A Pontiac, un des objectifs était de mêler étroitement les diverses activités, et notamment les activités des services sociaux et les activités éducatives; mais la récente crise de l'emploi a considérablement accru la fréquentation du centre par les chômeurs dont le nombre et les comportements sont apparus incompatibles avec le bon déroulement des activités scolaires. Ainsi le bureau de l'emploi qui voisinait avec l'école a dû déménager, faute de solution de rechange pour répondre à une situation qui n'avait pu être prévue. En outre, lorsque les objectifs sont mis en oeuvre dans l'action, certaines difficultés font apparaître que leur élucidation n'avait pas été complète au cours de la planification. Des conflits sont par exemple apparus à Grenoble entre l'unité audio-visuelle et l'unité d'enseignement lorsqu'il s'est agi d'organiser concrètement l'utilisation du studio de télévision et le temps des techniciens; on s'est aperçu alors que les enseignants et les animateurs audio-visuels n'avaient pas la même conception des objectifs qu'ils croyaient poursuivre en commun; leurs divergences sur le partage de l'utilisation des installations audio-visuelles pour l'enseignement et pour les activités de la population du quartier reposaient sur cette incompréhension.

65. Le déséquilibre entre partenaires peut également fausser la détermination des objectifs. Cela est évident lorsque des partenaires commerciaux, par exemple, sont associés, dans les projets, à des partenaires tels que ceux qui ont été évoqués jusqu'ici et qui n'ont pas de buts lucratifs. Mais le déséquilibre se manifeste fréquemment aussi entre le secteur de l'enseignement, qui est généralement, et de loin, le partenaire le mieux pourvu et bénéficie d'un plus grand pouvoir d'initiative, et les autres secteurs de services ou d'action sociale. On a pu noter, par exemple en Angleterre, que la générosité manifestée par l'école à l'égard des petites bibliothèques de comté qui lui sont souvent associées dans des projets coordonnés pouvait se traduire en fait par des relations paternalistes qui laissaient peu de place à l'expression des objectifs spécifiques du secteur le plus faible. Ainsi peut-on craindre que si la réflexion sur les objectifs des projets coordonnés reste insuffisante, la coordination ne conduise à renforcer les objectifs du partenaire le plus puissant ou le plus prestigieux dont les objectifs spécifiques peuvent être confondus avec ceux de la coordination.

66. Pour conclure sur les problèmes d'objectifs, il faut enfin remarquer qu'il est souvent vain d'espérer qu'un accord total s'établisse et se maintienne entre tous les partenaires. A la limite on pourrait dire que

le débat sur les objectifs entre les divers partenaires qui ont accepté de mettre en commun leurs moyens et de travailler ensemble est plus important qu'une problématique harmonie. Les tensions qui subsistent toujours entre les objectifs multiples, malgré les compromis passés sur les décisions touchant la conception des installations ou leur fonctionnement futur, ne sont pas nécessairement négatives. Elles expriment d'abord un des intérêts majeurs de la coordination des équipements, qui est de provoquer la découverte concrète par chaque partenaire, par chaque service, des objectifs différents des autres partenaires, et de mieux situer ainsi leur propre action. Elles traduisent aussi le fait que certains objectifs ne peuvent être atteints que par le respect d'objectifs opposés ou différents. Ainsi, dans plusieurs projets on constate qu'il n'est pas possible de lutter contre les ségrégations sociales en favorisant la communication entre les groupes sans donner à ces groupes différents, la possibilité d'affirmer leur spécificité et leurs besoins particuliers.

ETUDE DES BESOINS

67. Les objectifs des projets sont généralement formulés, comme cela a été montré ci-dessus, en termes de réponse à des situations. Cela suppose qu'ils se réfèrent aux besoins décelables dans ces situations. En outre, au cours de la deuxième partie, l'étude des motivations de la coordination des équipements a fait apparaître les demandes et les types généraux de besoins qui appellent des solutions nouvelles en matière d'équipements : demandes nouvelles adressées à l'école par les divers groupes sociaux (paragraphe 35); exigences de la population quant à la qualité de son environnement (paragrapes 42 et 43), etc. Les partenaires engagés dans la mise en oeuvre des projets ont le plus souvent, de par leur expérience et leur engagement social une sensibilité assez vive de ces besoins généraux qu'ils traduisent dans la formulation des objectifs ou dans leurs propositions. On peut toutefois se demander, lorsqu'il s'agit de mettre en oeuvre un projet précis, impliquant des décisions concrètes quant aux moyens à mettre en place - en particulier aux installations à fournir - si cette sensibilité globale est suffisante et si une analyse des besoins concrets, tels qu'ils sont susceptibles d'apparaître chez les utilisateurs des équipements à prévoir ne doit pas compléter, préciser, voire contrôler cette sensibilité. L'objet des paragraphes qui suivent est d'examiner dans quelle mesure de telles démarches d'analyse des besoins s'avèrent nécessaires dans la planification des projets d'équipements coordonnées ainsi que les problèmes que soulèvent de telles démarches.

Les observations menées conduisent toutefois à remarquer que ces démarches ne prennent en fait qu'une place secondaire, voir marginale dans la préparation des projets et la question se pose de savoir si cette place est suffisante.

Nécessité d'une étude des besoins

68. Comme cela a été montré dans la première partie (paragraphe 5, 7, 15 et 17), les équipements collectifs, tels qu'ils sont définis par les administrations ou autorités responsables se présentent comme des réponses toutes prêtes à des grands types de besoins codifiés par l'usage et le fonctionnement de leurs institutions. Dans la mesure où la coordination des équipements tente de dépasser la sectorisation qui résulte de cet état de fait, et où elle fait apparaître que des fonctions nouvelles doivent être assurées par les équipements collectifs (paragraphe 8, 12, 23 et 24) elle remet en cause cette définition a priori des besoins et des services susceptibles de les satisfaire. Les situations de coordination font apparaître que le fonctionnement habituel des services détermine les besoins et canalise leur expression en fonction des réponses qu'elles proposent. Dans ces situations on essaie de renverser ce mouvement pour déterminer les réponses à partir des besoins, et pour satisfaire les besoins que la sectorisation des services méconnaît.

69. Un autre inconvénient, des pratiques habituelles en matière de planification d'équipements est de confondre besoins et demandes. Lorsqu'une collectivité demande une école, une crèche, ou tout autre équipement, traduit-elle vraiment ses besoins ? peut-on parler vraiment du besoin d'école ou seulement du besoin d'éducation ou de promotion sociale pour les jeunes ? Ces questions renvoient à des analyses plus complexes dont il n'est pas possible de rendre compte ici et dont on retiendra seulement que la demande d'équipements recouvre des besoins mal connus et souvent difficilement exprimables. Il faut ajouter deux remarques liées à cette idée. La première est que, souvent c'est l'offre qui détermine la demande : lorsqu'une collectivité demande une crèche, par exemple, c'est que cette solution classique de la garde des jeunes enfants paraît être la seule possible, ou la seule que les pouvoirs publics proposent à un moment donné. Or, des expériences récentes ont montré qu'il était possible de satisfaire ce besoin des mères qui travaillent par d'autres voies, et par d'autres types de services. La deuxième remarque est qu'inversement, fournir un service n'est pas la même chose que fournir un équipement. Dans la pratique habituelle ces deux choses sont cependant confondues : un bâtiment scolaire est automatiquement lié au service d'enseignement,

un centre médical au service de santé. Mais dans la coordination il semble possible de fournir des équipements sans définir étroitement à l'avance le type de service qui y sera rendu; les installations peuvent alors apparaître comme des moyens de provoquer l'apparition de besoins et comme un cadre où ces besoins pourront se satisfaire par des activités qui n'auront pas été strictement spécifiées dans leur conception. Cela revient à privilégier le point de vue des utilisateurs par opposition aux solutions conventionnelles dans lesquelles les équipements, en déterminant les activités, déterminent aussi les besoins.

70. Concrètement, lorsqu'il s'agit de concevoir les installations d'un ensemble coordonné, la référence aux besoins réels des usagers futurs devient plus précise. Chaque type d'équipement qui entre dans cet ensemble est régi par des normes qui ont pour rôle, entre autres, d'assurer que ce qui est nécessaire sera fourni. Mais dans le cas de la coordination "ce qui est nécessaire" est encore plus difficile à déterminer que dans le cas de la réalisation d'un équipement pris individuellement. Quel est le type d'installations scolaires qui se prête le mieux à une utilisation partagée entre l'école et la collectivité ? que doivent être les installations d'un centre de jeunes susceptible de s'adapter à l'utilisation par différents publics ? Ces questions peuvent aussi s'étendre des divers types d'installations à l'ensemble qui les réunit. Elles ne peuvent trouver de réponses sans référence à ce que peuvent attendre des diverses installations ceux pour qui elles sont faites. Ces attentes doivent donc être explorées.

71. Enfin il est clair que plus encore que dans la conception d'un type d'équipement défini, une école par exemple, la conception d'un ensemble d'équipements coordonnés rencontre la contradiction classique entre la multiplicité des besoins à satisfaire et la nécessaire limitation des ressources dont on dispose. Il est donc nécessaire d'établir des ordres de priorité et donc de connaître les diverses demandes et les divers besoins pour établir entre eux une sorte de hiérarchie qui aidera à prendre les décisions. En outre, un ensemble coordonné d'équipements constitue en quelque sorte une constellation de réponses à des besoins; pour déterminer, dans une situation concrète quelle est la meilleure constellation possible, il est nécessaire d'avoir une connaissance aussi large que possible des divers besoins et de l'importance relative qui doit être accordée à chacun d'eux.

Différentes approches des besoins

72. Dans presque tous les pays, la plupart des administrations responsables des divers types d'équipements ont été amenées à définir les rapports quantitatifs entre le type et la taille des équipements fournis et

le nombre des habitants qu'ils doivent desservir. Cette approche normative des besoins a pour résultat de déterminer pour chaque type d'équipement une zone d'influence (ou de recrutement) et, inversement, de définir à partir d'une population donnée ou prévue, quels types d'équipements doivent lui être fournis. Le maximum de rigueur dans de telles démarches est généralement le fait des autorités de l'éducation dans l'établissement des cartes scolaires qui sont les instruments de base permettant de répartir les ressources disponibles en fonction de besoins devant être obligatoirement satisfaits. Il n'existe que rarement des cartes pour les autres équipements, mais beaucoup de services mettent au point des clés de répartition de leurs moyens en équipement en fonction des populations à desservir. En outre, des travaux de synthèse sont effectués dans la plupart des pays, pour rassembler les démarches des diverses administrations et définir l'ensemble des équipements dont une population donnée a besoin. Ces normes d'ensembles peuvent être établies par des autorités responsables de villes nouvelles, comme c'est le cas en Angleterre, ou encore par des autorités locales : ainsi la ville de Göteborg en Suède a fait mettre au point pour sa propre planification un instrument de travail de ce type, qui devait servir de base à sa politique de coordination d'équipements.

73. La limite d'une telle approche des besoins est double : cette approche reste quantitative et ne porte que sur le nombre d'équipements de type défini; en outre, elle suppose, ainsi que cela a été dit plus haut (paragraphes 68 et 69), que les types d'équipements fournis correspondent à des besoins réels, et prédéterminent donc les réponses à ces besoins. Mais cette approche semble toutefois indispensable comme base d'un travail de coordination. En effet, compte tenu de la façon dont sont généralement allouées les ressources, elle est un moyen indispensable de déterminer les ressources disponibles pour les équipements dans une zone d'habitation définie. Elle est par exemple fréquemment utilisée comme base d'une planification, pour mesurer le déficit en équipements d'une zone, par rapport à ce qui est officiellement reconnu nécessaire. Elle sert également à préciser quels sont les équipements qu'il est possible de coordonner pour desservir une population définie. Encore faut-il, pour cela, ce qui n'est pas toujours le cas, que les normes traduisant cette approche soient suffisamment souples pour permettre un ajustement plus fin de l'offre à la demande, et que les moyens fournis correspondent réellement à l'estimation des besoins que ces normes proposent.

74. A partir de ce cadre général, la planification des équipements coordonnés peut recourir à des études plus détaillées sur les demandes et les besoins concrets des utilisateurs futurs; il s'agit alors d'une approche empirique ou scientifique. Certains projets ont ainsi recherché

dans des enquêtes ou des travaux sociologiques une base à leurs décisions sur la programmation et la conception des équipements. Un bon exemple en est fourni par le travail préparatoire aux projets d'Angle Park et Thebarton, près d'Adélaïde en Australie du Sud(1). Dès les premières décisions de principe sur la construction d'un ensemble communautaire d'équipements, une équipe d'étude a été mise en place pour chaque zone considérée, dirigée par un coordinateur à plein temps. L'enquête a été menée sur divers plans et divers moyens. Elle a porté sur la population locale : échantillons représentatifs de ménages et élèves des écoles secondaires qui devaient servir de base à la coordination des équipements; sur les responsables des institutions ou organisations sociales travaillant dans chaque zone : écoles, églises, associations de citoyens, planning familial etc.; sur les responsables locaux et régionaux, des administrations et services concernés par la coordination : éducation, sports et loisirs, santé publique, travail, police etc. L'étude a procédé par questionnaires, interviews individuelles, réunions de groupes d'habitants pour lesquelles les animateurs, choisis parmi les résidents volontaires, étaient indemnisés. L'ensemble des résultats portant essentiellement sur les activités souhaitées a été synthétisée et a servi de base de travail au comité de coordination du projet ainsi qu'aux architectes. Un autre exemple caractéristique peut être fourni par le travail préparatoire au projet "d'équipements intégrés" de la Villeneuve de Grenoble. Pendant une période de près d'un an, deux sociologues de l'Agence d'Urbanisme ont étudié et analysé les besoins et propositions exprimés dans le cadre des "commissions Villeneuve" (40 réunions au total) formées d'habitants et de leaders locaux rassemblés sur invitation de la municipalité.

75. La limite de telles enquêtes réside parfois dans leur caractère décevant : les résultats auxquels elles aboutissent semblent souvent pouvoir être prévus d'avance, ou paraissent sans commune mesure avec les efforts déployés. Cela tient, comme l'indique l'expérience australienne à deux raisons; l'une liée à la méthode : les questions sur les activités souhaitées déterminent pour une grande part les réponses, et celles-ci ne révèlent vraiment que des préférences entre des possibilités déjà connues et ne font guère apparaître de besoins nouveaux; l'autre est liée à une situation générale : on a pu constater que les gens interrogés ne sont conscients que d'un nombre limité de besoins et que certains besoins restent inexprimés aussi longtemps que des possibilités concrètes de les satisfaire, des équipements par exemple, n'existent pas dans l'univers connu

1) T. McMullen, "Contexte national et tendances : Australie", SME/PEB/76.9.

de la population consultée; ce qui confirme en un autre sens l'idée que l'offre influe sur la demande (paragraphe 69). Enfin, dans l'exploitation des résultats de cette recherche, le danger subsiste toujours que ceux qui décident des "besoins "de l'extérieur" en quelque sorte, ou ceux qui sont chargés d'interpréter les désirs exprimés, confondent ces désirs avec ceux qu'ils pensent que la population devrait avoir. L'intérêt de l'étude australienne est d'avoir essayé de combiner réellement les demandes effectivement exprimées avec la perception qu'en avaient les responsables des services et ceux des organisations locales. C'est semble-t-il un des bénéfices essentiels de cette approche de confronter les conceptions des responsables avec l'expression de ces demandes qui, si elles ne peuvent ni ne doivent être utilisées à l'état brut, obligent néanmoins les décideurs à reconsidérer leur perception première et à approfondir leur réflexion sur ce qu'il est opportun de fournir.

76. L'étude de Grenoble surtout, mais aussi l'étude australienne, montrent que les résultats les plus intéressants tiennent à l'intérêt suscité dans la population par ces investigations qui se sont accompagnées de campagnes de presse, et se sont traduites finalement, par un large mouvement d'opinion et même d'agitation autour du projet. C'est pourquoi il faut parler d'un troisième type d'approche des besoins que l'on peut nommer approches participatives. Dans ces approches, l'accent est mis sur le fait que la population consultée peut prendre part aux décisions sur la conception et la mise en oeuvre des projets. Il en résulte deux caractères importants; tout d'abord, comme l'étude grenobloise qui constitue un genre mixte le montre bien, c'est à travers les propositions faites par les groupes, ou à travers leurs réactions aux propositions qui leur sont faites par les responsables des projets, que leurs besoins sont détectés et définis. Ensuite, cette approche dépasse le plan de la consultation et suppose des échanges entre les décideurs et les groupes de participants; les premiers doivent en particulier assurer un important retour d'information en direction des seconds, faisant notamment apparaître comment ont été interprétées leurs demandes et quelles en sont les incidences sur les décisions de programmation et de conception. Les cas les plus connus de ces démarches sont constitués par les "charettes" organisées dans le cadre de la préparation de certains projets américains. Des séances de travail intensif, le plus souvent en continu, pouvant s'étaler sur une quinzaine, ou sur plusieurs sessions de trois jours, réunissaient des leaders locaux, des responsables de services, et des citoyens volontaires particulièrement intéressés par le projet. Les discussions organisées portaient à la fois sur la formulation des objectifs et l'expression des besoins ou l'analyse de la situation locale. Mais ces

"charettes" ne concernaient qu'un nombre limité de personnes, encore que ce nombre soit considérablement plus grand que celui des responsables qui travaillent habituellement sur des projets de ce type. Mais certaines expériences - notamment celles que David Lewis a menées à Gananda et à Seattle - montrent qu'il est possible d'aller plus loin et de faire participer à l'élaboration des projets un nombre considérable de personnes, pouvant excéder le millier, par un processus continu d'échanges entre concepteurs et participants.

77. Les limites de ces procédures tiennent d'abord précisément aux possibilités de participation du public concerné. Bien entendu, lorsqu'il s'agit de projets pour des villes nouvelles, ce genre de méthode trouve sa limite dans le fait que la population concernée ne se trouve pas sur place, et il faut alors leur substituer des méthodes de simulation qu'on peut mener à partir de populations analogues à la population attendue. Plus généralement, des difficultés surgissent quant au caractère représentatif de ceux qui participent à ces réunions, quant aux inégalités des possibilités de participation qui subsistent même lorsqu'il est possible d'indemniser les participants; la participation dépend beaucoup en effet de la disponibilité des gens et de leur capacité à s'exprimer. Toutefois, même si ces approches sont susceptibles d'améliorations nécessaires, elles ont un important impact sur la conception et sur le fonctionnement futur des projets. D'une part elles fondent la conception des équipements sur l'échange entre ceux qui les conçoivent et ceux pour qui ils sont faits, et permettent ainsi que la voix des utilisateurs soit entendue à un stade précoce du projet. D'autre part elles créent autour de celui-ci un mouvement d'intérêt qui facilitera l'appropriation des installations et leur utilisation efficace - alors que bien souvent, les utilisateurs d'équipements nouveaux tardent longtemps à comprendre pourquoi exactement ils ont été conçus.

Remarques pour l'action

78. Cette approche des besoins, lorsqu'elle s'effectue, ne se limite que rarement à l'un des genres ci-dessus distingués, et l'on a plus généralement affaire à des genres mixtes. Ainsi, le bénéfice le plus généralement reconnu à l'enquête australienne est d'avoir déclenché un mouvement de large participation. Il est donc semble-t-il utile que la planification des projets tente par différentes voies de se donner une connaissance aussi large que possible des besoins qu'elle doit satisfaire.

79. L'étude des besoins est coûteuse en temps et en argent; elle exige le recours à un minimum de personnel qualifié. Cela constitue souvent

un obstacle à sa réalisation et une raison fréquemment invoquée par ceux qui n'en ressentent pas l'intérêt. Il serait donc utile que les délais de préparation des projets soient calculés de telle sorte que le temps de ces études puisse être ménagé; utile également que des moyens spécifiques sous forme de fonds initiaux pour étude puissent être obtenus en temps utile. Or les investisseurs responsables des équipements ne prévoient généralement pas de tels fonds, et là où ils ont pu être dégagés, comme dans les projets américains, c'est par une contribution exceptionnelle de certains organismes. La coordination des équipements implique la prévision dans les dépenses d'équipements de moyens d'étude convenables. Une façon de réduire le coût des études propres à chaque projet pourrait être de prévoir des études générales susceptibles d'être mises à la disposition des responsables de projets pour préparer et alléger le travail sur place qui demeure toujours nécessaire. Confiées à des organismes spécialisés susceptibles d'intervenir dans divers projets elles pourraient en outre revêtir une qualité technique ou scientifique que peu d'équipes locales sont en mesure d'assurer.

80. L'approche des besoins, même si elle n'a pas de prétention scientifique, doit s'efforcer à une certaine rigueur. Lorsque l'on parle des besoins de la population, la notion de population reste bien souvent confuse et désigne parfois une globalité un peu abstraite. Or l'expérience montre que cette population n'est jamais homogène, et qu'elle comprend toujours des groupes et des catégories susceptibles de manifester des besoins différents. Un exemple peut être trouvé dans le cas d'Istres. On a vu (paragraphe 51) qu'un des objectifs du projet était de favoriser les communications entre populations anciennes et populations nouvelles. Mais le développement du projet a montré qu'il ne suffisait pas de s'en tenir à ces deux catégories très générales qui, chacune, incluaient des groupes fort différents, les nouveaux venus se différenciant par exemple selon leur pays ou région d'origine, et les anciens habitants selon l'ancienneté de leur enracinement dans le milieu. Il semble donc nécessaire que les diverses catégories de besoins soient combinées avec les diverses catégories de la population susceptibles de les manifester, et que seule cette double diversité - dont les critères sont difficiles à déterminer, il est vrai - permette de procurer une connaissance utile des besoins à satisfaire,

81. Enfin, il est nécessaire de tenir compte de l'évolution des besoins dont l'état connu à un moment donné ne donne qu'une imparfaite appréhension. D'une part les besoins ne se révèlent pas d'eux-mêmes, et une importante action de stimulation des besoins apparaît nécessaire. Dans les exemples américains de réutilisation des écoles vides, la tâche du

coordinateur nommé au départ du projet consistait à faire surgir dans la population des besoins non exprimés qui permettraient de décider de l'utilisation de l'équipement disponible. Plus généralement, dans l'élaboration des conceptions, des propositions doivent être faites et testées en fonction non seulement des besoins qu'elles peuvent rejoindre, mais aussi de ceux qu'elles peuvent susciter. D'autre part il semble bien que la fonction d'étude des besoins doive être maintenue dans le développement des projets; le fonctionnement d'un projet aussi bien que l'évolution de son contexte font toujours apparaître de nouveaux besoins auxquels doivent être sensibles et attentifs les responsables de l'utilisation des installations.

PLANIFICATION DES PROJETS

82. Les paragraphes qui suivent abordent les problèmes communs aux projets de coordination dans les démarches concernant leurs aspects les plus généraux, tels que leur conception d'ensemble, leur insertion dans leur contexte, la détermination des équipements à coordonner et la coordination des ressources. L'ordre d'exposition adopté ici pourrait laisser croire qu'il s'agit là d'une phase chronologiquement postérieure à la détermination des besoins et à la formulation des objectifs. En fait, il n'en est rien, car dans les situations concrètes on est obligé de tenir compte de données empiriques dont l'apparition n'obéit pas à la logique d'une action rationnelle. Ainsi les projets de coordination naissent souvent à partir de l'obtention d'un certain nombre de moyens - par exemple une école dont la construction vient d'être décidée - et souvent une première idée de ce projet est esquissée avant que les objectifs n'en soient clairs et les besoins à satisfaire connus. En outre, d'un point de vue de méthode, l'étude des besoins et la détermination des objectifs font partie intégrale de la planification, et il existe un va-et-vient entre objectifs et besoins d'une part et conceptions d'autre part, de telle sorte qu'en réagissant les uns sur les autres ils s'affinent et se précisent peu à peu.

Les enseignements des projets non planifiés

83. Comme cela est indiqué au paragraphe 25, l'observation a porté sur certains projets qui n'ont pas fait l'objet d'une véritable planification, et se sont développés selon un processus empirique. Un cas typique en est

le Yateley Centre (Angleterre) où l'extension d'une école secondaire globale (Comprehensive School) a abouti par adjonctions successives à la réalisation d'un ensemble d'équipements coordonnés. A une école qui n'avait été conçue que pour l'utilisation scolaire ont été ajoutés, en phases successives, de nouveaux blocs d'enseignement et des installations spécialisées - salles de musique, ateliers, salle d'art dramatique - qui ont été aménagées pour accueillir des activités communautaires; des équipements se prêtant particulièrement bien au partage de l'utilisation entre l'école et la communauté - salle d'éducation physique, club de jeunes, piscine; et des équipements communautaires où l'utilisation par l'école a été prévue - bibliothèque de lecture publique(1)

84. Dans plusieurs situations observées aux Etats-Unis la coordination des équipements s'est réalisée sans planification véritable, comme un effet du développement organique de l'éducation communautaire. A Flint (Michigan) par exemple - capitale de la General Motors - l'organisation du système éducatif à l'échelle de la ville entière s'est constituée au cours d'une longue évolution amorcée dès 1935 sur l'initiative de la Mott Foundation, selon un modèle très connu et largement répandu aujourd'hui. Chaque école y est devenue une Community School dont l'action éducative s'étend aux aspects socio-économiques de la vie de la collectivité, et la coopération de l'école avec les autres services collectifs y est assez générale. Mais, compte tenu de son ampleur, ce développement n'a eu que de faibles incidences sur la traduction de la coordination en termes d'urbanisme et d'architecture. Certaines constructions neuves ont cependant ponctué cette évolution; mais ces projets particuliers se sont réalisés par adjonctions successives d'éléments. La Williams School elle-même, où la coordination définie en termes physiques est plus réelle, s'est constituée par l'implantation échelonnée de trois éléments autonomes sur un même terrain : une école primaire construite en 1969, un centre de sports et de loisirs en 1970, et un bâtiment de services publics en 1971.

85. Ces projets illustrent ou traduisent une continuité caractéristique de leur contexte, et signalée aux paragraphes 9, 10 et 36 : celle qui s'est établie entre le développement des objectifs sociaux de l'éducation et la coordination de l'école avec les autres équipements collectifs. Dans la mesure où la préoccupation planificatrice en est absente, leur évolution subit les aléas des circonstances et ils aboutissent souvent à des résultats peu satisfaisants : ainsi, à Yateley il n'a pas été possible d'assurer un développement cohérent des constructions; leur étalement semble excessif, et les liaisons entre les diverses parties n'y sont pas bonnes; des duplications d'installations (chaufferies par exemple) n'ont pu être évitées et aucune conception d'ensemble n'a orienté les

1) Hawkins, op.cit., paragraphe 31.

réalisations successives. Cependant, ces projets fournissent certains enseignements dont la planification des projets coordonnés pourrait faire son profit. Dans les phases successives du développement de ces projets les installations existantes sont plus importantes que les moyens nouveaux mis en place. Ces projets conduisent ainsi à coordonner les ressources existantes avec les ressources nouvelles, à réfléchir sur la transformation des premières pour des utilisations différentes de celles pour lesquelles elles avaient été conçues, et mettent en évidence l'importance de l'adaptabilité des bâtiments. L'empirisme des procédures utilisées permet également d'utiliser les opportunités de financement au fur et à mesure qu'elles apparaissent, mais aussi d'utiliser les enseignements et les aspects convaincants de ce qui a été réalisé pour créer des opportunités nouvelles. Cet empirisme met aussi en lumière l'importance d'un ajustement précis entre les propositions d'installations nouvelles ou les transformations envisagées des installations existantes et les demandes de la collectivité. La fourniture progressive d'installations permet ainsi de tenir plus étroitement compte des résultats de l'utilisation de celles qui existent, et dans cette évolution, il est beaucoup plus facile que dans des projets entièrement nouveaux, de tenir compte des attitudes des utilisateurs et des responsables du fonctionnement, ainsi que de leurs besoins d'activités nouvelles. Le dialogue entre concepteurs et utilisateurs s'établit dans l'action elle-même. Enfin, dans ces projets comme il s'agit surtout le plus souvent de prévoir une utilisation nouvelle de bâtiments existants, une importance significative est accordée à l'organisation du fonctionnement et aux dispositions permettant de coordonner l'utilisation des installations. De la sorte ces considérations interviennent très tôt dans la conception des installations nouvelles et leur incidence sur cette conception est souvent plus importante que dans bien des projets planifiés.

La gamme des équipements coordonnés

86. Dans les projets planifiés où l'on s'efforce de diminuer la part de l'empirisme et où les ressources disponibles doivent être mises en oeuvre en fonction des besoins et des objectifs, un premier problème à résoudre est celui de savoir quels équipements seront coordonnés. Les projets observés sont trop peu nombreux pour dégager une série de règles permettant de répondre de façon définitive à cette question. Mais il ne s'agit pas, en fait d'une question de nombre, et les études plus générales dont

on peut disposer sur divers pays(1) ne permettent pas davantage de dégager des réponses plus satisfaisantes. En fait les constellations d'équipements qui se constituent dans les projets de coordination sont chacune des réponses à des situations diverses. Cependant la façon dont se constituent ces constellations fait apparaître un certain nombre de données générales et de problèmes communs.

87. Comme on l'a déjà dit (paragraphe 72) dans la plupart des pays, les établissements scolaires font l'objet de règles précises quant à la densité de leur implantation; dans plusieurs d'entre eux, les équipements sociaux, récréatifs et culturels, et parfois l'ensemble des équipements collectifs voient leur implantation régie par de telles règles ou par les résultats d'études ayant un objectif semblable. Il est donc possible, étant donnée une population, de définir les équipements dont elle devrait disposer pour satisfaire ses besoins reconnus, et dont la coordination peut être envisagée; la gamme des équipements coordonnables semble ainsi pouvoir se déterminer en fonction de l'échelle du projet, c'est-à-dire en fonction de la zone qu'il devra desservir. Bien des projets de coordination utilisent effectivement les instruments élaborés pour l'application des règles ou celle des résultats des études mentionnées pour établir une sorte de liste de base des équipements à coordonner. En Angleterre, par exemple, le ministère de l'Education et de la Science a recommandé, dans une circulaire-guide de 1970, d'entreprendre les projets de coordination au moment où le financement de la construction d'une école est décidé; on peut alors faire l'inventaire des équipements qui, dans la zone de recrutement de l'école, devraient être fournis, ainsi que de ceux qui existent déjà; de telle sorte que le projet de coordination dispose d'une base objective de travail. Bien évidemment, la liste des équipements coordonnables n'est qu'un point de départ et la coordination des équipements suppose d'autres décisions et d'autres démarches.

88. En premier lieu se pose la question de l'échelle de la coordination, dont la définition a été donnée au paragraphe 22 où l'on signalait que les zones d'influence des divers équipements coordonnés pouvaient ne pas coïncider. L'observation montre en effet que les projets diffèrent sur ce point. Certains se caractérisent par une assez grande homogénéité, tous les équipements coordonnés desservant la même zone. Mais cette zone peut être plus ou moins étendue : à Yateley, par exemple le centre coordonné dessert l'ensemble de la petite ville (18 000 habitants), mais les

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

"Les équipements intégrés - Bilan d'une expérience" (ronéo), ministère français de l'Education nationale, Paris, 1973.

équipements prévus dans le projet SAND sont dimensionnés à la taille d'un quartier d'environ 5 000 habitants et les trois équipements regroupés à Mack School sont calculés pour les deux quartiers que ce centre relie. Dans certains projets au contraire ont été regroupés des équipements dont la zone d'influence est très différente. A Istres, alors que l'école secondaire correspond à une population de 7 ou 800 personnes, la bibliothèque publique dessert 25 000 habitants, le centre sportif attire les pratiquants de plusieurs communes et la piscine d'été et le village de vacances ont une portée plus grande encore en raison de leur vocation touristique. A Manchester, un récent rapport d'évaluation montre que le public des diverses activités organisées dans le Centre Abraham Moss se recrute dans des zones de taille très diverses : celui des écoles secondaires vient de plusieurs quartiers voisins, mais de part et d'autre de cette position moyenne, les extrêmes vont des environs immédiats pour les activités destinées aux personnes âgées, au pays tout entier pour certaines formations d'adultes. Du point de vue de leur échelle, les projets de coordination supposent (donc un double choix : sur le fait de savoir si la gamme des équipements coordonnés doit desservir une même zone de population, ou si elle doit correspondre à une gamme de zones différentes; sur la dimension optimale de cette zone ou de ces zones.

89. Il n'existe pas semble-t-il de règles permettant d'orienter ces choix, mais plusieurs remarques peuvent être faites. Ces choix se relient tout d'abord aux objectifs des projets et à leur stratégie d'ensemble. Si l'on se reporte aux distinctions faites aux paragraphes 50 à 54, on verra par exemple que les objectifs d'intégration sociale et de communication entre groupes sociaux différents semblent mieux s'accorder avec le choix d'une échelle assez grande et surtout avec une diversité des zones d'influence des divers équipements; au contraire les projets qui mettent l'accent sur l'unité de la communauté surtout lorsqu'elle existe avant la définition du projet, recherchent plutôt une homogénéité des diverses zones d'influences.

90. Ces choix sont également en relation avec ceux qui concernent le type des équipements et des services à coordonner, et le niveau des moyens dont on entend les pourvoir. Il est clair, par exemple, que les moyens dont dispose le centre de sports et loisirs de Thomas Jefferson (Arlington, Etats-Unis) - hall de sport de 6 000m², salle de spectacle de 720 places, très bien équipée - n'ont pu être réalisés que dans la mesure où ce centre desservait la ville entière, ce qui dépasse largement la zone de recrutement de l'école secondaire qui lui est associée. De nombreux types d'équipements culturels et sociaux ne peuvent être mis en place que pour un nombre assez élevé d'habitants et peu de services publics ont une densité d'implantation comparable à celle des services d'enseignement. En outre

la tendance actuelle à réduire la taille des écoles, pour des raisons pédagogiques évidentes, peut conduire soit à généraliser la disparité entre l'échelle de l'école et celle des autres équipements qui lui sont associés, soit à définir ces équipements selon des modules nouveaux correspondant à l'échelle des écoles.

91. Enfin, l'échelle de la coordination dépend de la place donnée aux projets dans l'aménagement urbain. Ceux qui sont liés à des centres de ville conçus comme des points attractifs d'une aire urbaine coordonnent des équipements à larges zones d'influence, et ont tendance à se constituer autour d'écoles secondaires du second cycle, ou à accepter une disparité d'échelles. Ceux qui se situent dans des quartiers réunissent des équipements plus modestes, et l'échelle peut se restreindre encore jusqu'à se limiter à des ensembles de petite taille au niveau du voisinage. Mais encore faut-il remarquer que l'opposition entre quartiers et centres très équipés, attractifs, voire prestigieux relève d'une conception de l'urbanisme qui n'est pas adoptée dans tous les pays. Il est possible, par exemple d'insérer dans les divers quartiers d'une ville des équipements ayant des vocations différentes et dont les zones d'influences se recoupent, bien que leur taille soit proportionnée à la population du quartier. L'échelle de la coordination doit alors être appréciée aussi bien au niveau de l'ensemble des équipements de la ville qu'au* niveau de chaque équipement ou sous-ensemble d'équipements.

92. La détermination de la gamme des équipements coordonnés ne dépend pas seulement de leur échelle. La diversité de cette gamme, dans les cas observés, dépend évidemment de l'ampleur ou champ de la coordination, c'est-à-dire du nombre de fonctions et d'équipements concernés par la coordination (paragraphe 23). Quand ce champ est limité et que la coordination ne porte que sur deux ou trois types d'équipements, les mêmes combinaisons ont tendance à se reproduire partout : école plus sports et loisirs plus éducation des adultes ou bibliothèque, comme s'il existait des affinités naturelles en quelque sorte - ou unanimement reconnues - entre ces types d'activités. Mais quand le champ de la coordination s'élargit, les choix possibles deviennent plus nombreux et les projets prennent des caractères propres qui dépendent dans une certaine mesure de leurs orientations et de leurs objectifs. Cela est sensible notamment dans le poids que représentent les équipements sociaux. Le projet d'Istres, par exemple, a particulièrement insisté sur la dimension sociale qu'il devait se donner, compte tenu de son contexte d'urbanisation rapide et de développement industriel. Les équipements correspondants y sont particulièrement nombreux - six sur un total de quatorze coordonnés - alors qu'il n'en existe ni à Rannebergen ni à Mack School.

93. Cette diversité dépend également des attitudes et des administrations ou agences responsables d'équipements qui interviennent comme partenaires dans les projets. On a vu que les motivations à la coordination étaient plus ou moins vives selon les divers services, les personnalités qui les représentent, mais aussi selon les rapports de force qui s'établissent entre les divers partenaires. Par exemple le leadership des services de l'éducation dans les projets coordonnés est très diversement admis selon les contextes nationaux* ou les situations locales. Selon les contextes encore, l'attitude envers les partenaires particuliers que sont les établissements commerciaux peut aussi beaucoup varier. Alors qu'on accepte - voire qu'on recherche - leur participation dans certains pays, dans d'autres, l'opposition entre leurs objectifs et les buts non lucratifs des équipements coordonnés paraît irréductible. La participation des églises aux projets est également largement dépendante des données du contexte. Enfin, la participation des divers partenaires est aussi dépendante de la nature des liens et relations que l'on envisage dans la coordination des équipements et services. Par exemple, à Istres on distingue les "établissements intégrés" qui coordonnent étroitement leurs actions et l'utilisation de leurs installations, et les "établissements associés" qui coopèrent en gardant leur autonomie. Ainsi certains services peuvent accepter une proximité physique et un certain type d'échanges avec les autres, sans pour autant souhaiter, pour des raisons d'habitudes ou d'administration, entrer plus avant dans le jeu de la coordination. Cette attitude est d'ailleurs susceptible d'évoluer au cours du développement des projets.

94. Plus sérieuses que ces divergences, que des négociations peuvent réduire, sont les tensions notées entre les planifications sectorielles des diverses administrations. Les planifications des divers types d'équipements collectifs ne coïncident que rarement dans l'espace et dans le temps, chaque administration ou agence déterminant en fonction de sa propre politique les implantations souhaitables et les calendriers de financement et de réalisation. L'harmonisation de cette diversité est souvent difficile, d'autant qu'elle s'accroît de la diversité des règles utilisées et de la disparité des moyens disponibles d'une administration à l'autre. Il peut sembler facile, parfois, de réduire cette diversité en prenant pour base de la planification les cartes scolaires qui ont l'avantage d'exister presque partout et d'obéir à des règles claires et à des dispositions obligatoires. Mais cette commodité peut être mise en doute car rien ne prouve que soumettre les politiques d'équipements collectifs aux impératifs ou nécessités de la politique d'équipements scolaires soit une meilleure solution que la reconsidération des cartes scolaires

elles-mêmes à la lumière de besoins différents que la coordination conduit à prendre en compte. Une autre solution pourrait être, après discussion entre divers services concernés, d'élaborer des plans standard d'ensembles coordonnés pouvant être implantés dans une même région. L'expérience a été tentée à Berlin où 13 centres communautaires semblables ont été construits. Les résultats de l'expérience sont très inégaux selon le milieu d'implantation, et il semble bien que les solutions-type s'accomodent mal de la diversité des situations. En fait beaucoup de ces questions peuvent se résoudre d'une façon plus simple qu'il n'y paraît, si l'on considère que ce que l'on veut réaliser est plus important que ce que l'on coordonne. Un ensemble coordonné est une création nouvelle par rapport aux éléments dont on part pour le réaliser; de telle sorte que les équipements à coordonner devraient être considérés d'abord comme des moyens de cette réalisation.

Diversité des solutions

95- L'ensemble des considérations précédentes indique que la planification de chaque projet coordonné doit être située dans le cadre d'une planification plus large, concernant par exemple une ville entière ou une région, et permettant à la fois de tenir compte de la spécificité des situations locales et des relations entre elles qui ne peuvent être ignorées. Deux exemples peuvent illustrer ce propos :

Une modification révélatrice est intervenue dans le projet d'Istres en cours de réalisation. Il avait d'abord été prévu que le Centre comprendrait une salle polyvalente (spectacles plus réunions) assez grande (700 places), financée principalement par le ministère des Affaires culturelles. Des changements dans la politique municipale ont ensuite conduit à un programme différent : le financement prévu devait être fractionné et réparti entre la salle prévue qui devenait plus petite (350 places) et la restauration de l'ancien casino qui doit devenir le théâtre de la ville ancienne. Cet épisode qui a pu être vécu comme une crise du projet de coordination montre qu'on ne peut négliger la cohérence d'un projet particulier avec la structure de la vie locale considérée dans son ensemble.

Rannebergen Centrum est un ensemble modeste inséré dans une unité d'habitation de 1 500 logements. Il comprend cependant une piscine et un centre sportif d'une échelle nettement supérieure et qui auraient dû, selon le plan d'urbanisme, être construits au centre d'Angered, noyau prévu de l'agglomération. Lorsque ce dernier centre se construira, retrouvera-t-on les moyens qui lui étaient réservés et qui ont été utilisés ailleurs ?

Les projets qui concentrent en un même lieu un nombre important d'équipements risquent ainsi de créer des disparités et des déséquilibres dans un même ensemble urbain entre des zones dont le niveau d'équipement est confortable, sinon excessif, et des zones où, corrélativement, il reste trop faible. On a pu remarquer en particulier que ce sont les secteurs les moins pourvus en ressources qui souffrent le plus de ces déséquilibres. La coordination des équipements n'échappe donc pas au problème de l'équilibre dans la répartition des ressources à l'échelle d'une zone plus large que celle desservie par un projet particulier.

96. C'est pourquoi, certains projets offrent un intérêt particulier dans la mesure où ils ont été définis dans le cadre d'une planification concernant une ville entière. Le tout petit projet SAND, par exemple, constitue une première application du réaménagement d'ensemble prévu pour l'aire métropolitaine de Hartford, et dirigé par un organisme constitué à cet effet (Greater Hartford Process). De même, Mack School a été réalisé dans le cadre du plan d'ensemble de la ville de Ann Arbor qui prévoyait de restructurer le réseau d'équipements de la ville en fonction des relations qui devaient se développer dans le futur entre diverses agences et services. Six zones ont été déterminées dans la ville, et dans chacune d'elles les équipements devaient former des mini-systèmes partiellement autonomes, mais dont les spécificités devaient être complémentaires. Chaque mini-système établirait un réseau de relations entre les équipements tant anciens que nouveaux, un centre communautaire se constituant autour de chaque école. Les difficultés d'une telle approche de la planification ne doivent pas être méconnues. Les organismes importants qu'elle suppose sont vulnérables aux crises économiques et politiques; la coordination entre le plan d'urbanisme et le plan d'éducation a par exemple été compromise à Ann Arbor par un changement d'administration. Mais les projets particuliers qui sont nés dans ce cadre - et qui manifestent un dynamisme qui ne se retrouve pas au niveau des structures générales - ont bénéficié pleinement de cette perspective d'ensemble et continuent d'être considérés comme des modèles de développement.

97. Si l'on considère les divers cas observés du point de vue d'une planification d'ensemble des politiques d'équipements, on peut dégager trois façons principales de traiter la coordination.

- i) Les projets concentrés qui réunissent sous un même toit (complexes) ou sur un même terrain (campus) un nombre variable d'installations différentes correspondant à des fonctions différentes et relevant de différents services. Dans la planification de ces ensembles, il existe une tension, voire une concurrence, entre la coordination

interne d'une part, c'est-à-dire celle qui porte sur les relations entre les fonctions regroupées et les installations correspondantes; et d'autre part la coordination externe, c'est-à-dire celle qui concerne les relations de cet ensemble avec son environnement immédiat aussi bien qu'avec les divers éléments de son contexte.

- ii) Les systèmes en réseau, dans lesquels la coordination repose moins sur la proximité physique d'installations différentes que sur les relations établies à travers le tissu urbain entre les équipements qui constituent les éléments de ce réseau. Ces éléments peuvent être spécialisés ou composites chacun constituant alors lui-même un petit complexe de différentes installations, tout en gardant une vocation dominante complémentaire de celles des autres éléments du réseau. Les derniers projets étudiés par le groupe de développement du service d'architecture et de construction du ministère anglais de l'Education et de la Science s'orientent nettement dans cette voie(1). Ce type de planification semble offrir l'avantage d'éviter les tensions et les déséquilibres de la solution précédente, et permettre une utilisation des équipements existants combinés avec des installations nouvelles.
- iii) Les solutions éclatées, dans lesquelles la coordination se traduit par la création d'équipements d'un type nouveau et destinés par exemple à fournir des services communs à d'autres équipements. Un exemple simple consiste à construire un restaurant - ouvert aussi bien au public qu'aux élèves - qui dessert à la fois plusieurs écoles proches, une maison de jeunes et des services publics. Ces derniers établissements n'ont pas alors à prévoir les installations correspondant à ces services communs. Un autre exemple peut en être trouvé dans le Cockpit Théâtre de Londres. Il s'agit d'un petit centre qui sert de base à trois équipes d'animateurs (théâtre, arts visuels et musique) travaillant en liaison avec les établissements scolaires d'une partie de la ville de Londres aussi bien qu'avec les associations et les groupes d'habitants. Le Cockpit est ouvert aux publics scolaires et non scolaires. L'avantage de telles solutions réside dans le fait qu'il peut être fourni dans ces équipements communs un niveau de service (en moyens matériels et humains) nettement plus élevé que celui qui pourrait être fourni dans chaque école. En outre, la

1) Design Note N° 14, "School and Community - 2" (tiré à part de l'article "School and Community", paru dans The Architects Journal du 26 mai 1976), Department of Education and Science, Londres.

participation de la population non scolaire se trouve souvent favorisée par le fait que l'image de l'école et les nécessités de l'enseignement pèsent beaucoup moins sur ce type d'équipements que sur ceux qui sont associés aux écoles.

La coordination des ressources et le financement des équipements coordonnés

98. Parmi les problèmes pratiques de la coordination des équipements celui du financement reste l'un des plus irritants. Dans son principe, il se pose en termes simples : mise à part la question commune à tous les projets d'équipements - comment obtenir un financement - il s'agit de savoir comment faire converger des financements de sources différents dans un projet unique. Bien qu'elle soit prévisible en raison de la nature même de la coordination, la multiplicité des sources de financement des projets coordonnés apparaît surprenante, et il n'est pas rare d'identifier pour un projet donné un nombre de bailleurs de fonds de l'ordre de la douzaine. Cette multiplicité a plusieurs aspects : les financements qu'il faut coordonner peuvent consister en fonds publics fournis par les administrations et les services et fonds privés ou para-publics fournis par les agences. En second lieu, les services qui gèrent l'octroi et l'emploi des ressources sont nombreux; enfin les niveaux de décisions concernés sont différents, les fonds provenant des autorités centrales ou des autorités locales et régionales.

99- La multiplicité des sources ne semble pas en elle-même, constituer un obstacle majeur à la coordination des financements et ne devrait poser que des problèmes de comptabilité. Si elle est en fait la cause de difficultés nombreuses, c'est que cette multiplicité s'accompagne d'une indépendance réciproque et d'un cloisonnement des décisions et des procédures de financement. Ce phénomène est une des manifestations de la sectorisation des administrations et des services dont il a été souvent question. La planification des ensembles coordonnés se trouve donc affrontée à une segmentation financière qui est d'autant plus gênante que les structures administratives sont plus rigides, la centralisation plus grande et l'autonomie financière des divers partenaires plus faible. Les effets de cette segmentation s'accroissent dans la mesure où les règles qui régissent le financement sont diverses selon les secteurs considérés, et donc selon les équipements financés qui constituent les éléments de l'ensemble à planifier. Il existe souvent une grande disparité entre les normes de coûts des diverses administrations, entre les façons dont sont formulées ces normes, entre les procédures d'allocation de ressources - en particulier la répartition des charges entre administrations centrales et

autorités locales varient d'un équipement à l'autre - et entre les modalités du contrôle des dépenses. Un dernier facteur de complexité est la disparité des moyens dont disposent les partenaires concernés, qui pèse d'un grand poids dans les rapports de force qu'ils entretiennent. Dans les contextes où la centralisation est grande, les collectivités locales qui sont le plus intéressées à la coordination sont celles qui disposent de la plus faible part des moyens et de la plus faible autonomie financière.

100. Pour assurer la convergence des financements, pour répartir équitablement les charges et les responsabilités, pour harmoniser et coordonner dans le temps les décisions et les échéances en fonction de la dynamique du projet, la planification doit recourir à une utilisation originale des règles en vigueur ou à des dispositions nouvelles qui peuvent être prises pour favoriser la coordination. Les procédures les plus efficaces seraient sans doute celles qui permettraient une mise en commun des ressources. Cependant, une telle solution radicale ne semble avoir jamais été mise en oeuvre. Cette idée suscite résistances et réticences de la part des partenaires qui redoutent de voir leur responsabilité se dissoudre dans cette mise en commun, ou de devoir renoncer à leurs règles de gestion et aux garanties qu'elles leur fournissent. En outre la responsabilité d'une gestion globale de l'emploi des ressources est difficile à assigner dans de telles procédures, et le danger existe de la voir confier à un organisme purement technique. Dans certains projets il apparaît toutefois possible de désigner un interlocuteur unique des divers investisseurs, qui soit en mesure d'assurer la coordination des financements et de l'utilisation des ressources : comité de direction du projet, collectivité locale ou administration ayant vocation à la coordination. Le choix de cette responsabilité dépend beaucoup de la répartition des pouvoirs de décision dans la structure politico-administrative du pays. En outre le problème du contrôle de cette responsabilité reste délicat et doit toujours faire l'objet d'une attention particulière.

101. Parmi les mesures qui semblent le plus positives on peut citer les suivantes :

- i) Ouverture d'une "ligne budgétaire unique" pour le financement des équipements des nouvelles zones urbanisées (encore faut-il que cette ligne soit alimentée par les diverses administrations).
- ii) Procédures de financement global anticipé : en Suède par exemple, les équipements coordonnés peuvent être financés par un prêt global que l'état accorde dans le cadre des prêts au logement.

- iii) Financement anticipé de certains éléments clés de la coordination. Des prêts spéciaux, ou des allocations spéciales de ressources peuvent être accordés pour le financement des études initiales, le paiement d'un coordonnateur, ou la réalisation des infrastructures communes aux divers équipements coordonnés. Le fait de pouvoir disposer de ressources dès le début de la planification, est très important pour la coordination. Elles peuvent être accordées - à titre définitif ou à titre d'avance - par des organismes parapublics, voire privés (fondations), par des fonds de l'Etat (ou des fonds fédéraux dans le cas des Etats-Unis) constitués pour encourager des initiatives globales.
- iv) Enfin la coordination des financements peut se résoudre par un étalement des investissements dans le temps; la planification doit alors prévoir un développement en phases du projet. Mais au lieu de construire l'un après l'autre les divers équipements, il est nécessaire de prévoir que la coordination puisse s'effectuer à chaque phase et dès la première. Le projet peut alors se développer à partir d'un premier germe composite d'installations coordonnées, chaque phase ajoutant un sous-ensemble également composite. Une telle procédure n'est évidemment pas compatible avec l'utilisation de plans standard pour la construction des divers types d'équipements.

PROGRAMMATION ET CONCEPTION DES INSTALLATIONS

102.- Les démarches examinées ci-dessous sont celles par lesquelles les conceptions d'ensemble élaborées dans la planification générale sont traduites en termes d'installations. Les démarches précédentes ont permis d'identifier les moyens disponibles correspondant à la liste établie des équipements à coordonner. Elles ont également établi des objectifs communs élucidés et reconnus par les divers partenaires. Ce que doit être effectivement l'ensemble coordonné doit alors être défini. Dans les démarches qui concourent à répondre à cette question, les divers partenaires - responsables des divers types d'équipement et représentants des intérêts locaux concernés - interviennent pour faire valoir les besoins auxquels ils doivent satisfaire et leurs conceptions en matière d'installations mais aussi les contraintes auxquelles ils se trouvent astreints. Ces contraintes peuvent être formelles - règles et normes, limitation des coûts, programmes établis - ou informelles - habitudes acquises, demandes et pré-perceptions des utilisateurs, etc. De ce point de vue, les

démarches de programmation et de conception ne diffèrent pas de celles qui concernent tout équipement, coordonné ou non avec d'autres. Ce que la coordination leur apporte de spécifique tient d'abord à la multiplicité des partenaires, et donc à la multiplicité et à la diversité des besoins particuliers et des contraintes à respecter. Cette spécificité tient aussi au fait que le projet à réaliser se définit moins comme une somme d'équipements que comme un ensemble d'installations où le tout devrait déterminer les parties.

Moyens et contraintes

103. Les démarches de programmation/conception dépendent largement de la façon dont se présentent les ressources disponibles. Si les concepteurs disposaient d'une enveloppe unique de ressources - constituée par les participations des divers partenaires - la liberté de conception serait évidemment maximum. Mais on a vu qu'une telle mise en commun des moyens ne se réalise jamais. On en vient donc souvent à identifier dans les divers projets, les surfaces correspondant à chaque source de financement, même lorsque ces surfaces sont éclatées en divers sous-ensembles, ou lorsque des surfaces à financements différents se trouvent imbriquées. Dans certains projets, il existe des "frontières-virtuelles" non matérialisées dont l'utilisation des installations ne parvient pas toujours à se dégager. Il est plus fréquent d'avoir affaire à des enveloppes partielles, correspondant, par exemple, au financement de l'école, de la maison de jeunes, ou des installations sportives. Si ces diverses enveloppes sont définies comme des limites de coût, leur utilisation n'étant soumise qu'au respect de certains minimums de surfaces définies par leur fonction (des surfaces d'enseignement, par exemple), le travail de conception dispose d'une marge d'interprétation qui se prête aisément à l'adaptation des installations particulières à la conception d'ensemble. Beaucoup plus contraignantes au contraire sont les situations où le financement est assorti d'un programme impératif défini en locaux de nature et de dimensions définies. Ce type de dispositions s'accorde mal avec le travail de coordination qui en vient souvent alors à multiplier le recours aux exceptions ou à limiter sérieusement ses ambitions. Dans beaucoup de situations on constate que la rigidité des programmes et des conditions qu'ils imposent au financement varie d'un type d'équipement à l'autre soit parce que les exigences ou les règles des administrations et des services peuvent, dans un même pays, être très différentes; soit que certains services acceptent, dans le cadre d'un projet et des négociations qu'il entraîne, de modifier leurs règles ou d'expérimenter une pratique nouvelle. Cette inégalité dans la souplesse des dispositions imposées par les divers investisseurs ne permet pas

toujours une utilisation optimale des ressources, la commodité fournie par la flexibilité de certains programmes dispensant souvent de mettre en cause la rigidité des autres.

104. Un autre type de tension intervient dans ce travail : les exigences spécifiques des divers partenaires ne se concilient pas aisément avec les besoins liés à la coordination des équipements. Dans certains projets on a cherché à constituer, à partir d'une bibliothèque de lecture publique et d'une bibliothèque scolaire, un ensemble d'installations à la fois mieux pourvu et susceptible d'utilisations multiples; il n'a pas été toujours facile alors de concilier la proximité souhaitée par les pédagogues entre les activités d'enseignement et la documentation et les ressources, avec l'ouverture de cet ensemble au public, supposant un facile accès de l'extérieur, ou une articulation avec les espaces de rencontre ou de loisirs. Ce problème particulier se rencontre dans de nombreux cas : Istres, Yateley (voir les études de cas correspondants), Grenoble, Abraham Moss (Manchester) où il a trouvé des solutions très différentes. Ce type de difficultés est assez général, il peut porter :

- sur les relations entre installations différentes : toutes les liaisons souhaitables ne peuvent être assurées, et les liaisons prioritaires ne sont pas les mêmes selon les divers points de vue;
- sur leur conception de détail : comment concilier, dans l'aménagement d'une zone d'enseignement les exigences pédagogiques et celles de l'accueil d'adultes qui devraient l'utiliser ? est-ce qu'un même bloc médical peut répondre à la fois aux exigences du service de santé scolaire, à celles de la médecine du travail, et à celles d'un centre public de santé, ou plusieurs blocs sont-ils nécessaires ?
- sur les fonctions que l'on peut leur faire jouer : si la coordination des équipements a pour effet de développer les activités sociales de l'école ne risque-t-on pas une concurrence entre les exigences correspondantes et celles de la fonction d'enseignement ? si un home d'enfant assure une fonction de formation professionnelle pour de jeunes femmes, dans le cadre de l'éducation des adultes, cela peut-il se faire sans préjudice pour la fonction principale de cet équipement, si des moyens supplémentaires ne peuvent lui être fournis ?

105. La difficulté de concilier les diverses exigences entre elles ainsi qu'avec les objectifs de la coordination prend aussi des aspects tout différents, et la solution n'en appartient pas toujours aux responsables

engagés dans l'élaboration des projets. Les administrations fixent des normes de coûts, ou des exigences de qualité qui varient souvent de l'une à l'autre, ce qui n'est qu'un aspect de la diversité des réglementations. Lorsque certains partenaires ne peuvent participer au projet qu'en fournissant des équipements régis par des modèles type ou des plans standard, il se trouvent pris dans une alternative de tout ou rien; ces équipements s'intègrent généralement mal aux ensembles coordonnés, et les procédures aboutissent parfois à satisfaire des besoins qui n'existent pas ou sont satisfaits par ailleurs dans le cadre du projet coordonné; de telle sorte que les duplications d'installations ne peuvent pas être évitées (cas classique des divers équipements sportifs ayant chacun leurs blocs de vestiaires, souvent sous-utilisés).

Passage de l'idée à l'acte

106. Selon les ressources disponibles et leurs possibilités d'emploi, selon les diverses contraintes, mais aussi selon leurs objectifs et la nature des conceptions mises en oeuvre, les solutions que les divers projets apportent à la coordination des équipements constitue une très vaste gamme. Il n'est pas possible d'en présenter la diversité, et la tentative d'en dresser une typologie s'est avérée vaine, en raison des trop nombreux paramètres à prendre en compte. Au demeurant, l'utilité d'une typologie ne paraissait pas évidente. Mais il a semblé possible et opportun de présenter en les ordonnant selon le niveau auquel a été portée la coordination, définie en termes physiques, certains types de solutions les plus fréquemment rencontrées, en signalant à leur propos les principales démarches auxquelles elles donnent lieu.

107. Un premier type de solution consiste à juxtaposer les différents équipements, de telle sorte que chacun d'eux reste très proche des exigences et des conceptions habituelles de l'administration ou de l'agence qui en est responsable. L'école est telle, ou peut s'en faire, qu'elle aurait pu exister hors d'un projet coordonné et il en va de même du club de jeunes ou de la bibliothèque. La juxtaposition des divers équipements peut se faire selon le modèle du campus /paragraphe 97 i}7, c'est-à-dire par la réunion des équipements sur un même terrain, ou selon le modèle du complexe, les équipements distincts étant "sous le même toit". Yateley appartient au premier genre, de même que la Conte Community School à New Haven (Etats-Unis) qui comprend trois blocs semi-spécialisés (école partiellement ouverte aux adultes et équipements sportifs, auditorium, bibliothèque publique et centre communautaire). Le complexe de Dunbar à

Baltimore (Etats-Unis) regroupe au contraire en un seul bloc de nombreux équipements (1).

108. Le travail de conception, en tant qu'il concerne la coordination, porte principalement sur les domaines suivants :

L'implantation des divers équipements et leurs positions relatives. L'importance de cet aspect apparaît a contrario dans l'exemple de Yateley(2) où cette implantation a été surtout déterminée par les aléas d'un développement empirique.

Les liaisons entre ces équipements qui peuvent consister en un réseau d'espaces extérieurs (places, cheminements piétonniers, etc.) ou en circulations intérieures, halls, galeries, qui peuvent alors recevoir d'autres fonctions que celle de liaison (accueil, expositions, rencontres informelles, etc.).

Les relations avec l'environnement : conditions de desserte et d'accès (parkings, liaison aux transports publics, distribution des entrées); accueil (halls, points d'information); espaces extérieurs, qui peuvent être conçus non seulement selon leur destination fonctionnelle (jeux, détente, décor) mais encore comme des éléments de transition avec le milieu proche. A Dunbar on a même été plus loin : la place sur laquelle s'ouvre le complexe est entourée d'autres équipements scolaires ou communautaires (sans autre coordination, mais coopérant avec Dunbar Community High School); son aménagement a été particulièrement étudié pour qu'elle serve de prolongement du complexe vers l'extérieur.

Enfin, les modifications internes que l'on peut introduire dans chaque équipement pour qu'ils puissent accueillir des activités diverses et des publics différents. Ces modifications varient en ampleur selon les projets, mais elles se limitent à des additions ou à des détails d'interprétation. A Yateley, par exemple le studio d'art dramatique (équipement scolaire) a reçu des aménagements lui permettant d'accueillir du public (gradins escamotables); dans le même bloc ont été inclus, grâce à des fonds additionnels, une salle de réunions pour la communauté (conseil municipal, associations) et le bureau du secrétariat de mairie. Evidemment, lorsque ces modifications deviennent importantes jusqu'à se traduire par des transformations, on passe à un autre type de conception.

1) Kennedy, op.cit., paragraphe 65.

2) Hawkins, op.cit., paragraphe 33.

109. Un second type de solution consiste à rechercher les intersections possibles et souhaitables entre les divers équipements. C'est une solution courante, mais la démarche utilisée dans plusieurs projets suédois en fournit une bonne illustration. Dans un premier temps, on procède à une analyse des programmes des divers équipements tels qu'ils pré-existent à la coordination pour déterminer les éléments (correspondant à des surfaces constructibles) superposables ou pouvant être fusionnés : les surfaces prévues pour les activités sportives de l'école et celles du hall de sport peuvent être superposées, la bibliothèque de l'école et la bibliothèque publique peuvent être jointes, les ateliers de l'école et ceux du centre de loisirs peuvent être confondus. Au niveau de la conception on peut décider alors de ne pas construire certaines surfaces redoublées par d'autres (le centre sportif suffit amplement à assurer les besoins scolaires). Les surfaces ainsi dégagées entrent dans le bilan des économies réalisées par la coordination, ou peuvent parfois être réutilisées pour créer certains espaces non prévus par les programmes. On peut aussi joindre les surfaces comparables de programmes différents pour créer un seul type d'installations plus grand. Cette méthode permet ainsi de définir des espaces communs aux différents équipements coordonnés : salle à manger commune, pouvant servir également de salle de réunions ou de jeux; salles pour le personnel; batteries d'ateliers; hall d'accueil. En corollaire, les divers équipements se trouvent modifiés, plus ou moins profondément, par rapport à leurs programmes de base, qui restent toutefois des guides assez fermes de la conception.

110. Un dernier type de solution, aux aspects multiples, apparaît lorsque l'on cherche à intégrer les équipements de façon plus étroite. On peut parler d'intégration lorsque les éléments d'un ensemble - ici les installations - sont définis à partir de cet ensemble et non l'inverse. Au lieu de se fonder principalement sur l'interprétation des programmes ou des diverses commandes passées, le travail de conception s'oriente plutôt vers la détermination des fonctions que doit remplir l'ensemble coordonné - qui excèdent toujours la somme des fonctions définies par les divers partenaires coopérant au projet. On essaie ainsi de libérer la conception des définitions codifiées qu'en font généralement les divers services, de la correspondance généralement établie entre ces fonctions et les installations, pour regrouper les activités - et les installations correspondantes - sur de nouvelles bases.

111. Ces démarches peuvent s'orienter de diverses manières. Dans un premier type de projets, on peut s'efforcer surtout de déterminer des unités fonctionnelles; on peut nommer ainsi les sous-ensembles d'installations qui accueillent les activités concourant à une même grande

fonction. On peut pour cela procéder à une analyse empirique des programmes de base(1) pour déterminer les fonctions qu'ils peuvent assurer et les installations qui leur correspondent. C'est ce qui a été fait à Istres où l'ensemble des équipements prévus ont été décomposés en un total de 73 éléments. Les unités fonctionnelles ont été définies ensuite par regroupement des divers éléments que l'on juge correspondre à la même fonction. A Istres elles étaient au nombre de dix (enseignement, lecture et documentation, administration, accueil, sports, "ateliers", restauration, etc.) qui ont correspondu à dix ensembles d'installations répartis sur le campus. De la sorte, les surfaces provenant de chaque programme, et qu'il restait nécessaire d'identifier à des fins de contrôle, se trouvent éclatées dans différents blocs (5 pour les installations du collège). Il est possible de conduire plus avant cette recherche, ainsi que cela a été fait à Grenoble, où les unités fonctionnelles ont été définies de façon opérationnelle pour être la base de l'organisation du fonctionnement (unité maison de l'enfance; unité médiathèque; unité animation/expression; unité audio-visuelle etc.); les installations ont été conçues comme des moyens d'action de ces unités.

112. D'autres solutions adoptent une démarche inverse, tout en essayant de définir des unités d'Installations comme base de la coordination. Dans ce cas les unités définies ne sont pas caractérisées par une fonction, mais sont multi-fonctionnelles. La coordination ne consiste pas seulement à constituer un système d'unités, mais aussi à organiser à l'intérieur de chaque unité une coordination d'activités différentes. On en citera deux exemples :

Dans le projet SAND (Hartford, Etats-Unis) un des principes de base était de situer l'école au plus près de l'habitation (elle devait à l'origine s'intégrer aux logements) et d'en faire le point focal de la vie de la communauté. Cela supposait d'abord que les écoles constituent des unités dispersables de faible dimension (100 élèves environ). Le modèle a pu être défini dans l'expérience, deux de ces unités ayant fonctionné dans un entrepôt désaffecté et réaménagé avant que le projet ne soit construit. Il s'agit en fait d'unités polyvalentes ouvertes à la communauté, accueillant des activités scolaires très diversifiées ainsi que des activités communautaires. Ces unités sont suffisamment petites pour que la façon globale dont y est traitée la coordination des activités ne soit pas un obstacle

1) Programmes qui sont prescrits ou recommandés par les divers partenaires pour la construction d'équipements non coordonnés.

au fonctionnement. Dans le projet définitif, le réseau de base constitué par huit unités dispersées (multi-instructional areas, MIAs) sera complété par des unités fonctionnelles, également dispersées dans le quartier (centre des arts, centre de santé, centre d'information et documentation, etc.) dont les écoles aussi bien que les membres et groupes de la communauté seront les utilisateurs.

Le service d'architecture et de construction du ministère anglais de l'Education et de la Science conduit actuellement plusieurs projets de développement(1) fondés sur une procédure dite "plot strategy" correspondant à un développement par phases des projets /paragraphe 101 iv}7. Ce développement procède par réalisation successive de blocks composés chacun d'équipements coordonnés, l'utilisation des blocks déjà réalisés se modifiant d'ailleurs à chaque phase. La recherche porte alors sur la définition de ces unités composites, toutes différentes et multi-fonctionnelles. Cette stratégie est appliquée aussi bien à la restructuration progressive du réseau d'équipements d'une ville en cours de rénovation (Crewe) qu'au développement d'ensembles coordonnés sur campus qui doivent croître en même temps que la ville qu'ils desservent.

La concertation

113. Dans les démarches de conception des équipements coordonnés la concertation joue un rôle important. La coordination accroît la nécessité de fonder le travail de conception sur un dialogue entre concepteurs et usagers qui a été maintes fois soulignée dans les travaux du Programme de l'OCDE sur la Construction scolaire. En effet, plus encore que lorsqu'il s'agit de la construction d'une école, les projets d'équipements coordonnés doivent anticiper sur un fonctionnement de type nouveau pour déterminer les types d'installations appropriés; l'absence de précédents susceptibles d'éclairer l'élaboration des nouveaux projets est encore plus évidente. En outre les "clients" dont les concepteurs doivent prendre en compte les demandes sont beaucoup plus nombreux et beaucoup plus divers. C'est en raison de cette multiplicité qu'il faut ici parler de concertation et non plus seulement de dialogue entre concepteurs et clients. Cette concertation doit s'entendre en un double sens : elle concerne en effet non seulement les échanges entre concepteurs et "clients", mais encore la discussion voire la négociation entre les divers intérêts que recouvre ici le terme de "clients", et entre lesquels peuvent apparaître des divergences, voire des conflits.

1) Voir Design note N° 14, op.cit.

114. Cette concertation a été sommairement décrite à propos de l'approche participative des besoins (paragraphe 76 et 77); en fait, c'est souvent la même concertation qui continue, de l'étude des besoins à celle des conceptions, et l'on ne peut pas, le plus souvent, les distinguer dans la pratique. Il n'est donc pas utile ici d'ajouter à cette description des détails supplémentaires. Mais il faut préciser les différents niveaux auxquels elle peut s'établir, car il est rare que l'élaboration des projets développe cette concertation à tous les niveaux où il est nécessaire de l'établir. Le plus fréquemment, la concertation s'établit au niveau des responsables des divers services ou agences concernés. Les représentants des divers pouvoirs (locaux ou régionaux) peuvent s'intégrer à ce niveau de concertation ou lui rester extérieur pour réserver leurs possibilités d'arbitrage. Elle se développe fréquemment aussi au niveau des professionnels ou spécialistes, experts et techniciens, qui peuvent soit constituer des groupes spécifiques, soit intervenir à titre de conseil au premier niveau de concertation. Un troisième niveau peut être défini par la concertation des personnels qui interviennent dans les divers équipements coordonnés : enseignants, travailleurs sociaux, animateurs, leaders d'associations, etc. Ils développent des points de vue de praticiens, et, à en croire l'expérience, parviennent plus difficilement à des consensus. Un dernier niveau est celui des usagers, c'est-à-dire des utilisateurs réels et potentiels des services fournis par les équipements coordonnés. Ce niveau est le plus rarement sollicité sans doute parce que la concertation y rencontre des difficultés de toutes sortes : temps et coûts nécessaires, disponibilité étroite et faible intérêt, difficultés d'expression, etc., mais aussi parce que les responsables des projets, soit par souci d'efficacité, soit par conviction personnelle, doutent de l'utilité de ses résultats; enfin les méthodes dont on dispose sont rares et peu répandues, alors que la méthode à utiliser semble devoir être d'autant plus élaborée que la participation est plus large. Bien entendu, la concertation suppose non seulement des travaux par niveaux, mais aussi des réunions rassemblant plusieurs niveaux, ou même tous. En fait, ces réunions communes ne font pas disparaître les distinctions entre niveaux différents et consacrent souvent la suprématie que la quasi totalité des projets accordent en fait aux deux premiers niveaux sur les deux derniers.

115. Quelles que soient les formes qu'elle emprunte, (assemblées ou "charettes", travaux de groupe, etc.) la concertation pose un certain nombre de questions importantes qui restent encore sans réponse : d'abord celle de la part que prennent en fait, dans le travail de conception, les partenaires des différents niveaux. Tous les projets montrent que les

responsables du premier niveau gardent toujours un rôle déterminant, et la question reste ouverte de savoir s'il est possible qu'il en soit autrement. Ensuite il serait utile de savoir comment s'établissent les consensus et s'exercent les arbitrages que suppose toute concertation. Il faut à ce propos distinguer deux types de décisions qui sont fréquemment confondues : les décisions techniques qui portent sur la manière de coordonner et les décisions politiques qui portent sur les objectifs de la coordination. Les architectes ont souvent dans cette concertation une position particulière. Elle est privilégiée dans la mesure où, non impliqués dans la sectorisation des divers services, ils peuvent efficacement faire converger les intérêts différents. Mais d'un autre côté, elle est difficile dans la mesure où, si la responsabilité de la coordination n'est pas assumée, ils peuvent être amenés à prendre au niveau de la conception des décisions qui, par leurs incidences sur le fonctionnement, sont en fait d'ordre politique. Enfin, et c'est une question de méthode, comment la concertation peut-elle aboutir à la formulation de demandes ou de propositions véritablement utilisables par les concepteurs. Faute d'y parvenir, elle laisse souvent aux concepteurs le dernier mot et les conceptions doivent alors plus à leur talent qu'à la réflexion collective. Il serait donc utile qu'une plus large information soit diffusée sur les méthodes susceptibles de donner à la concertation une pleine efficacité.

STRUCTURES DE MISE EN OEUVRE DES PROJETS COORDONNES

116. il faut examiner en dernier lieu quelques problèmes d'organisation et de dispositions institutionnelles soulevés par la planification des projets coordonnés. Ils se posent souvent parce que la pratique habituelle de la planification de projets d'équipements séparés dépendant d'une seule administration ou d'un seul commanditaire ne fournit pas de structures adéquates à la coordination. Ils se posent également parce que la possibilité de développer de tels projets dépend beaucoup des conditions du contexte politico-administratif.

L'unification des responsabilités

117. La coordination des ressources aussi bien que la cohérence des décisions à prendre s'accomode mal de la disparité des responsabilités, de leur multiplicité qui résulte de la participation de diverses administrations ou agences au projet. On pourrait donc penser que si les projets pouvaient relever d'une responsabilité unique, leur coordination serait plus facile à réaliser, et plus effective. Mais, comme on l'a vu à

propos du financement, les diverses administrations ne délèguent pas aisément leurs pouvoirs et la question se pose de savoir à quel organisme cette responsabilité unique serait confiée. Aussi les organismes de direction des projets sont-ils généralement des instances de coordination, beaucoup plus que des instances pourvues de pouvoirs unifiés. L'efficacité de telles solutions dépend beaucoup du système administratif propre au contexte où se situe le projet. Dans les pays où la plus grande part des décisions en matière d'équipements peuvent être prises à l'échelon des autorités locales, la participation des représentants locaux des diverses administrations aux organes de direction des projets suffit, sous réserve d'un consensus minimum, à assurer une coordination efficace. Par contre, là où les décisions en matière d'équipements sont prises à l'échelon central, ou sont contrôlées par lui, la coordination au niveau des projets connaît des limites certaines, et les pouvoirs locaux ont tendance soit à réclamer des mesures exceptionnelles accroissant leur pouvoir dans le projet, soit à s'en désintéresser faute de pouvoir exercer des responsabilités qui soient à la mesure de leur participation.

118. La question se pose également de savoir comment composer les équipes de direction de la planification. Certains projets constituent pour cela des structures ad hoc qui disparaissent lorsque le projet est en fonctionnement. D'autres au contraire s'efforcent d'utiliser les structures en place. Cette question a une incidence très importante sur les relations entre la conception et le fonctionnement des projets. Il semble important d'assurer une continuité entre les responsabilités engagées dans la planification et celles qui sont en jeu dans le fonctionnement. Cette continuité dépend beaucoup de la participation des administrations et des agences à toutes les décisions prises dans la planification et conception; cela dépend aussi de certaines mesures qui peuvent être prises, par exemple la désignation anticipée du responsable qui sera chargé de la direction de l'ensemble coordonné, et qui peut jouer, dans la planification, un rôle de coordonnateur.

Le rôle des autorités centrales

119. Dans tous les pays les autorités centrales sont concernées par la coordination des équipements, soit qu'elles aient à intervenir directement dans les divers projets, soit qu'elles considèrent cette coordination comme une politique possible ou souhaitable en matière d'équipements. Elles accordent donc aux projets d'équipement coordonnés une attention particulière. Le rôle qu'elles jouent dans leur développement dans leur diffusion ou dans la mise en route de projets nouveaux varie considérablement d'un pays à l'autre. Cela dépend d'abord de choix politiques : la

coordination des équipements peut être considérée simplement comme une "expérience pour voir", ou au contraire comme l'orientation d'une politique d'équipements qui doit être soutenue. Cela dépend encore du degré de centralisation politico-administrative du pays considéré. Dans les pays à forte centralisation, la coordination des équipements ne peut se développer de façon efficace au niveau des projets sans qu'au niveau des administrations centrales un travail de coordination soit également mis en oeuvre et qu'un organe pourvu de pouvoirs réels soit mis en place pour cela. Dans les systèmes décentralisés, l'intervention des autorités centrales revêt plutôt la forme d'incitation. Des fonds peuvent être constitués pour favoriser le démarrage des projets; ou encore l'administration centrale elle-même peut organiser le soutien financier de projets sélectionnés ainsi aux Etats-Unis où le département fédéral de la Santé, de l'Education et du Bien-être (Department of Health, Education and Welfare) a mis en place un service chargé d'appliquer les dispositions de la loi du 21 août 1974 concernant les Community Schools.

120. Dans tous les cas les autorités centrales devraient lorsqu'elle souhaitent le développement d'une politique de coordination, assurer au moins les tâches suivantes :

Tâches de régulation. Elles concernent les informations et les échanges entre les administrations en ce qui concerne la possibilité, les conditions, les avantages et les risques de la coordination d'équipements; l'harmonisation des systèmes de normes et de règles régissant la programmation et la construction des divers équipements; la coordination des modalités d'octroi des ressources, et là où le problème se pose, coordination des échéanciers de financement.

Tâches de conseil et d'appui. Les autorités locales ou les responsables de projets particuliers peuvent ne pas disposer des compétences ou des moyens d'étude nécessaires à la conduite aussi efficace que possible de ces projets. Il serait donc utile que les autorités centrales interviennent par des informations, des directives ou des conseils, mais aussi par un appui aux études qui sont faites dans les projets, ou la prise en charge d'études plus générales sur les problèmes de coordination.

Tâches de recherche et de développement. Elles consistent dans la mise en oeuvre de projets de développement particulièrement étudiés, suivis et évalués avec l'aide des autorités centrales, dont les résultats peuvent être largement diffusés et sont rentabilisables pour de nouveaux projets.

QUATRIEME PARTIE : L'UTILISATION DES EQUIPEMENTS COORDONNES

COMME CADRE D'EVALUATION DES PROJETS

121. L'objet de cette dernière partie n'est pas d'étudier pour elle-même l'utilisation des équipements. Cette utilisation dépend en effet de nombreux facteurs qu'il n'est pas possible d'analyser dans ce rapport. Elle dépend notamment de la façon dont est conçue la coordination des services et des activités, et du type d'organisation mise en place pour l'assurer; mais cette coordination dépend à son tour des relations sociales qui caractérisent le milieu où elle se développe. Le point de vue adopté ici consiste à considérer l'utilisation des installations comme le point de rencontre concret entre le fonctionnement de la coordination et la conception des équipements. En ce sens, cette utilisation sert de révélateur aux problèmes de la coordination des équipements qui ont de multiples aspects : rapports sociaux dans la collectivité, relations interservices ou interagences, organisation du fonctionnement, conception des installations. C'est ce dernier aspect qui sera principalement exploré, mais les autres seront évoqués dans la mesure où ils ont des incidences sur lui. L'observation de l'utilisation renvoie ainsi à la question suivante : dans quelle mesure et à quelles conditions les installations coordonnées peuvent-elles être des instruments appropriés de la coordination des activités et des services ?

122. Quelques observations faites sur les réactions des utilisateurs à l'égard des installations en fonctionnement ont pu surprendre. Certains par exemple manifestaient de l'indifférence, comme s'ils n'avaient pas conscience du cadre dans lequel ils travaillaient, alors qu'ils avaient participé avec un certain enthousiasme à la conception. En fait, leur déception vient de ce qu'à propos des équipements ils avaient rêvé de bien autre chose. D'autres, des enseignants en l'occurrence, faisaient preuve d'une vive agressivité verbale à l'égard des installations, ce qui n'était souvent qu'un moyen de fuir la remise en cause de leurs pratiques que la situation de coordination impliquait pour eux. Les installations ne sont que rarement le facteur déterminant du fonctionnement des projets coordonnés. Les questions de personnel, par exemple, sont beaucoup plus importantes, et certains projets américains montrent que, dans la crise économique récente, l'utilisation de certaines installations a dû être restreinte ou même suspendue, faute de pouvoir maintenir un personnel

suffisant pour assurer leur plein emploi. Il convient donc de ne pas imputer à la nature des installations des effets qui relèvent d'autres causes. Mais il est important de savoir comment elle intervient dans la recherche de la meilleure utilisation possible des ressources investies. Ainsi, dans l'exemple cité on pourrait se demander s'il existe des types d'installations moins vulnérables que d'autres aux difficultés économiques du fonctionnement.

Relations entre la prévision du fonctionnement et la conception des équipements

123. On peut noter dans le développement de tous les projets des décalages nombreux entre le fonctionnement attendu, tel que le travail de conception a pu en établir le modèle ou simplement le décrire par anticipation, et le fonctionnement observé. Ce phénomène est classique et concerne tous les équipements, coordonnés ou non, mais il est amplifié et prend des caractères particuliers dans les situations de coordination. Quelques exemples permettent d'illustrer son importance :

On a noté aux paragraphes 62 et 81 que les objectifs des projets devaient souvent s'infléchir pour tenir compte de besoins nouvellement apparus. Dans le cas d'Istres, cité à ce propos, le besoin est devenu évident de créer des installations-relais au plus près des habitants des zones périphériques, qui se trouvent isolés du Centre éducatif et culturel et dépourvus de services sociaux. A Grenoble, si l'on attendait une population socialement différenciée, le fait que 25% des enfants et des jeunes soient des immigrants, a pris les responsables au dépourvu, et ce fait s'est révélé très important pour l'utilisation des équipements coordonnés. A Ranneberg, enfin, le quartier neuf a attiré plus de personnes âgées qu'on ne l'avait prévu et l'école primaire du Centrum reste insuffisamment occupée.

124. Le modèle pédagogique élaboré lors de la conception ne peut pas toujours être mis en oeuvre dans l'école incluse dans le projet, l'équipe enseignante mise en place à l'ouverture n'ayant pas les mêmes options que les concepteurs ou n'étant pas suffisamment compétente, de telle sorte que la cohérence du projet se trouve rompue, et que certaines installations sont sous-utilisées. Par contre, le dynamisme du développement des projets peut conduire l'école à se modifier plus vite que prévu et à manifester des besoins en activités nouvelles.

125. De nouvelles activités apparaissent et entraînent de nouvelles exigences en matière d'installations. C'est le cas à Ann Arbor où des

programmes nouveaux ont été lancés par les autorités de l'éducation après la réalisation de Mack School (par exemple, programme de participation volontaire à l'enseignement). A Istres l'accueil du centre aéré (organisation de loisirs d'enfants) dans le centre coordonné n'était pas d'abord prévu, et a été décidé après la mise en service du projet. En même temps que de nouvelles activités apparaissent l'importance relative des différentes activités change, variant les proportions des diverses catégories de public. A Dunbar, la diminution du nombre des élèves de l'école a permis l'implantation d'un centre pour l'éducation de la petite enfance dans une zone ainsi libérée de l'école. Les transformations internes ont pour effet des transferts nombreux dans l'utilisation des locaux du type de celui qu'évoque l'exemple précédent. Cela peut être dû à la croissance de certains besoins (des bureaux ont été transformés à Istres en salles de réunions, et une petite bibliothèque en "salle de rencontres") ou la décreue de certains autres; mais aussi à la décision des utilisateurs (à Rannebergen, les personnes âgées ont abandonné le "hobby room" pour s'installer dans une salle polyvalente qu'elles ont aménagée, et une salle à manger pour le personnel a été transformée en "teenage club"). Il faut donc tenir compte *du dynamisme des projets coordonnés qui engendrent par eux mêmes des besoins nouveaux - ce qui suscite parfois la méfiance à leur égard de certaines administrations - et qui se transforment selon leurs propres nécessités.

126. Les décalages constatés ont plusieurs causes. L'une d'elle est que l'étude des besoins reste toujours insuffisante, comme on l'a déjà signalé. Bien évidemment cette étude ne peut résoudre tous les problèmes, et bien des exemples ci-dessus semblent en défier la valeur; mais, à condition de ne pas rester purement statique, elle peut formuler en termes d'alternatives d'utiles prévisions. Mais il est tout aussi important d'admettre que tout ne peut pas être prévu. Le cadre prévisionnel fourni par l'étude des besoins devrait donc être conjugué avec l'aménagement d'une liberté d'évolution dont les effets ne sont pas prévisibles. La conception des installations doit donc non seulement accepter mais encore favoriser une certaine indétermination.

127. D'autres causes de décalage n'ont pas comme celle-là d'envers positif. Elles sont liées à la discontinuité entre ceux qui décident au niveau de la conception et ceux qui décident au niveau du fonctionnement, ceux-ci n'assumant pas toujours les responsabilités et les choix des premiers. Selon, par exemple, qu'il est possible ou non de désigner à l'avance et de recruter le personnel sur des critères liés aux objectifs du projet, les résultats seront très différents.

Les dispositions et structures d'organisation et l'utilisation des installations

128. La façon dont le fonctionnement s'organise dans un ensemble coordonné est évidemment déterminante pour l'utilisation des installations. En fait, il existe une interdépendance forte entre la coordination des activités et services et celle de l'utilisation des installations. Si la première commande la seconde, celle-ci révèle ou reflète les problèmes qui se posent au niveau de celle-là. Cela peut être vu, par exemple, dans les phénomènes d'appropriation - telle cette occupation exclusive et quasi continue d'un hall d'accueil par un groupe d'adolescents marginaux - qui révèlent la réalité de certaines tensions sociales; ou encore dans le fait que les équipements deviennent parfois, entre certains services ou certains groupes de la collectivité, des enjeux de pouvoir.

129. Sans vouloir faire une analyse juridique des systèmes d'organisation de la coordination, qui sont très divers, on peut examiner un certain nombre de distinctions importantes ici, dans la mesure où l'utilisation des installations en est dépendante. Une première distinction est celle qui existe - ou qu'il faut faire - entre les pouvoirs de direction (political power) et les pouvoirs de gestion (management power) les premiers sont d'ordre politique et décident sur les choix, les objectifs, l'allocation des ressources et, en particulier, les principes de l'utilisation des installations; les seconds ont davantage un rôle d'exécution et d'organisation. Le problème de la distinction de ces pouvoirs a été posé, à Yateley, par le principal de l'école secondaire qui souhaitait ne pas faire partie du conseil de direction du Centre (improprement nommé "management committee" et composé d'élus) pour pouvoir garder la liberté de ses avis et décisions techniques. A Grenoble, les usagers ont revendiqué de participer plus largement au pouvoir de direction, tout en refusant de participer au pouvoir de gestion. Cette distinction est importante pour la coordination en général - et l'utilisation des installations en particulier - qui doit procéder, dans son principe, d'une décision d'ordre politique pour que les difficultés de sa gestion puissent se résoudre de façon claire. On ne traitera pas ici de la question de savoir si ces deux types de pouvoir peuvent ou non être exercés par la même instance.

130. Quant aux systèmes d'organisation qui régissent le fonctionnement dans son ensemble, ils varient considérablement, chaque projet élaborant le sien, et en aucun pays on ne semble avoir cherché à mettre au point une structure type qui puisse s'appliquer aux divers projets coordonnés. Pour les Etats-Unis, Larry Molloy, des Educational Facilities Laboratories,

New York, distingue pas moins de six modèles différents (1) et même dans un pays centralisé comme la France, chaque projet a une structure administrative différente. De telles structures ne peuvent pas être étudiées ici, dans la mesure où elles ne sont intelligibles qu'en relation avec les différents contextes politico-administratifs, mais surtout parce que l'objet de ces structures dépasse largement les problèmes d'installations pour concerner principalement l'organisation et la gestion de toutes les activités, de leur financement et des personnels qu'elles nécessitent.

131- Du point de vue qui nous intéresse ici, il semble que les procédures utilisées dans les diverses structures se réduisent à deux grands types, les procédures fédératives et les procédures intégratives. Dans les premières chaque sous-ensemble d'installations reste lié à une institution (école, centre sportif, centre de loisirs, service social, etc.) qui en est, quel que soit le régime de propriété, l'occupant prioritaire et le responsable. Un système d'échanges mutuels de services permet alors d'organiser l'utilisation commune ou partagée des installations. Ce système est généralement régulé par la direction de l'ensemble qui peut gérer directement les utilisations en commun. Dans les procédures intégratives, il n'existe pas de relation de droit entre les installations et ceux qui les utilisent. L'utilisation de toutes les installations est gérée par la même instance qui les met, selon des règles élaborées en commun et selon les besoins et demandes, à la disposition des utilisateurs (unités fonctionnelles internes, établissements scolaires, clubs, groupes ou demandeurs extérieurs). Dans tous les projets, l'utilisation partagée des installations reste plus importante que l'utilisation en commun d'un même sous-ensemble d'installations; mais dans le second type de procédures, cette dernière utilisation semble plus fréquente, et le plein emploi des installations peut être plus aisément organisé, et souvent de façon plus souple.

132. L'utilisation des installations, mais surtout leur gestion matérielle (entretien, transformation, répartition des charges) dépend également du statut qui les régit. La grande diversité qui existe aussi sur ce plan peut être ramenée à quelques distinctions simples entre les systèmes :

Celui qui semble offrir le maximum de possibilités est le système de propriété unifiée; toutes les installations ont le même propriétaire (la commune par exemple) et cela simplifie beaucoup les problèmes d'entretien, de transformation, et donne une grande souplesse de gestion. Signalons le cas de Rannebergen où le

1) Molloy, op.cit., pages 70 à 79.

propriétaire unique est la Société constructive de logements qui loue les installations aux divers services et répartit les charges. Mais cette unification n'est pas partout réalisable en raison d'un attachement de certains partenaires à la propriété ou d'une obligation administrative de la conserver.

Lorsque le propriétaire unique dispose de la responsabilité financière, il peut percevoir des droits de location pour toute utilisation des installations par des tiers : associations ou groupes de la communauté, familles se réunissant pour des fêtes, entreprises ou particuliers. Ce système est largement répandu aux Etats-Unis.

A Istres, un système de copropriété a été instauré entre trois administrations pour un des blocs de l'ensemble. Il fonctionne selon les règles du droit privé et le gestionnaire du Centre en est le syndic.

Mais les cas les plus nombreux sont ceux de systèmes mixtes (mais peut-on encore parler de système?) où une diversité plus ou moins grande existe entre les régimes et statuts des divers équipements coordonnés, ce qui donne lieu, souvent, à des situations confuses, parfois inextricables, sources de nombreuses difficultés.

Rôle et statut de l'école : incidences sur l'utilisation des installations

133. Dans tous les cas observés, l'école est le partenaire objectivement dominant. Cela s'exprime d'abord en termes physiques : les installations scolaires sont les plus importantes dans l'ensemble coordonné, et représentent les investissements les plus importants; l'école est souvent considérée, dans la coordination, comme le principal pourvoyeur en locaux. Cela se traduit également en termes de personnel : les enseignants constituent la catégorie la plus nombreuse et on souvent plus que les autres catégories, un esprit de corps affirmé. Cela peut aussi se manifester sur le plan administratif : la direction de l'école ayant en fait ou en droit un poids plus important dans les instances de direction ou de gestion. Dans plusieurs pays, on considère que dans la plupart des projets la direction de l'ensemble doit revenir au directeur de l'école. Enfin, le statut de l'école dans la collectivité renforce sa position dominante : elle est faite pour tous, et toutes les familles se sentent plus directement concernées par l'école que par toute autre institution.

134. Cette position dominante de l'école a des incidences importantes sur l'utilisation des installations et sur la participation du public non scolaire aux activités des équipements coordonnés. On a déjà dit, au

paragraphe 36, que le rôle de l'école dans la coordination variait, selon les contextes, en fonction de son image sociale et de son prestige social. Cette remarque générale se traduit ici par le fait que les incidences du statut de l'école sur l'utilisation et la participation varient d'une situation à l'autre. Là où le prestige de l'école n'est guère contesté et son image positive, la position dominante de l'école accroît la participation. Là où cette image est négative, elle devient au contraire un obstacle. Il est plus important encore de remarquer que, dans un même contexte, l'image de l'école varie selon les groupes ou les catégories sociales, de telle sorte que, sans qu'on le veuille et sans qu'on en prenne conscience, cette image joue un rôle de sélection du public utilisant les installations coordonnées. On a pu constater à Istres par exemple, que des mères de familles de condition modeste hésitaient à fréquenter le centre de santé inclus dans le Centre éducatif et culturel, parce qu'elles le confondait avec l'école dont elles avaient une image d'autant plus défavorable que leurs enfants y avaient plus de difficultés d'adaptation. Ces remarques renforcent ce qui a été dit sur la fonction symbolique des équipements; l'image que l'on donne à un ensemble coordonné - ou que de toute façon il prend - doit être considérée comme un facteur important de son utilité réelle. Le statut de l'école peut aussi influencer les modes d'utilisation : dans la mesure où il renforce les modèles traditionnels d'activité scolaire, ceux-ci peuvent s'étendre à l'ensemble des activités; les activités structurées, institutionnalisées, et dont les besoins en installations sont aisément déterminables, l'emportent alors sur les activités libres.

135. L'importance de l'école dans la coordination est également liée au caractère prioritaire généralement accordée à l'utilisation scolaire des installations. Cette priorité est d'abord une question de temps. Le temps scolaire est structuré de façon claire mais rigide. En règle générale, l'utilisation des locaux scolaires par un public non scolaire n'est possible qu'en dehors du temps scolaire, c'est-à-dire que le temps d'utilisation non scolaire est résiduel par rapport au temps scolaire. Or ce schéma simple ne correspond plus aujourd'hui aux besoins qui se manifestent dans la coordination. Ainsi, les heures les plus propices aux loisirs ou aux activités communautaires des mères de famille correspondent au temps où leurs enfants sont à l'école. Le développement de la formation continue multiplie aujourd'hui les sessions à plein temps, et les adultes concernés fréquentent les ensembles intégrés en même temps que les élèves. On pourrait imaginer qu'un aménagement du temps scolaire permettrait de résoudre les difficultés de concurrence qui naissent de ces situations. Mais, dans une société où le rythme de la vie scolaire influence de plus

en plus largement celui de la vie sociale, cela reste un voeu pieux. Il faut donc trouver d'autres solutions et ne pas s'en tenir à la formule trop simple du plein emploi fondé sur l'occupation successive des locaux par les élèves et le public non scolaire. A Istres les locaux d'enseignement sont partagés, dans la journée, entre les élèves et les adultes en formation. A Abraham Moss, on organise des enseignements communs aux élèves du secondaire et aux adultes de la formation continue (further education) qui peuvent utiliser en même temps les salles de sciences, par exemple, qui ont une conception appropriée.

136. Le caractère prioritaire des activités scolaires peut se traduire d'autres façons. Il doit tenir compte en effet des besoins spécifiques des enfants, qui ne sont pas les mêmes, par exemple, dans l'école primaire et dans l'école secondaire. Il est généralement reconnu que dans la première on a davantage besoin de procurer aux élèves un cadre ayant un caractère privé, et de leur réserver en propre des espaces plus nombreux, ou de mieux isoler certaines de leurs activités. Ces considérations doivent être prises en compte lorsque l'on détermine les relations entre les installations. On a vu par exemple (paragraphe 64) que la proximité entre les activités de l'école primaire de Pontiac et celles du bureau de l'emploi était apparu intenable, notamment en raison de la transparence qui a été donnée aux installations dans la conception du centre. Un parti tout différent a été pris à Dunbar où les services sociaux sont regroupés dans une aile nettement séparée des installations scolaires.

137. Un dernier type d'influence du statut de l'école sur l'utilisation des installations est liée aux différences entre les activités scolaires et les activités non scolaires. Tout d'abord, la participation aux premières procède de l'obligation, alors que la participation aux autres est volontaire. Cette différence toute simple a des conséquences nombreuses. Dans un ensemble coordonné, les conditions d'accès sont ainsi beaucoup plus importantes que dans une école. Pour participer à la vie des équipements coordonnés les adultes qui n'y viennent pas par obligation ne doivent pas être gênés par des difficultés de transport, ou de parking (la pénurie de parking diminue beaucoup la participation à Pontiac, surtout pendant la journée où ceux qui existent sont occupés par les enseignants). La proximité entre les équipements et le logement est aussi déterminante, alors que l'on s'est longtemps contenté, pour les écoles, de terrains mal situés. Pour les mêmes raisons, les conditions d'accueil prennent une importance beaucoup plus grande que celles qu'on leur accorde généralement dans la conception des écoles. On en vient donc à accorder un grand intérêt non seulement à la qualité de l'environnement intérieur offert

par les installations coordonnées, mais aussi aux relations humaines que cet accueil suppose. On voit ici que l'image des équipements et leur fonction symbolique joue un rôle particulier. Il faut enfin fournir aux utilisateurs des moyens de se repérer et de s'orienter dans les différentes parties de l'ensemble coordonné en fonction de leurs intérêts, alors que ce problème se règle différemment pour les écoliers qui fréquentent quotidiennement leurs locaux et s'y répartissent en fonction d'un emploi du temps réglementé. Enfin, il faut admettre que le public vienne non pour une activité précise mais simplement pour être là. Dans un ensemble coordonné, les lieux à ne rien faire ont aussi leur place, ainsi que les points de rencontre, et les points focaux de la vie sociale tels qu'un bar, une véranda ou un coin de repos.

138. Une dernière conséquence : dans la programmation d'une école il est relativement simple de déterminer le nombre de places nécessaires, en ajustant les moyens fournis à un fonctionnement prévisible. Dans les ensembles coordonnés, les capacités des installations étant ouvertes aux utilisateurs non soumis à l'obligation, il n'est pas possible de procéder de la sorte. L'utilisation des installations telle qu'elle peut être observée oblige à se régler plutôt sur les "périodes de pointe" qu'il n'est pas possible d'éliminer ou de réduire comme on le fait dans l'emploi du temps d'une école. Cette remarque conduit à rechercher de nouvelles méthodes pour déterminer la capacité des installations; elle oblige aussi à revoir la notion de plein emploi des locaux à la lumière de cette discontinuité et de cette irrégularité caractéristiques de la participation des adultes.

La nature et la conception des installations et l'utilisation coordonnée

139. Bien que la nature des installations ne détermine que secondairement leur utilisation, celle-ci fait apparaître un certain nombre de problèmes qui relèvent de leur conception. On peut ainsi voir que la conception des installations coordonnées soulève des questions spécifiques liées à l'utilisation commune et partagée à laquelle elles doivent être appropriées. Les solutions qui sont apportées à ces questions n'ont jamais valeur de modèles, et il ne s'agit pas ici d'en apprécier la qualité. C'est quand elles sont confrontées à la réalité, dans leur utilisation, qu'on peut comprendre quelles questions ont tenté de résoudre ceux qui les ont conçues et celles qu'ils auraient peut-être dû se poser.

140. Une première série de questions se posent à propos des utilisations multiples que l'on fait des installations, et des installations que l'on prévoit pour accueillir diverses activités (polyvalence) ou différents

publics (banalisation). Bien que ces deux caractéristiques puissent être combinées, faut-il pour autant les confondre? Les aires ouvertes d'écoles primaires que l'on trouve dans les projets de Pontiac et Mack School sont polyvalentes : elles accueillent de nombreuses activités éducatives, et comprennent notamment un centre de ressources, des aires de réunion de groupes, des postes de travail individuels; mais elles sont réservées aux élèves de l'école. Bien qu'elles soient directement reliées aux installations communautaires, elles ne sont que rarement utilisées par les adultes ou les jeunes, sauf pour certaines manifestations très occasionnelles pour lesquelles elles doivent être réaménagées à chaque fois. Au contraire dans beaucoup de projets, les salles de classes qui ont aussi une utilisation non scolaire n'assurent qu'un type d'activités.

141. Les questions qui se posent dans la coordination sont surtout celles qui concernent la diversité des utilisateurs; la polyvalence se retrouve en effet dans bien des équipements non coordonnés. Or il n'est pas aisé de définir les qualités qui rendent les installations propices à cette utilisation. A Grenoble, les salles d'enseignement ont été conçues pour offrir un environnement inaccoutumé aux activités des élèves et un cadre de travail plus proche des besoins de vie sociale (certain degré de confort et d'intimité, éclairage haut très agréable). Cette conception qui avait pour but d'inciter à de nouveaux rapports pédagogiques, se révèle particulièrement accueillante aux activités des adultes pour lesquelles elles sont très demandées, l'attitude des enseignants étant plutôt négative. Il semble ainsi que ce qui fait l'attrait de ces salles pour les activités des adultes soit précisément ce qui est perçu comme une contrainte par les enseignants. On sait que c'est généralement l'inverse qui se produit. Dans les écoles communautaires de Berlin, beaucoup de classes restent inutilisées le soir par les adultes parce qu'elles sont trop neutres. Mais lorsque certains groupes les décorent elles sont perçues par les autres comme des locaux réservés. Il semble donc que le travail de conception soit aux prises avec une tension entre d'une part la nécessité de garder une certaine neutralité aux locaux pour qu'ils conviennent à plusieurs utilisateurs, et la nécessité de leur donner une certaine personnalisation si l'on veut qu'ils soient effectivement utilisés, d'autre part.

142. La question se pose aussi de savoir jusqu'à quelle limite il est possible de multiplier les divers utilisateurs et les diverses utilisations d'un même type d'installations. A voir en effet la pauvreté ou le dénuement de certains espaces polyvalents ou l'échec des tentatives pour rendre un espace utile au plus grand nombre possible d'usages, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux limiter cette polyvalence lorsqu'elle semble

conduire à accepter des locaux de qualité médiocre. En outre, n'est-il pas possible de concevoir les installations polyvalentes dans une perspective dynamique, de telle sorte que la polyvalence apparaisse moins comme une réponse donnée une fois pour toutes, qu'un moment dans une conquête progressive des installations par les utilisateurs ? Les installations polyvalentes seraient alors surtout des lieux où les utilisateurs pourraient explorer leurs propres besoins, pour choisir ensuite un lieu d'activités convenant mieux à ces besoins. Cette idée repose sur le fait que les groupes suivent presque tous une évolution dans leurs rapports avec les installations. Chaque groupe ne trouve pas d'emblée sa propre place; la coordination des équipements a-t-elle pour objectif de faire qu'il n'ait plus à la chercher, ou de lui ménager des étapes dans sa recherche ?

143. Les adolescents marginaux qui avaient accaparé le hall polyvalent (paragraphe 128) n'avaient en fait aucun autre lieu où aller, et ne pouvaient trouver leur propre place. Ce qui conduit à se demander si, pour favoriser les communications entre les groupes et faire se rencontrer ceux qui s'ignorent, il ne faut pas en même temps fournir aux divers groupes des moyens de se différencier, d'affirmer leur propre existence. On peut remarquer à ce sujet que la coordination des équipements aux Etats-Unis a changé de tendance. Dans la fin des années 60 on espérait beaucoup que le regroupement massif et compact des installations et leur interpénétration permettraient de revivifier l'unité de la communauté. On en doute aujourd'hui et on cherche davantage à fournir des installations de taille plus modeste, qui cherchent moins à faire que "tout communique avec tout" qu'à personnaliser les espaces, et mieux les identifier pour mieux les coordonner.

144. Lorsqu'on fournit, dans un ensemble coordonné un type d'installations connu, polyvalent ou non, comment la coordination modifie-t-elle sa conception ? Dunbar comprend une salle de théâtre. L'objectif premier de cet ensemble était de fournir un centre communautaire à une communauté très démunie. La construction du théâtre et des salles de musique a modifié cet objectif, et ces installations ont été d'un niveau professionnel très au delà des besoins concrets de la communauté; leur utilisation aujourd'hui est très semblable à celle de n'importe quelle salle de théâtre. A Istres un débat assez vif s'est instauré, à propos de la conception de la future salle de spectacle, entre les tenants de la simplicité et de la robustesse pour une polyvalence maximale, et ceux de la noblesse et de la technicité des activités culturelles. En fait, et c'est une remarque qui peut être étendue à d'autres cas, chaque type d'équipement participe d'un modèle établi dont il est difficile de le

dissocier pour l'ajuster aux exigences de la coordination avec lesquelles ces modèles sont rarement cohérents.

145. Ce problème apparaît aussi lorsqu'il s'agit de définir les diverses installations pour tenir compte des équipements qui existent hors de l'ensemble coordonné. Au paragraphe 24 on indique comment une école s'est modifiée dès l'instant où elle utilisait à l'extérieur des moyens éducatifs dispersés. On retrouve l'exemple de la salle de théâtre. S'il existe dans le milieu proche une autre salle de théâtre celle de l'ensemble coordonné aura-t-elle les mêmes caractéristiques que s'il n'en existait pas ? Les MIAs de SAND peuvent apparaître comme des écoles relativement pauvres. En fait, elles sont conçues en fonction de l'utilisation qu'elles feront du centre des arts et du centre d'information et de ressources dispersés dans leur quartier.

146. Enfin, une question trop souvent négligée dans la coordination est celle des détails dont on ne mesure pas exactement l'importance, alors que souvent c'est sur ces détails qu'achoppe l'utilisation coordonnée. L'utilisation des ateliers, des salles spécialisées de science ou d'arts de la maison peut rester faible, ou engendrer des conflits faute de rangements assez bien dimensionnés pour mettre à l'abri, d'une séance à l'autre, les travaux en cours très vulnérables. Le hasard des programmes mal coordonnés peut conduire à multiplier les chaufferies, alors que par contre, il reste impossible d'éclairer ou de chauffer partiellement les bâtiments lorsqu'une partie seulement est utilisée; ce défaut devient d'autant plus insupportable que la rigueur fait place au gaspillage en matière d'énergie. Terminons par les vestiaires : à Abraham Moss on a résolu par un dispositif de vestiaires transformables un problème simple; quand des élèves vont à la piscine, il y a de grandes chances pour que le nombre des filles soit égal à celui des garçons. Quand il s'agit de groupes non scolaires de jeunes, d'adultes ou de personnes âgées, il n'en va plus de même, de telle sorte que la symétrie des vestiaires aboutit à un sous-emploi d'un côté et à un goulot d'étranglement de l'autre.

Coûts et avantages

147. Dans les paragraphes qui précèdent ont été soulignées les relations principales qui existent entre l'utilisation des installations d'une part et les modes d'organisation, le rôle et le statut de l'école et la conception des installations d'autre part. On a examiné en outre dans quelle mesure cette conception des installations pouvait et devait, dans le cadre de la coordination, tenir compte de ces relations. Les remarques qui en résultent indiquent un certain nombre de pistes que l'évaluation de projets particuliers devrait suivre et approfondir. Or l'étude des divers cas

examinés montre que l'évaluation des projets a très rarement été entreprise. Trois études partielles seulement, faisant l'objet de documents inédits ont été repérées(1). Elles restent largement descriptives et seule l'une d'elles propose une méthode originale mais dans le seul domaine de l'évaluation des coûts auquel elle se limite. Cette absence de travaux d'évaluation est sans doute regrettable. Elle tient sans doute à deux causes : la plupart des projets sont encore semble-t-il dans une phase d'exploration, et n'ont pas atteint la maturité à partir de laquelle une évaluation peut être significative; d'autant que les effets attendus de la coordination, tels qu'ils peuvent se déduire des objectifs des projets sont, par nature, longs à se révéler. En outre, les procédures d'évaluation qui ne sont que rarement élaborées pour les équipements habituels, apparaissent a priori beaucoup plus complexes et difficiles à mettre au point, lorsqu'il s'agit d'équipements coordonnés. Or l'évaluation des projets s'avèrera nécessaire dès lors qu'il s'agira de dépasser les projets particuliers pour définir la coordination au niveau des politiques en matière d'équipements. On peut donc considérer que si l'intérêt suscité par les projets d'équipements coordonnés se confirme, l'évaluation constituera un des problèmes clés des politiques de coordination d'équipements dans les années qui viennent.

148. La complexité du problème, ainsi que son insuffisante maturation qui a pu être constatée dans les études de cas ont conduit à ne pas le traiter dans ses véritables dimensions dans le cadre d'un rapport de synthèse qui devait couvrir de très nombreux aspects et réserver une part assez large à l'information. Toutefois, les questions d'évaluation doivent être abordées, avant de conclure, sous un nouvel aspect particulier. En effet, on a pu voir qu'au niveau des motivations et dans le cadre des justifications et des négociations qui marquent les premières démarches des projets, la coordination apparaît et est présentée comme source de certains avantages que l'on attend d'elle. Il est donc nécessaire de se demander, en terminant, si les avantages escomptés s'inscrivent dans la réalité. En fait, on verra que cette question n'est pas susceptible d'une réponse simple par oui ou par non, et c'est en termes relatifs que l'on doit apprécier la

1) Pontiac Human Resource Center, "Fiscal analysis, unpublished draft for the Educational Facilities Laboratories, New York", 1975. Cf. Kennedy, op.cit., paragraphe 70.

Comparaison des coûts d'un équipement intégré : le Centre éducatif et culturel d'Istres et des équipements similaires éclatés, rapport non publié, Istres 1975.

"Better than a Baby Sitter, a Progress Report on the Abraham Moss Centre, Manchester", DES, Londres 1975.

mesure dans laquelle ces avantages peuvent être réalisés. Mais cette question permet aussi d'aller un peu plus loin dans l'examen des problèmes d'évaluation, notamment en montrant que celle-ci devrait consister pour une large part, à mettre en relation ce que la coordination exige avec ce qu'elle permet.

149. Une des premières questions qui se posent est celle des coûts. C'est aussi un des premiers arguments qui sont mis en avant pour défendre ou justifier les projets : en coordonnant la réalisation de plusieurs équipements on devrait parvenir à réduire les coûts d'investissements; en coordonnant leur utilisation, on devrait diminuer les coûts de fonctionnement. Les études faites sur les projets réalisés pour vérifier ces hypothèses restent décevantes. Tout d'abord elles sont rares; ensuite, celles qui sont connues concluent uniformément par l'affirmative(1). Certaines - comme c'est le cas pour Rannebergen - sont effectuées au niveau de la programmation, c'est-à-dire avant réalisation. Mais le caractère le plus discutable de ces études tient à leur méthode même. En effet elles procèdent par comparaison entre les équipements coordonnés et des équipements analogues que l'on aurait pu réaliser séparément. Mais les termes comparés sont-ils vraiment comparables ? Lorsqu'il s'agit d'équipements juxtaposés (paragraphe 107), cette comparaison ne semble pas présenter de difficulté insurmontable, chaque équipement pouvant être identifié, et les modifications qu'il subit du fait de la coordination aisément repérées. Mais lorsqu'il s'agit d'équipements en intersection (paragraphe 109) ou d'équipements intégrés (paragraphe 110) il est beaucoup plus difficile de savoir ce que l'on compare. Un équipement isolé peut-il servir de terme de comparaison à un équipement dont la caractéristique essentielle est d'être un élément d'un ensemble qui ne se définit pas par la somme de ses composants ? La coordination des équipements postule que les ensembles ou réseaux réalisés ont une signification et un effet différents d'une addition d'équipements séparés. S'il reste donc toujours possible de comparer les investissements consentis pour un ensemble d'équipements avec la somme des investissements partiels qui seraient nécessaires à la réalisation d'équipements séparés, on peut douter de la validité d'une comparaison dont les termes ne sont pas fixes. Elle

1) Exemples : Le rapport sur Pontiac évalue les économies réalisées à \$380 000 sur une dépense totale de 2 178 000. Cf. Kennedy, op.cit., paragraphe 70.

L'étude sur Istres fait apparaître des coûts inférieurs pour les équipements intégrés, en comparaison d'équipements témoins, la différence pouvant aller jusqu'à 20%.

risque en fait de méconnaître le caractère spécifique des situations de coordination, radicalement différentes de celles où les équipements restent isolés et indépendants les uns des autres.

150. Beaucoup de ceux qui ont tenté de telles comparaisons conviennent qu'il s'agit d'une question mal posée. C'est ce qui apparaît, par exemple, dans la situation de Yateley où des crédits supplémentaires ont été fournis par la municipalité pour adapter les équipements scolaires projetés à l'utilisation communautaire. Si l'on compare, par exemple le coût de la salle d'art dramatique réalisée avec le coût de celle que l'on aurait construite pour les seuls besoins de l'école, ils sont incontestablement supérieurs. Mais si l'on compare les coûts additionnels pris en charge par la municipalité avec ceux qu'auraient exigé d'elle des installations communautaires indépendantes, ils sont nettement inférieurs; et d'ailleurs, vu ses ressources, la municipalité ne pouvait absolument pas envisager un projet d'équipements séparés. Plus généralement, dans la plupart des projets, le vrai problème est d'utiliser au mieux, de tirer le maximum de rendement d'une enveloppe financière définie par les participations des autorités ou agences qui, dans une autre situation auraient à réaliser des équipements séparés. Le problème de la comparaison ne se pose pas, dans ces conditions, en termes opérationnels. Le caractère non adéquat de ces comparaisons est encore plus évident lorsqu'il s'agit de dépenses de fonctionnement, puisque les types d'activités et de services rendus sont incontestablement plus nombreux et plus variés dans les ensembles coordonnés que dans les équipements pris individuellement.

151. Bien des responsables sont aujourd'hui passés d'une attitude comptable à une attitude plus politique en essayant de rapporter les coûts investis aux services rendus, c'est-à-dire de les mettre en relation avec leurs objectifs pour savoir dans quelle mesure ces objectifs ont été atteints. Il n'existe guère de méthode établie pour cette démarche. On peut signaler toutefois celle utilisée à Istres pour traduire en termes quantitatifs ce rapport entre les coûts et les services rendus. L'étude a comparé les coûts du Centre éducatif et culturel à ceux d'équipements témoins. Elle a ensuite recherché des indicateurs permettant d'exprimer cette comparaison. Si l'on fait l'hypothèse que, du fait de la coordination, chaque institution correspondant à un équipement (l'établissement scolaire par exemple) dispose d'une surface plus grande, et chiffrable, puisqu'il utilise les installations des autres équipements, un premier indicateur investissement permet de comparer à l'établissement surface disponible

témoin l'équipement correspondant de l'ensemble coordonné. Un autre indicateur est fourni par le rapport investissement et se heures annuelles d'ouverture réfère à l'objectif du plein emploi. De même, pour prendre en compte les

coûts de fonctionnement la comparaison a porté sur l'indicateur
dépenses de fonctionnement
heures d'ouverture

152. La limite d'une telle étude est qu'on peut se demander si le sens de ses résultats ne se trouve pas déjà dans ses hypothèses. Mais elle a l'intérêt de mettre en évidence, en en donnant une expression chiffrée, le surcroît de services rendus que l'on peut attendre de la coordination. Elle indique aussi une voie de recherche qui devrait être poursuivie et approfondie pour appliquer les méthode d'analyse des coûts (savoir exactement ce qu'on dépense et pour quoi) à une situation nouvelle.

153. On invoque parfois, contre la coordination, les coûts supplémentaires qu'elle entraîne. Et il est vrai que les projets donnent lieu à des dépenses que l'on n'aurait pas faites à propos d'autres équipements, par exemple pour les études préparatoires ou de conception, et l'on pourrait, dans certains pays, y ajouter le coût caché non comptabilisable que constitue la participation des fonctionnaires à ces travaux. Peut-on cependant considérer ces dépenses comme des coûts supplémentaires de la coordination. En fait, les problèmes d'études préalables et de dépenses de conception se posent à propos de tous les types d'équipements, coordonnés ou non. Il est simplement vrai que lorsqu'il s'agit d'équipements non coordonnés il est plus facile de se dispenser de ces coûts, notamment en raison de la tendance à reconduire des solutions connues ou à procéder par constructions en série, ou à utiliser des systèmes dont le coût de mise au point est disjoint des coûts d'investissement; toutes solutions qui sont difficilement reconductibles dans le cas de la coordination. La coordination, de ce point de vue, pose simplement le problème de l'intégration des coûts de l'innovation (essentiellement des études qu'elle suppose) dans une politique d'équipements et de la répartition de ces coûts. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le seul critère acceptable semble bien être celui des services rendus pour une dépense donnée. La question de savoir si la coordination entraîne, de ce point de vue des coûts supplémentaires est ainsi un faux problème. Les seules questions justifiées dans ce cas sont de deux types : la collectivité au sens large souhaite-t-elle assurer aux usagers des services plus nombreux et meilleurs; quel est le coût réel des services rendus dans le cadre de la coordination. On voit aisément que la formulation des critères ou la détermination d'indicateurs permettant de répondre à ces questions est loin d'être encore élucidée; de telle sorte que l'évaluation des avantages de la coordination dépend de choix et d'options politiques et sociales qui dépassent les problèmes d'équipements.

154. Bien qu'on ne puisse entreprendre ici cette élucidation on peut remarquer toutefois qu'à un niveau plus modeste, la coordination des équipements peut et doit d'abord être appréciée dans les aspects qualitatifs des

effets que l'on peut lui attribuer. On ne peut en apporter d'autres preuves qu'un accord quasi général sur un certain nombre de points parmi les responsables rencontrés. Le premier concerne les effets de la coordination sur l'école. Ces effets sont généralement d'autant plus importants et reçoivent d'autant plus d'attention que les objectifs des projets font une plus grande place aux transformations de l'école. Certains projets américains, par exemple, sont organisés autour des objectifs de ce type et le renouvellement pédagogique de l'institution scolaire est, de toute évidence, le résultat le plus spectaculaire et le plus important de la coordination des équipements. En dehors de ces cas, on peut avancer comme une conclusion d'ensemble que l'innovation pédagogique se développe de façon significative dans tous les projets, même si, dans certains cas cette évolution de l'école semble marquer un retard par rapport aux objectifs éducatifs plus larges, aux objectifs sociaux, et au développement des activités non scolaires des projets. L'évaluation en ce domaine dépasse le cadre de ce rapport dont le point de vue spécifique concerne les équipements. Elle pourrait notamment porter sur l'ampleur de cette transformation de l'école pour apprécier dans quelle mesure elle est imputable à la coordination, ou si le projet coordonné fournit seulement un cadre propice à une évolution qui relève d'autres facteurs. Elle pourrait, plus efficacement, concerner la nature des changements de méthode et de contenu pour dégager la spécificité des incidences de la coordination sur les changements observés; pour étudier également dans quelle mesure les objectifs éducatifs de l'école se concilient avec les autres objectifs des projets et de quelle nature sont les tensions éventuelles qui se manifestent concrètement entre ces objectifs.

155. Pour s'en tenir aux problèmes d'installations, une évaluation devrait être faite des moyens supplémentaires que l'action éducative de l'école reçoit de la coordination des équipements. Les études de cas n'ont pas permis de développer cette évaluation de façon systématique; mais les observations empiriques apportent de nombreux éléments de réponse à cette question. De telle sorte que la conclusion d'ensemble qui peut être dégagée sur ce point est nettement positive : les écoles bénéficient d'une utilisation d'installations dont l'importance et la nature sont sans rapport avec celles que peuvent utiliser les écoles d'un même niveau non coordonnées, dans le même contexte. Par contre, les charges correspondant à ces moyens supplémentaires n'incombent pas nécessairement à l'école, et lorsque les charges de celle-ci s'en trouvent accrues, cet accroissement ne semble pas proportionnel aux moyens nouveaux dont elle bénéficie. Une évaluation plus fine devrait précisément porter sur l'analyse de ce rapport entre les moyens supplémentaires fournis à l'école et les charges

éventuelles qui en résultent pour elle, et, plus généralement sur le rapport entre les coûts d'investissement et de fonctionnement de l'école et les moyens globaux dont elle dispose effectivement. Un des bénéfices d'une telle évaluation serait sans doute de poser le problème d'une généralisation possible des avantages de la coordination pour l'école. Dans quelle mesure, dans un contexte donné, les activités de l'école ne peuvent-elles pas bénéficier, même en dehors des projets d'équipements coordonnés, de l'utilisation partielle ou partagée d'installations réalisées à des fins non scolaires ?

156. Un autre effet sensible de la coordination des équipements semble être de développer de façon significative la fréquentation des équipements collectifs par la population, et donc de rentabiliser les investissements qui leur sont consentis. En termes quantitatifs, les résultats enregistrés sont bien souvent impressionnants. On évalue par exemple à 42 000 par mois le nombre des participants non scolaires aux activités du Thomas Jefferson Centre à Arlington(1); une étude précise menée au cours d'une semaine-test au centre éducatif et culturel d'Istres montre que 9 100, y compris les 850 élèves de l'école secondaire(2), personnes distinctes ont participé aux activités du Centre. Ce ne sont là que des exemples mais la tendance qu'ils illustrent est quasi générale et globalement on peut affirmer que dans un même contexte les équipements coordonnés sont plus largement utilisés que les équipements analogues qui ne le sont pas. Cependant les données globales recueillies ne permettent pas une analyse plus fine et soulèvent quelques questions. Tout d'abord il existe quelques exceptions à cette tendance, dont un exemple est fourni par Rannebergen où les installations dans leur ensemble sont sous-utilisées; les raisons de cette situation ne sont pas claires, mais l'attitude du personnel semble y jouer un rôle important. En outre, on ne sait pas quelle signification exacte donner aux éléments chiffrés qui cherchent à traduire les résultats. Il n'existe pas d'indicateurs précis ni d'unités de mesure de cette participation, qu'il faudrait en outre différencier : peut-on mettre sur le même plan des types d'utilisation des équipements aussi différents que par exemple une consultation au centre de santé et la participation à un cours d'adulte ou à une fête communautaire ? Enfin, on retrouve sur ce point les difficultés de la comparaison. Il est souvent difficile de comparer du point de vue de la participation les situations de coordination avec les situations où les équipements sont indépendants, en particulier du fait que dans les premières on réalise souvent une gamme d'équipements qui est rarement réalisée dans d'autres conditions.

1} Kennedy, op.cit., tableau 4.

2} Le Boterf, op.cit., paragraphe 143.

157. L'évaluation qui devrait se développer en ces domaines relève de la compétence des sociologues. En effet, les critères purement économiques apparaissent vite limités. Ils devraient d'ailleurs être soumis à une critique attentive. Par exemple, il serait bon de savoir si le critère du plein emploi (utilisation de 100% de la capacité pendant 100% du temps disponible) peut donner lieu à une expression claire de l'utilisation réelle des installations; de savoir également s'il doit être le critère majeur, où s'il ne faudrait pas le compléter ou le remplacer par d'autres tels que celui de la satisfaction de la demande à l'endroit et dans le temps où elle se manifeste. L'évaluation des équipements doit donc être située dans une évaluation plus large concernant l'action éducative et sociale et ses effets. C'est dans la mesure où une telle évaluation serait développée que celle des équipements pourrait se préciser et que la question essentielle pourrait être traitée : dans quelle mesure les équipements coordonnés sont-ils des instruments appropriés de cette action, ou, plus précisément, étant donné les moyens mis en oeuvre, dans quelle mesure sont-ils les instruments les plus adéquats.

158. Dans d'autres domaines, tel que celui du cadre de vie, les incidences de la coordination des équipements peuvent aussi être cernés. Bien qu'il semble difficile de tirer des observations recueillies une vérification suffisante des hypothèses, on peut tenir plusieurs d'entre elles comme des indications globales qu'une évaluation plus fine devrait analyser, mais qui permettent déjà de conclure à la réalité de certains effets. Par exemple, on peut tenir pour significatif que, parmi les ensembles d'habitations construits récemment dans la banlieue de Göteborg, Rannebergen soit le seul dont les logements sont occupés à 100%. L'attrait de la Ville-neuve de Grenoble sur certains groupes sociaux est explicitement relié à la présence du type d'équipements qui s'y trouvent. Dans plusieurs villes américaines, on a pu noter un retour des populations, qui les avaient d'abord quittées pour habiter les banlieues, dans les centres villes réaménagés où la coordination des équipements joue un rôle important. Une étude faite à Ann Arbor établit une corrélation significative entre l'aménagement des équipements collectifs et l'évolution des prix des terrains à bâtir dans les zones avoisinantes. Bien entendu, toutes ces indications devraient être considérées comme des points de départ d'études d'évaluation plus approfondies où la coordination des équipements devrait être située dans l'ensemble des facteurs qui concourent à l'apparition des effets observés. Toutes les remarques qui précèdent ne prétendent donc pas dresser un bilan de la coordination des équipements. Elles soulignent plutôt quelles sont les diverses dimensions des situations de coordination qu'un tel bilan, sous forme d'une évaluation sérieuse dont la définition pourrait faire l'objet de travaux ultérieurs du Programme de l'OCDE sur la Construction scolaire, devrait explorer.

CINQUIEME PARTIE : RELEVÉ DE CONCLUSIONS

159. Les paragraphes qui suivent ont pour but d'attirer l'attention de ceux à qui ce rapport est principalement destiné sur un certain nombre de points clés qui peuvent être dégagés des analyses précédentes. Comme le suggère ce rapport le développement des projets d'équipements coordonnés constitue un moment important dans l'évolution des politiques en matière d'équipements collectifs, et par conséquent, de construction scolaire. Il est donc apparu souhaitable de souligner les considérations qui devraient être prises en compte par les responsables de cette évolution lorsqu'ils ont à déterminer leur attitude à l'égard des politiques de coordination d'équipements.

160. Cette attitude dépend d'options qu'il n'est pas question de discuter ici; mais on peut dire pour simplifier qu'elle se situe généralement entre deux positions extrêmes : celle qui tend à constituer à l'échelle d'une aire de responsabilité (nationale, régionale ou locale) une politique cohérente de coordination de services sociaux dans leur ensemble, dont la coordination des équipements devient alors un élément; celle qui envisage, dans une perspective plus empirique, l'utilisation des enseignements des expériences de coordination d'équipements pour modifier certains aspects des politiques sectorielles, notamment des politiques de construction scolaire. Les conclusions relevées ci-dessous ne préjugent pas des options qui seront prises, mais elles contribueront sans doute à ce qu'elles soient prises en toute lucidité.

-Dimensions politiques

161. La première conclusion est d'ordre général : les problèmes de la coordination des équipements ne pourront plus être éludés par les responsables des politiques en matière de construction scolaire. Dans tous les projets examinés la signification de la coordination, ses avantages et ses effets sont liés à une attitude généralisable : elle consiste à traiter les problèmes de chaque équipement particulier d'un point de vue global et non plus du seul point de vue des exigences spécifiques auxquelles il est destiné à répondre. La question se pose ainsi désormais de savoir dans

quelle mesure les problèmes de construction scolaire peuvent être résolus dans le cadre des seules exigences du système éducatif, et dans quelle mesure ils doivent prendre en compte des exigences plus larges.

162. Cette perspective revient à souligner l'interdépendance entre les activités de l'éducation et les activités des autres fonctions collectives; elle implique que la réalisation des constructions scolaires doit être définie, soit au niveau des projets particuliers, soit au niveau des politiques, dans le cadre d'un effort global pour la desserte de l'ensemble des besoins différenciés d'une population. Elle doit donc faire droit aux exigences nées d'un élargissement des besoins éducatifs; aux sollicitations dont l'école est l'objet de la part des autres services sociaux; à la nécessité de lutter contre les ségrégations et la segmentation sociale; aux besoins, exprimés avec une force croissante, d'une amélioration du cadre de vie.

163. La fourniture des installations scolaires devrait être déterminée, non seulement par les exigences propres à l'éducation, mais aussi par la nécessité d'un emploi rationnel de l'ensemble des ressources physiques disponibles pour satisfaire l'ensemble des besoins de la collectivité. Du point de vue de la collectivité dans son ensemble, la rentabilisation des investissements consentis pour les bâtiments scolaires ne semble plus pouvoir être assurée par le seul usage scolaire. En même temps, certains besoins de l'école peuvent être assurés par des installations qui ne lui appartiennent pas. Enfin les besoins en équipements collectifs croissent rapidement et il existe un déséquilibre entre les divers secteurs de l'action sociale quant aux possibilités physiques de les satisfaire. Les responsables de la construction scolaire devront donc être de plus en plus attentifs à la complémentarité entre les équipements scolaires et les autres types d'équipements, ainsi qu'à la nécessité de donner aux premiers la plus large utilisation possible. Les mesures qui devraient en résulter concernent la planification des équipements (et notamment les critères et procédures des cartes scolaires); la conception des installations nouvelles; l'adaptation et l'utilisation des bâtiments existants - notamment lorsque ceux-ci excèdent les besoins quantitatifs de l'éducation.

164. Les responsables en matière de construction scolaire seront donc probablement amenés à reconsidérer les objectifs sur lesquels se règlent leur action, ou du moins à les élucider en les reliant à des objectifs plus larges qui concernent également les responsables d'autres types d'équipement. Ces derniers objectifs supposent des choix de type politique et social, qui peuvent être pris soit au niveau des projets soit au niveau des politiques en matière d'équipements. Ils impliquent deux conditions : être

définis sur la base d'une coopération et d'une négociation entre de nombreux partenaires; être garantis par les autorités exerçant les responsabilités politiques au niveau où doit se développer l'action. Une condition de succès des projets d'équipements coordonnés, ou des politiques de coordination réside dans l'élucidation en commun, et la discussion approfondie de leurs objectifs, conçues comme un processus continu.

165. Le fonctionnement des projets d'équipements coordonnés montre que les équipements doivent répondre à des besoins plus nombreux, plus divers se renouvelant plus vite que ceux qui sont habituellement envisagés. Les responsables de la construction scolaire seront donc probablement conduits à reconsidérer et élargir la définition des besoins que supposent les normes qu'ils utilisent; à modifier éventuellement ces normes et la façon dont elles s'expriment pour tenir compte de la multiplicité et de la nature de ces besoins. Une connaissance approfondie des besoins de la population desservie est une autre condition d'un meilleur succès des projets et des politiques de coordination. L'amélioration de cette connaissance exige non seulement la collaboration de spécialistes compétents en matière d'analyse sociale, mais aussi et surtout la participation des diverses catégories d'utilisateurs concernés à la préparation des décisions. Les moyens et les délais nécessaires à ces différentes approches devraient être prévus dans la planification des projets ou la mise en oeuvre de politiques.

Dispositions institutionnelles

166. La coordination des services collectifs, y compris les services d'éducation, peut être définie à deux niveaux : au niveau du "point de desserte" des utilisateurs, là où se développent les activités que les équipements doivent accueillir, au niveau des structures qui permettent et règlent le fonctionnement de ces services. La coordination des équipements se développe essentiellement au premier niveau; mais elle dépend aussi du second dans la mesure où, au premier niveau, il n'est pas toujours possible de prendre toutes les décisions la concernant, ni de disposer de tous les moyens nécessaires à leur mise en oeuvre. La coordination des équipements suppose ainsi des dispositions appropriées à chacun des niveaux de décision concernés, mais aussi des dispositions assurant des rapports appropriés entre ces divers niveaux.

167. La coordination des équipements suppose un assez haut degré d'autonomie des autorités responsables au "niveau de desserte", c'est-à-dire des autorités locales. Là où la plus grande part des décisions en matière d'équipements peuvent être prises à l'échelon local, la participation des

responsables locaux des administrations ou agences à la direction des projets suffit généralement à assurer une coordination efficace - sinon une unification des responsabilités. Là où, par contre ces décisions sont prises à l'échelon central ou sont contrôlées par lui la coordination au niveau des projets connaît des limites certaines.

168. Dans la mesure où elles souhaitent le développement d'une politique de coordination d'équipements, les autorités centrales ont un rôle important à jouer dans le développement des projets et/ou des politiques de coordination. Ce rôle dépend des choix politiques ainsi que du contexte politico-administratif. Dans les pays à forte centralisation, la coordination au niveau des projets ne peut se développer sans qu'au niveau des services centraux un travail de coordination soit également mis en oeuvre. Dans les systèmes décentralisés, l'intervention des autorités centrales revêt la forme d'incitations. Dans tous les cas cependant les autorités du niveau central devraient assurer des tâches de régulation (information des partenaires possibles, harmonisation des systèmes de normes, coordination des modalités d'octroi des ressources); des tâches de conseil et d'appui aux autorités locales qui peuvent ne pas disposer des moyens ou des compétences nécessaires à l'étude et à la conduite des projets; des tâches de recherche et de développement.

169. Des instances de coopération et de concertation d'un type nouveau doivent être mises en place pour promouvoir tant les projets que les politiques de coordination d'équipements. Elles se caractérisent par le nombre des partenaires et des intérêts qu'elles mettent en présence et qui sont sensiblement plus nombreux et plus divers que ceux que réunissent les projets de construction scolaire lorsqu'ils instaurent un dialogue entre utilisateurs et concepteurs. Ces instances doivent permettre à des voix multiples de se faire entendre; elles devraient être en mesure de traiter les problèmes de coordination des financements, de programmation, de conception et de fonctionnement de la coordination dans l'utilisation des installations. Toutefois, selon les contextes, il est possible et vraisemblable que certains problèmes auxquels elles sont affrontées exigent des arbitrages par des autorités d'un niveau de responsabilité plus élevé. C'est le cas notamment lorsqu'il s'agit de coordonner les planifications sectorielles des divers équipements collectifs, qui ne coïncident que rarement dans l'espace et dans le temps.

170. La concertation nécessaire à toute coordination des équipements doit être organisée à différents niveaux : responsables des divers services ou agences concernées, représentants des pouvoirs locaux ou régionaux, professionnels, experts ou techniciens, personnels des différents équipements

coordonnés, usagers enfin. Aucun de ces niveaux ne devrait être négligé, et la concertation au dernier niveau, pour délicate qu'en soit la conduite, mérite une particulière attention. La participation des usagers futurs, potentiels ou réels aux décisions sur la conception des équipements coordonnés favorise une utilisation efficace des installations en instaurant une continuité concrète entre conception et fonctionnement. Il en va de même pour les instances qui mobilisent les structures en place par opposition aux instances ad hoc qui se dissolvent lorsque les projets sont mis en route.

171. Le travail de concertation ne se limite pas à la planification, la programmation et la conception des équipements coordonnés. Elle doit s'étendre à l'étude des modèles de fonctionnement et à la mise en place de dispositions - d'ordre politique, administratif et gestionnaire - qui favorisent l'utilisation commune et/ou partagée des installations. Ces dispositions, bien qu'elles ne concernent pas directement les problèmes de fourniture d'installations sont une des conditions sine qua non de la coordination des équipements. Parmi les problèmes que doivent résoudre ces dispositions l'un concerne le rôle que l'institution scolaire doit jouer dans les ensembles coordonnés d'équipements. En particulier, il est important que soit élucidée la question de savoir si le leadership qu'elle assume le plus souvent relève du droit ou simplement du fait.

Passage de l'idée à l'acte

172. Il n'existe pas de solution unique ou de solutions généralisables quant aux façons dont la coordination des équipements peut se concrétiser. Bien que certaines constellations soient plus fréquentes que d'autres, la gamme des équipements coordonnés doit toujours être définie en fonction des situations particulières, des besoins qui s'y expriment, des objectifs définis et des ressources qui peuvent s'y trouver disponibles. De même, les solutions architecturales adoptées se révèlent différentes selon les situations, et ont évolué dans le temps (de la juxtaposition à la concentration et de celle-ci à la dispersion en réseau). Les choix faits à ce niveau doivent toujours se relier aux caractéristiques de la situation et aux responsabilités qui pourront être assumées dans le fonctionnement des projets. Au lieu de rechercher la généralisation de solutions, il semble plus rentable et judicieux d'organiser un transfert d'expérience à travers une politique de recherche et de développement supposant l'évaluation critique des réalisations connues.

173. Beaucoup de projets souffrent d'un décalage entre la conception des installations et la manière dont elles sont utilisées. Il semble ainsi que les résultats de la coordination des équipements restent problématiques

aussi longtemps qu'une relation claire n'a pas été établie entre la conception des installations et la prévision de leur fonctionnement. Mais il est tout aussi important d'admettre que tout ne peut pas être prévu et que la conception doit réserver une certaine indétermination et donc accepter une liberté d'évolution dans l'usage dont les effets ne sont pas prévisibles. De ce point de vue la plupart des conclusions du rapport "Pourvoir aux changements futurs - Adaptabilité et flexibilité dans la construction scolaire" récemment publié par le Programme de l'OCDE sur la Construction scolaire, pourraient s'adapter aux équipements coordonnés.

174. Les équipements coordonnés posent la question de savoir jusqu'à quelle limite il est possible de multiplier les utilisations et les utilisateurs d'un même type d'installations. La polyvalence des installations donne lieu à des solutions multiples; mais elle n'est pas une bonne affaire si elle conduit à accepter des locaux de qualité médiocre et peu appropriés à la plupart des activités qu'ils doivent accueillir. De même, le plein emploi des locaux et leur utilisation par des publics différents ne sont des critères acceptables que dans la mesure où ils ne conduisent pas à une neutralité qui ne serait plus conciliable avec la possibilité de donner aux espaces une certaine personnalisation nécessaire à leur utilisation effective.

175- De ce point de vue une attention particulière devrait être accordée à la façon de concilier l'utilisation des mêmes installations par les élèves et par le public non scolaire; les besoins des premiers, la nécessité de leur réserver certains espaces ou d'isoler certaines de leurs activités varient considérablement selon leur âge, mais aussi selon les conceptions dominantes en matière d'éducation, et les méthodes utilisées dans l'enseignement. D'une façon plus générale la fonction de communication entre groupes sociaux et publics différents que l'on prête aux équipements coordonnés ne doit pas conduire à multiplier les espaces indifférenciés; il faut en effet fournir en même temps aux divers groupes des moyens de se différencier et d'affirmer leur propre existence.

176. Dans la conception des installations, la coordination des divers équipements entre eux ne doit pas conduire à négliger leur coordination avec l'environnement proche. Cela souligne l'importance de l'implantation des équipements coordonnés; de leurs relations avec l'habitat, les transports et les autres éléments du tissu urbain; de la facilité d'accès et des conditions d'accueil; mais aussi la nécessité de tenir compte, dans la conception des installations, des équipements analogues qui peuvent exister dans le milieu, hors de l'ensemble coordonné.

177. Une question trop souvent négligée est celle des détails sur lesquels achoppe l'utilisation coordonnée des installations : vestiaires; rangements; fermetures; dispositifs de fractionnement du chauffage et de l'éclairage, etc.

Utilisation et évaluation

178. C'est l'utilisation des installations coordonnées qui doit servir de critère à la valeur de leur conception. Toutefois, pour un bon emploi de ce critère, il faut tenir compte du fait que l'utilisation ne dépend que partiellement de la nature des installations. Elle dépend notamment de la façon dont est conçue la coordination des services et des activités et du type d'organisation mise en place pour l'assurer, qui dépendent à leur tour des relations sociales caractérisant le milieu où elles se développent. L'utilisation des installations permet donc seulement d'apprécier dans quelle mesure et à quelles conditions les installations coordonnées peuvent être des instruments appropriés de la coordination des services et des activités.

179. Les responsables de la construction scolaire soucieux de tirer le meilleur parti de la coordination des équipements devront donc être particulièrement attentifs aux dispositions propres à créer de bonnes conditions d'utilisation des installations qu'ils fourniront; dans la mesure où ces dispositions relèvent d'autres responsabilités que les leurs, ils devront s'assurer qu'elles sont prises ou pourront l'être en temps voulu. Ces dispositions concernent notamment l'organisation des pouvoirs de direction et de gestion des activités des projets - ces deux fonctions devant relever, dans toute la mesure du possible, de responsabilités distinctes; le recrutement et la désignation anticipée - pour partie tout au moins - des divers personnels; les statuts juridiques des équipements; la prévision des frais de fonctionnement et d'entretien. Pour aucune de ces dispositions il n'est possible de recommander des solutions générales car elles dépendent trop largement de facteurs propres aux différents contextes. L'important est, semble-il, que ces dispositions soient aussi cohérentes que possible avec les objectifs des projets d'équipements coordonnés ou avec ceux des politiques de coordination. L'établissement de cette cohérence relève non seulement de techniques administratives mais aussi de décisions d'ordre politique.

180. L'utilisation des installations, en particulier la participation du public non scolaire aux activités qu'elles accueillent, dépend également du rôle de l'institution scolaire dans l'ensemble des équipements; de son image sociale et de la façon dont elle s'inscrit symboliquement dans

la nature des installations; et de la façon dont les activités scolaires se concilient avec celles qui relèvent d'autres besoins, d'autres nécessités et d'autres rythmes. Le plein emploi des locaux ne peut être un objectif acceptable s'il contredit la nécessité de respecter la diversité des rythmes et des pratiques qui caractérisent les divers types de publics accueillis.

181. L'évaluation des projets d'équipements coordonnés à travers leur utilisation devrait affiner ses méthodes et se développer de façon plus significative qu'elle ne l'a fait jusqu'ici. En particulier, elle devrait faire une critique sérieuse des démarches comparatives sur les coûts des équipements coordonnés et des équipements indépendants dont les résultats sont souvent illusoire. Elle devrait consister surtout en analyses permettant de rapporter les coûts d'investissement et de fonctionnement aux services effectivement rendus. La mise au point des méthodes nécessaires et le développement de telles études exigeront sans doute des compétences et des moyens appropriés. Ces moyens devront être dégagés si l'on veut que la coordination des équipements dépasse la phase actuelle d'exploration et de maturation et parvienne, grâce à un travail de recherche et de développement, à des résultats significatifs.