

## Naissance et affirmation d'une administration locale en France dans le domaine des constructions scolaires

---

### Compétences techniques et légitimité politique

---

MARIE-CLAUDE DEROUET-BESSON

Groupe d'études sociologiques, Centre Paul Lapie  
Institut National de Recherche Pédagogique, Paris

**R**ompant avec une tradition de centralisation, ancienne et puissante, la loi de décentralisation de 1982 a modifié les rapports entre l'État et le local en France. Les dispositions concernant l'éducation, adoptées en 1985, ont donné de nouveaux pouvoirs aux collectivités territoriales, d'une part en leur cédant la propriété et la gestion du patrimoine scolaire, d'autre part en les associant à la définition de schémas régionaux de formation. Si cette seconde compétence est inégalement mise en œuvre, la décentralisation s'applique pleinement au domaine des constructions scolaires où il est désormais possible d'explorer les nouveaux modes de prise de décision. Comment les collectivités territoriales organisent-elles et gèrent-elles la construction de bâtiments neufs ? La décentralisation a-t-elle amélioré, comme l'espéraient ses initiateurs, la prise en compte des demandes des utilisateurs des lieux d'école ?

Avant la décentralisation, l'État dominait, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, la prise de décision en matière de constructions scolaires par l'intermédiaire du ministère chargé de l'instruction puis de l'éducation. Au fil du temps, les procédures ont combiné différemment les éléments disparates d'une opération de construction scolaire, la configuration du terrain et les règlements d'urbanisme, les programmes scolaires, les fonds, les élus, les rouages de l'administration ministérielle, les enseignants et les personnels, les architectes et les urbanistes, etc. Pourtant une constante forte s'appliqua à tous les chemine-ments suivis pendant plus d'un siècle : la contrainte de converger vers une

décision que seul l'État maîtrisait (Derouet-Besson à paraître). L'opération complexe qu'est la construction d'un établissement scolaire fut progressivement réduite par l'administration centrale à une suite de décisions simples, s'enchaînant logiquement les unes aux autres et définissant strictement la place de chaque élément qui y concourait, personne, instance, coût, terrain, etc.

La première étape à être simplifiée fut la commande. Si la propriété des bâtiments des écoles primaires est donnée aux communes depuis la loi Guizot de 1833, la participation de l'État aux frais de construction et d'entretien des bâtiments lui donna un droit de regard sur leur configuration. Dès 1862, des modèles d'école ont été élaborés par le ministère pour guider les communes dans leurs choix. Les républicains, après 1876, ont multiplié les consignes et les normes en matière de bâtiments scolaires (Toulier 1982, Lainé 1996). Le ministère avait à la fois le monopole de la définition des programmes d'enseignement et celui de la conception du bon espace pour enseigner. Les modèles évoluaient en fonction des progrès techniques et de l'expérience enseignante, suivie et capitalisée par les corps d'inspection. La modélisation s'est poursuivie et étendue au second degré lors de l'explosion en nombre des établissements dans les années soixante du XX<sup>e</sup> siècle. Elle a été alors poussée à son paroxysme lorsque l'industrialisation des procédés constructifs a permis une standardisation des bâtiments. En amont de la commande, la création de la carte scolaire, en 1963, permit au ministère de planifier les opérations à venir à partir des prévisions d'expansion de la population faites par l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE). En aval, l'application des multiples normes et ratios par élève et les procédés industrialisés réduisaient le travail de l'architecte à un jeu d'assemblage. Les conditions de production des bâtiments scolaires ne furent donc jamais autant dominées par l'État qu'au moment où la planification s'ajoutant à la standardisation, il put réguler le marché et faire baisser les prix grâce à la production en série.

En quinze ans, depuis le début des années quatre-vingt, tout a changé en France en matière de constructions scolaires. Les architectes ont retrouvé leur autonomie créatrice après 1981, lorsque la politique des concours a été instaurée et les constructions industrialisées abandonnées. La décentralisation, appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986, a entraîné la disparition de la direction ministérielle chargée de définir puis de faire appliquer des normes nationales en matière de constructions scolaires. Les bâtiments scolaires sont soumis aux lois s'appliquant à tous les lieux accueillant du public. La propriété et l'entretien du patrimoine bâti ont été transférés aux collectivités territoriales qui perçoivent depuis lors les sommes affectées annuellement par l'État aux bâtiments scolaires. Les communes ont gardé la responsabilité des écoles, maternelles et élémentaires, que la loi Guizot avait commencé à définir en 1833.



Les départements se sont vu confier les collèges (tous les élèves de onze-douze ans à quinze-seize ans) et les régions les lycées (préparation au baccalauréat).

Après une douzaine d'années de décentralisation du domaine des constructions scolaires, l'analyse de la constitution d'une administration locale aux côtés des élus et de la définition progressive des compétences des personnels qui la composent montre que les mécanismes de prise de décision sont transformés. La décentralisation a cassé les mécanismes antérieurs de simplification. Si la progression d'une opération de construction est toujours et partout la même, depuis la rédaction de la commande jusqu'à l'entrée des usagers dans les locaux neufs ou rénovés, les modes d'administration et les principes de légitimité des décisions sont modifiés. Les élus de la collectivité territoriale, propriétaire et gestionnaire des bâtiments scolaires, sont partout les seuls à décider mais ils n'accordent pas la même importance aux différents éléments en présence: le coût, l'esthétique, les programmes nationaux d'enseignement, les enseignants et tous les personnels, le programme, l'administration de la collectivité territoriale, les élèves, l'architecte de conception, les corps d'inspection, l'inscription du bâtiment dans la ville, les techniques architecturales, les conditions de sécurité, les rouages académiques de l'État, les parents d'élèves, etc. Le poids de chaque élément et les connexions entre eux diffèrent parce que les procédures de réduction de la complexité qui conduisent à une décision ne sont pas semblables d'une opération à une autre. La définition de la légitimité de la décision varie, les épreuves à surmonter ne sont pas semblables d'une collectivité territoriale à une autre.

L'étude des procédures de décisions nées de la décentralisation, des connexions qu'elles suscitent, ne fait que commencer. Cet article propose quelques pistes pour approcher ces nouveaux modes de fonctionnement et les problèmes qu'ils posent, en particulier celui de l'expression des demandes des usagers et de l'intérêt qui leur est accordé par les élus.

Le législateur national, en transférant le patrimoine scolaire aux collectivités territoriales, a voulu rapprocher la décision du terrain et donner ainsi une légitimité plus forte à des décisions qui seraient en prise directe sur les réalités locales. L'administration des constructions scolaires se fait désormais à l'échelle du territoire de la commune, du département ou de la région. Le premier constat est que ce raccourcissement des procédures, des rouages administratifs et des distances n'a pas réduit la complexité des opérations. La plus grande proximité entre le lieu du chantier et celui de la prise de décision ne diminue pas le nombre des éléments à maîtriser pour aboutir à un bâtiment neuf, considéré comme de bonne qualité matérielle et offrant des dispositions spatiales adaptées. Le second constat est que la réduction de l'échelle de la décision opérée par la décentralisation n'empêche pas les conflits entre les différentes instances locales. Elle en augmente plutôt le nombre car des oppositions, d'intérêts ou de principes, peuvent se faire jour, par exemple, entre une

commune et la planification décidée par le Conseil général à l'échelle départementale (Derouet-Besson 1991). Ces désaccords sont de même nature que les tensions qui existaient avant entre les instances locales et l'État national. Elles paraissent parfois plus féroces parce que la légitimité des élus, clairement définie sur le plan législatif, est encore à constituer dans le domaine des constructions scolaires. Le troisième constat est que le transfert de pouvoir n'a pas forcément rapproché les usagers de la décision.

La légitimité sortie des urnes est-elle pertinente pour définir le bon espace pour enseigner et éduquer ? La décentralisation a placé les élus territoriaux face aux problèmes constamment rencontrés dans la définition des espaces scolaires, qualité d'usage, adaptabilité, flexibilité, solidité, sécurité, mais, pour la majorité d'entre eux, sans qu'ils aient de repères. Elle a mis en évidence la difficulté de construire des références locales dans ce domaine. L'abolition des normes nationales qui structuraient les commandes, et les étouffaient aussi, a accentué la disparité des éléments à prendre en compte par la collectivité territoriale, pour chaque opération, lorsqu'elle entreprend de faire construire un bâtiment scolaire. Alors que les élus sont en quête de repères, de références, au-delà des limites géographiques où ils exercent leurs responsabilités, ils ne trouvent plus aucun lieu de capitalisation de l'expérience antérieure. Le ministère de l'Éducation nationale, soucieux de ne pas être accusé d'exercer une influence quelconque sur des pouvoirs décentralisés, a supprimé tous les services compétents, y compris la documentation. Les départements et les régions, qui à la différence des communes n'ont jamais été en charge du patrimoine scolaire, doivent donc créer de toutes pièces leurs propres critères de prise de décision ainsi que les dispositifs et les moyens de les mettre en œuvre.

C'est dans cette quête de légitimité pour l'exercice de leur nouvelle responsabilité que certains élus territoriaux se sont tournés vers les usagers et ont cherché à s'appuyer sur leurs compétences de praticiens de l'espace scolaire. Pourtant, en donnant la propriété des constructions scolaires aux collectivités territoriales, la décentralisation a aussi consacré la séparation entre la légitimité de la décision et la logique des usages. Avant les années soixante, les décisions ministérielles intégraient le point de vue des enseignants et des personnels d'éducation. Collecté et traduit par les corps d'inspection, il était transmis par eux à l'administration centrale et inspirait les modèles des bâtiments. La crise de l'école dans les années soixante-dix a disqualifié les demandes du monde scolaire. Jugé incapable de transformer la massification de l'enseignement secondaire en démocratisation, le corps enseignant en particulier a perdu toute crédibilité, et ses souhaits en matière spatiale ont vite été assimilés à des demandes d'équipements de pouvoir. La décentralisation a entériné cette perte de légitimité. Si, parmi les principes évoqués à propos de la décentralisation, figure la volonté de rapprocher la décision des réalités

locales et des électeurs, le monde scolaire n'a aucune place légale dans les procédures de décision en matière de constructions. Les collèges et les lycées sont devenus des « établissements publics locaux d'enseignement » et jouissent d'une certaine autonomie mais celle-ci ne s'applique pas au patrimoine bâti qu'ils occupent. Les élus territoriaux, et eux seuls, ont le pouvoir. Ils choisissent de faire appel, ou non, aux lumières des usagers. Lorsqu'ils le font, les usagers ne se limitent plus principalement aux enseignants. D'autres usagers, les personnels non-enseignants, mais surtout les élèves et les parents d'élèves sont désormais aussi légitimes, parfois plus que les enseignants qui ne peuvent plus être les porte-parole du monde scolaire en général.

Si le pouvoir de construire et d'entretenir les bâtiments scolaires appartient désormais aux seuls élus territoriaux, comment l'exercent-ils ? Comment justifient-ils les décisions qu'ils prennent face à l'opinion publique, et en particulier comment sont-ils à l'écoute, aujourd'hui, des usagers des équipements scolaires ? Le présent travail suit, par l'enquête ethnographique, la programmation de constructions scolaires. Il cherche à mettre en évidence les logiques d'action (Boltanski et Thévenot 1991, Derouet 1992) des acteurs impliqués dans l'élaboration des décisions et à comprendre comment, alors que ces logiques sont souvent divergentes, un programme d'opération est élaboré. La multiplicité de ces logiques n'a rien de nouveau. Ce qui a changé avec la décentralisation, ce sont les modes de réduction de la complexité (Derouet-Besson à paraître). La centralisation française avait peu à peu élaboré des procédures combinant à un haut niveau de généralité les instructions des corps d'inspection, les indicateurs de l'INSEE, les procédés constructifs industrialisés pour définir des modèles et des standards de bâtiments et d'équipements. La décentralisation a cassé ces routines qui réduisaient la complexité par étapes successives, à travers les normes nationales. Chaque collectivité territoriale doit désormais élaborer, de bout en bout, ses propres voies de réduction de la complexité. Comment arbitre-t-elle entre toutes les logiques d'action en confrontation ? Elle doit aussi se doter d'administrateurs chargés de préparer les dossiers et de mettre sa politique en oeuvre. Les choix divergent aussi bien pour les compétences requises que pour l'organisation de la structure des services, des partenariats avec d'autres institutions, etc. Le recours à un programmiste, par exemple, pour rédiger la commande du bâtiment et réussir à intégrer dès le départ de l'opération tous les éléments d'information qui doivent être mis à la disposition de l'architecte avant le concours, n'est pas systématique. S'il a lieu, le programmiste assure, comme il l'entend, l'interface entre les usagers, les élus et les architectes. Il est alors un rouage essentiel de la réduction de la complexité. Il traduit les demandes des usagers qu'il recueille et met en forme selon ses propres critères, au nom de la légitimité que lui confèrent ses compétences professionnelles et de celle que lui délègue la collectivité territoriale.

Cette enquête suit, à travers des études de cas, la façon dont les acteurs concernés abordent la question de la définition du nouvel espace à concevoir et à construire. Elle observe comment les acteurs eux-mêmes opèrent la réduction de la complexité, comment ils construisent leurs positions en élaborant des réseaux de connexion entre des éléments aussi disparates que des principes éducatifs, des forces sociales, des procédures légales, des fonds, etc. Comment, aussi, ils laissent de côté des éléments retenus par d'autres comme essentiels (Latour 1984, Boltanski et Thévenot 1990).

Les trois cas présentés ici permettent de commencer à pénétrer les nouvelles formes de la prise de décision, à décrire les personnels qui en sont chargés et à caractériser les critères et les références que chaque collectivité territoriale établit dans le domaine des constructions scolaires. Les décisions sont-elles prises au nom d'une compétence technique, d'une légitimité politique, du respect de la demande des usagers ? La décentralisation a-t-elle créé une démocratie locale qui rapproche la délibération du terrain ? En définitive, qui décide, qui conçoit les bâtiments scolaires aujourd'hui ?

Dans les trois cas, il s'agit de reconstructions de collèges situés dans des départements différents. Le choix d'établissements existants facilite l'étude des rapports entre les élus, bailleurs de fonds et seuls responsables de l'opération, les administrateurs de la collectivité territoriale et les usagers lors de la définition des bâtiments futurs. L'étape de la rédaction du programme est primordiale, c'est à ce moment-là que des éléments dispersés sont connectés une première fois pour définir la commande, celle que le client, la collectivité territoriale, adresse aux architectes concepteurs pour qu'ils élaborent des projets entre lesquels un jury choisira lors du concours d'architecture. L'essentiel est déjà décidé à cette phase, l'implantation, les articulations avec le quartier, la nature et la taille des installations, les principaux lieux de l'établissement et les relations intérieures qu'ils doivent entretenir.

## Dans le Polet<sup>1</sup>, l'administration du Conseil général continue à garantir l'équité entre les collèges par la standardisation de la commande

Dans le Polet, un département rural où l'urbanisation est très forte, le collège de Guéreau, un petit bourg de moins de deux mille habitants, est abrité dans un bâtiment métallique dont la dangerosité a été souvent dénoncée après l'incendie meurtrier d'un établissement du même type situé rue

1. Tous les noms de personnes, physiques ou morales, et de lieux évoqués dans cet article ont été rendus anonymes.

Édouard Pailleron à Paris. Bien que cette catastrophe soit survenue en 1973, il restait, en effet, de nombreux bâtiments semblables lors du transfert du patrimoine scolaire aux collectivités territoriales, en janvier 1986. En raison des insuffisances en nombre et du mauvais état du patrimoine bâti transféré aux collectivités territoriales leur effort, considérable par les fonds propres qu'elles durent y consacrer, s'étala dans le temps. C'est sur la pression personnelle du Conseiller général du canton que la reconstruction du collège de Guéreau a été votée en 1994.

Le Conseil général du Polet a conservé certains principes de l'État centralisé et son administration domine la procédure de bout en bout car il considère qu'elle garantit une égalité de traitement entre toutes les opérations, donc entre tous les cantons et entre tous les conseillers généraux qui les représentent. Le premier objectif est de parvenir à contrôler les coûts dans ce département où l'expansion de la population entraîne de nombreuses constructions neuves. Pour parvenir à maîtriser les dépenses, le recours à un programmiste extérieur est rejeté avec force non seulement à cause des prix pratiqués, jugés prohibitifs, mais surtout de la conviction de l'inutilité de cette démarche. Un programmiste est un spécialiste du recueil de la demande des usagers et de son analyse. Or l'idée que le fonctionnement d'un collège est répétitif d'un établissement à un autre anime la constitution et le cheminement des dossiers de constructions dans le département du Polet. Les programmes sont rédigés à partir d'un modèle qui a été élaboré par M. Xéran, responsable des constructions scolaires au Conseil général. Cet ingénieur l'a mis au point en s'inspirant de la brochure *Construire un collège* (1988), dernière publication ministérielle qui vulgarisait les normes en vigueur avant la décentralisation. Les surfaces sont évaluées grâce à un ratio par élève qui a été longuement réfléchi par M. Xéran et accepté par les élus.

Lorsqu'il s'agit, comme à Guéreau, de la reconstruction d'un établissement existant, M. Xéran communique au chef d'établissement une liste des locaux prévus et des surfaces qui leur correspondent, calculées grâce au ratio. Cette information est assortie d'une demande d'examen de ces propositions par l'établissement et de rédaction d'un texte de présentation du collège. Il ne s'agit pas d'un appel à révision de cette liste mais plutôt d'un contrôle en vraie grandeur, en fonction du projet pédagogique et éducatif propre au collège. Les possibilités d'infléchissement sont très limitées. Elles doivent impérativement s'inscrire dans la surface globale proposée. Si le collège souhaite des surfaces non prévues par les listes, il doit justifier ses demandes et il est clair, dès le départ, que les additions éventuelles ne dépasseront pas cent à cent vingt mètres carrés supplémentaires, dans le meilleur des cas. Le seul interlocuteur de la collectivité territoriale dans cette phase de l'opération est le principal du collège qui est chargé de recueillir et de synthétiser les demandes de la communauté scolaire, parents d'élèves compris. Tâche difficile s'il en est.

À Guéreau, les usagers, particulièrement les enseignants, ont été très choqués par le côté « déjà bouclé » des listes qui leur sont parvenues. Tout leur paraissait étriqué, presque mesquin. Il est vrai que les surfaces proposées étaient très en retrait par rapport à l'existant. Les constructions industrialisées des années soixante-dix ne sont pas chiches en surface, ni pour les salles de classe, ni pour les circulations. De grandes salles de classe de soixante ou soixante-dix mètres carrés sont fréquentes et la diminution de dix à quinze mètres carrés par salle est très mal vécue par les enseignants. Ces propositions, étriquées pour des raisons exclusives de coût, ont été interprétées à Guéreau comme une marque de désintérêt, voire de mépris, du Conseil général pour un petit collège rural. Pour M. Xéran, en revanche, le caractère très contraignant des propositions qu'il formule est la garantie de l'équité des décisions du Conseil général. Il protège l'assemblée de sa propre sensibilité aux pressions locales, exercées à travers ses membres. Chaque canton et chaque conseiller général tentent toujours de défendre des intérêts qui paraissent particuliers aux yeux de M. Xéran. Pour lui, la légitimité de la décision repose d'abord sur l'égalité de traitement de toutes les demandes. Un canton, dont l'élu est entreprenant ou politiquement fort, ne doit pas l'emporter sur les autres. Tous les collégiens du département doivent avoir des conditions équivalentes de formation et les bâtiments ou les équipements scolaires ne doivent pas être très différents d'un canton à un autre.

Si cette définition des principes de la politique de constructions scolaires du Conseil général a été discutée collectivement par les élus, elle trouve une véritable incarnation dans la personne de M. Xéran. Il conçoit sa tâche comme celle d'un répartiteur équitable des fonds du Conseil général qui cherche d'abord à éviter tout dérapage budgétaire. Il dit volontiers qu'il doit être raisonnable pour les autres. Chaque collège doit pouvoir fonctionner dans de bonnes conditions mais il n'est pas question d'équipements somptueux. Il désigne ainsi tout ce qui est réclamé par des usagers mais qui ne sert qu'à un petit nombre d'entre eux. Il considère que la plupart des installations supplémentaires sont vouées à une sous-utilisation liée à leur trop grande spécialisation. Il n'est ainsi pas question pour lui de revenir sur la polyvalence de la salle de restauration. La séparation de fonctions multiples, restauration, réunions, théâtre, concert, expositions, activités culturelles diverses, n'est admise que si le projet pédagogique présenté par le collège la justifie de façon très évidente. Partout ailleurs la polyvalence d'une seule grande salle est maintenue.

Sa conception de sa fonction conduit donc M. Xéran, incarnation de l'intérêt général départemental, à repousser au maximum la demande des usagers comme la manifestation d'intérêts toujours particuliers.

## En Tioule et Favelle, le programmiste est à la recherche de « l'âme » de chaque collège pour rédiger la commande

Dans la Tioule et Favelle, un département de la couronne parisienne, la reconstruction du collège Jean Moulin de Valrieux fait partie de la campagne de destruction des bâtiments métalliques, comme dans le Polet celle de Guéreau. Ce n'est qu'en 1989 que la reconstruction du collège Jean Moulin fut inscrite, par le Conseil général, sur la liste des reconstructions et que commença la longue procédure qui devait mener à sa réédification sur le même site.

La procédure suivie est commune à toute opération de construction scolaire dans le département de la Tioule et Favelle mais propre à celui-ci et déjà rodée lorsque cette reconstruction commence. La décision prise par le Conseil général entraîne l'ouverture d'un dossier dont la gestion est confiée à une société d'économie mixte, la Batimix, chargée de conduire l'opération depuis la rédaction du programme jusqu'à l'entrée dans les lieux. Les administrateurs du Conseil général ne font que suivre l'opération de loin. Ils s'assurent que la Batimix rend compte régulièrement de l'avancement du dossier et qu'elle suit les directives générales données par les élus. Le choix du programmiste, l'organisation du concours puis celle des appels d'offre et des marchés relèvent de la Batimix. Celle-ci applique rigoureusement les principes définis par le Conseil général. Ainsi, la rédaction des programmes est toujours confiée à un programmiste, extérieur à l'administration du Conseil général et à la Batimix, qui est chargé de recueillir la demande des usagers. Chaque collège est considéré comme différent et le recueil des demandes des usagers fait partie des exigences de la collectivité territoriale. Ainsi, la Batimix accepte, comme le Conseil général le lui a demandé, la candidature de concepteurs-constructeurs, c'est-à-dire d'une association entre un architecte qui conçoit un projet et une entreprise qui propose de le réaliser et qui le chiffre dès la phase du concours, etc.

Le premier à faire sortir la reconstruction du collège de Valrieux de son anonymat est le programmiste, Jacques Joseph. La Batimix, pour le Conseil général, lui a confié la rédaction des premiers programmes de collèges au lendemain de la décentralisation. Architecte de formation, il a défini un programme de base pour le département après la disparition des normes nationales. Pour l'élaborer, il est allé sur le terrain, « a recueilli et synthétisé, dans une démarche participative, les besoins et les contraintes de tous les intéressés ». Par « intéressés », il entend les élèves, leurs parents, les enseignants et la direction du collège, les services de la ville, de l'inspection d'Académie, du département, de la Batimix pour le Conseil général. C'est grâce à ses premières enquêtes qu'il s'est rendu compte, par exemple, de l'inefficacité de la double vocation des salles polyvalentes. La fonction de restauration, très

contraignante en temps et en hygiène, rendait difficile son ouverture à d'autres activités. Il avait alors proposé de doter les nouveaux établissements d'un self à deux ou trois services, donc de surface réduite par rapport aux salles polyvalentes, et d'attribuer les mètres carrés économisés aux activités diverses qui ne pouvaient plus y prendre place. Les écarts constatés entre le fonctionnement de base d'un collège et les caractéristiques de chaque établissement lui indiquaient la destination particulière de ces mètres carrés. Jacques Joseph avait en effet constaté que chaque collège avait « une âme », c'est-à-dire que ses activités créaient une spécificité de l'établissement par rapport aux autres.

Rapidement, alors que le fonctionnement général d'un collège n'a plus de secrets pour lui, les études de Jacques Joseph se concentrèrent sur la recherche de « l'âme » de chaque établissement. Pour Valrieux, quatrième ou cinquième programme rédigé, c'est le rôle joué par le CDI qui le frappe. Lorsqu'il décrit l'atmosphère à créer dans les nouveaux bâtiments, il insiste sur cette particularité qu'il relie à l'ensemble de la vie sociale dans le collège : « Il se caractérise avant tout par la vitalité de son CDI, de son rayonnement sportif, de sa vie sociale, à laquelle participe aussi le restaurant scolaire. L'opération qui transformera le cadre de vie devra préserver ces qualités » et il fait figurer, à côté des prescriptions urbanistiques, des indications de lieux, non polyvalents, à offrir au développement de la vie sociale : « salle à manger unifonctionnelle, accueil-détente-lieu scénique accueillant les manifestations culturelles ou spontanées, CDI plus fortement orienté sur l'étude et le travail scolaire ». En devenant lieu de vie, le collège doit répondre aux besoins des usagers, en qualité phonique, en facilité d'entretien, en sécurité et en protection contre l'effraction ou le soleil. Il doit aussi prévoir de futures diversifications des usages, tout en facilitant la gestion du patrimoine scolaire départemental et en respectant ses impératifs d'économie. Si un élargissement du dispositif spatial destiné à la vie scolaire et à l'éducation en général est souhaité, l'essentiel reste l'enseignement dont les « locaux constituent une unité forte, centrale, par rapport à laquelle se déterminent les autres ensembles ». Les architectes concepteurs doivent apporter des réponses, dès le stade de l'esquisse, dans les localisations, les choix de structure et de morphologie, de matériaux et de revêtements, afin d'orienter l'investissement dans l'intérêt à long terme du département.

Cette conception de son métier de programmeur a conduit Jacques Joseph à proposer comme modèle d'organisation sa propre lecture du collège. C'est lui qui a repéré, à partir de ses observations et de ce que lui ont dit les usagers, ce qu'il considère comme caractéristique.

L'effort de différenciation entre les collèges, central dans sa démarche pour Jacques Joseph, n'a pas frappé les cadres de la Batimix, l'entreprise de conduite de l'opération. M<sup>me</sup> Villata, géographe de formation et responsable

du suivi des dossiers de constructions menés par le Conseil général, considère que les programmations sont toutes similaires parce que le fonctionnement d'un collège est le même partout. « Le programme de M. Joseph est comme les autres, si ce n'est qu'il aime bien donner une touche architecturale dans sa programmation du fait de sa formation d'architecte. Mais je ne pense pas que les programmistes aient une marge de manœuvre suffisante pour exprimer leur sensibilité. » Pour un responsable d'opération, les dossiers se ressemblent tous : programmation, concours, organisation des marchés lorsqu'il ne s'agit pas d'une « conception-construction », surveillance du chantier, réception des travaux. Que la salle polyvalente soit distincte du réfectoire ne change pas grand chose. L'essentiel est d'assurer la livraison dans les délais, sans dépasser l'enveloppe initiale ni rencontrer de problèmes juridiques insurmontables.

C'est plutôt du côté du Conseil général, à majorité de gauche, que l'on retrouve un intérêt constant pour les usagers. Il est manifeste tout au long de la procédure comme le précise le directeur des affaires scolaires, M<sup>me</sup> Cévors. Chaque établissement bénéficie d'une programmation particulière, une commission de travail est constituée autour de chaque opération. Les élus départementaux ont accordé une vraie place aux usagers dans la composition du jury du concours : à côté de quatre élus, siègent six architectes, le principal du collège, un représentant des enseignants, un représentant des parents d'élèves, un représentant des élèves, deux représentants de la commune d'implantation, deux administrateurs des services du Conseil général. L'avant-projet sommaire est soumis au collège concerné. Durant le chantier, une coordination mensuelle permet au principal et, éventuellement, à d'autres usagers de suivre l'évolution de la construction. La légitimité de la décision ne saurait se concevoir sans cette constante référence à la demande des usagers, même si elle est traduite par le programmiste puis par le chef d'établissement.

## À Flinois, le Conseil général est à l'écoute des usagers mais le programmiste hiérarchise seul leurs demandes

Dans une ville chef-lieu de département, Flinois, le collège de la rue du général Foy avait de plus en plus de mal à abriter ses cinq cents élèves. Installé dans les bâtiments exigus d'une ancienne école primaire, ce collège, réputé le meilleur de la ville, n'offrait ni les conditions de sécurité, ni les équipements nécessaires aux élèves. Sa situation en centre ville et la proximité d'un bâtiment classé par les Monuments historiques, la relative petitesse de la parcelle d'implantation en avaient fait longtemps une opération difficile à mener et sans cesse repoussée pour son coût élevé. L'insistance du Conseiller général du canton, M. Quelquejay, finit par emporter la décision de rénovation en 1991.



À Flinois, le Conseil général a conservé pour la conduite des opérations des liens très forts avec la Direction départementale de l'Équipement (DDE), le service local du ministère de l'Équipement. Les services de la collectivité territoriale et ceux de la DDE travaillent ensemble depuis longtemps et ont développé des rapports de confiance réciproque dans les compétences de chacun. Ils sont donc associés pour toute la durée de l'opération, de la rédaction du programme à l'entrée dans les lieux. La volonté de concertation avec les usagers est affichée par le Conseil général comme un principe. Le recours à un programmiste extérieur est donc ici aussi évident que systématique et le Conseil général attend de lui qu'il procède à un vrai recueil de la demande locale, qu'il dialogue avec elle. Cette position a été définie sur la suggestion de la DDE L'architecte qui dirige le service « constructions publiques » de la DDE a depuis plusieurs années attiré l'attention des services du Conseil général sur l'importance de la phase de programmation dans une opération. Il est personnellement convaincu que c'est à cette étape que la concertation avec les usagers peut avoir un effet utile sur la décision. Il est trop tard quand ils sont consultés au moment du concours d'architecture ou, pire, pendant le chantier. Toutes les grandes options fondatrices du projet architectural sont alors définitivement déterminées. Le choix d'un programmiste qui appuie son travail sur une écoute des usagers est donc, en amont, la première condition nécessaire à la rédaction d'un bon programme. Les élus du Conseil général et particulièrement le Conseiller général du canton en sont convaincus.

Les services du Conseil général et ceux de la DDE se mirent donc d'accord sur le nom d'Éric Janta, un architecte programmiste connu pour l'intérêt qu'il porte à la demande des usagers et au fonctionnement des établissements scolaires. Ses difficultés furent immédiates. Il se heurta d'une part aux usagers eux-mêmes, surtout aux enseignants qui, échaudés par l'échec de la précédente campagne de rénovation, en 1983, à laquelle ils avaient beaucoup contribué, refusèrent de croire à la réalité de la présente. Beaucoup de ces usagers eurent ensuite bien du mal à comprendre ce qu'était la programmation. L'idée de formuler une demande spatiale « dans le vague », c'est-à-dire sans référence à un projet déjà conçu, les a déroutés. Ils auraient préféré travailler sur des plans déjà précis pour donner leur avis en toute connaissance de cause. D'autre part, la complexité de l'opération en centre ville généra des études préliminaires d'une durée beaucoup plus importante que prévu, ce qui accentua le doute dans l'esprit des usagers tout en étirant sur près d'un an la rédaction du programme. À l'occasion du choix de l'étendue de la parcelle d'implantation du nouveau collège, les services du Conseil général, ceux de la DDE et le programmiste menèrent conjointement l'enquête. Leur point de vue, justifié par des raisons techniques et financières, prévalut finalement sur celui du Conseiller général du canton et des usagers.

Cette hésitation du maître d'ouvrage troubla les usagers et les laissa un peu amers. Ils avaient cru à une possible extension au sol. L'abandon de cet espace supplémentaire, que la communauté éducative s'était un moment approprié, suscita un regret durable. Malgré tout le programmiste réussit à enrôler l'administration, les représentants des élèves, ceux des parents d'élèves et une partie des enseignants dans une réflexion sur les espaces du collège. Des réunions de concertation autour de thèmes, la salle de classe, le collège dans le quartier, la communication et la convivialité dans l'établissement, la gestion, l'administration et la sécurité, permirent au programmiste d'approcher de nouveaux usages collectifs et aux usagers de mieux comprendre le déroulement d'une opération de reconstruction. S'il fut facile d'identifier, comme partout, les demandes de catégories particulières d'usagers comme les agents (qui insistent sur la qualité des matériaux et leur facilité d'entretien) ou l'équipe administrative qui reste partagée entre le souhait d'être regroupée pour pouvoir travailler ensemble et celui d'être au contact des élèves, de réels échanges eurent lieu entre les usagers à l'occasion des groupes thématiques intercatégoriels. Pour une fois, la première pour la plupart d'entre eux, chacun s'est interrogé sur ses propres usages de l'espace de l'établissement, a pu en parler aux autres et les entendre parler des leurs. L'existence d'un atelier d'architecture au collège a facilité la consultation des élèves.

Le programme, dont la qualité fut unanimement reconnue, accorda une place réelle aux demandes des usagers sans céder pourtant à toutes leurs exigences. La question du nombre des grandes salles, par exemple, fut l'objet de discussions serrées. Les personnels du collège auraient aimé disposer de plusieurs salles équipées spécialement pour le théâtre, les expositions, les conférences, les concerts, etc. Ils n'en obtinrent que deux. Le programmiste a en effet considéré que son travail était une démarche de recomposition de la demande en un projet qui comportait sa propre hiérarchisation. Ainsi, à propos de la polyvalence de la salle de réfectoire, Éric Janta partagea vite l'idée de l'inefficacité d'un restaurant servant aussi de salle de réunion. La demande d'une salle culturelle, permettant des conférences, des assemblées, voire des expositions fut avancée, mais elle se doubla très vite du souhait d'un autre espace au profit des activités musicales du collège. Les élus du Conseil général étaient prêts à faire un effort financier pour cet établissement prestigieux de centre ville. Les fonds auraient donc sans doute pu être trouvés pour couvrir le coût supplémentaire. Pourtant, les services de la DDE, ceux du Conseil général et le programmiste se trouvèrent d'accord sur le fait que cette seconde demande était trop liée à la personne du musicien de l'établissement. Ils convinquirent les élus de ne pas la satisfaire. Le surcroît de dépense en faveur d'un seul collège, fut-il prestigieux et de centre ville, leur paraissait trop important par rapport aux autres. La régulation entre les col-

lèges passe donc ici par la concertation entre les différents services de la conduite d'opération, alors qu'elle est aux seules mains de M. Xéran dans le département du Polet.

Le recouplement des jugements des usagers, après leur installation à la rentrée 1995 dans les nouveaux locaux, montre qu'ils restent partagés sur les résultats de la consultation. Si l'esthétique est différemment appréciée, et plutôt bien accueillie surtout pour l'intérieur du bâtiment, la joie de travailler dans du propre, du neuf, du coloré, du beau balaie les hésitations. La rénovation est vue comme un succès général ponctué de très grandes réussites et de points noirs ou gris. Enseignants et élèves sont unanimes pour vanter, au-delà d'une ambiance générale agréable, la qualité de l'acoustique des salles de classe. Leur taille, en revanche, déçoit beaucoup. Certaines d'entre elles sont considérées comme trop petites pour le nombre d'élèves des sections les plus nombreuses. Il est vrai que la taille des plus petites salles est très inférieure à celle des préfabriqués qui envahissaient autrefois la cour. À certaines heures, il n'est pas possible de faire travailler les sections les moins nombreuses dans les salles les plus petites. Le sentiment d'entassement souligné par des élèves rejoint celui d'une entrave à leurs mouvements chez les enseignants. Ces impressions sont facilement étendues à l'ensemble de l'établissement où tout est jugé un peu trop petit, un peu trop étriqué. Les enseignants qui avaient insisté lors de la concertation sur l'importance de la taille des salles se sentent floués. Pourquoi les avoir consultés puisque leur principale demande, des salles de classe adaptées, ne pouvait pas être satisfaite ? L'idée que la surface d'implantation du collège est insuffisante vient se greffer sur le regret, évoqué plus haut, de l'abandon d'une extension du terrain un moment envisagée.

Les critiques sont aussi très vives sur le confort thermique. Il fait trop chaud ou trop froid selon l'exposition des façades. La pose tardive de stores, la mauvaise gestion de l'humidité et de la condensation sont reprochées aux concepteurs. Ce sont de réelles entraves à une gestion des situations d'enseignement dégagée de difficultés matérielles. Le mécontentement est général pour les salles à manger. L'acoustique déplorable et l'insuffisance du chauffage les rendent désagréables. Alors à quoi bon, disent les enseignants et les élèves les plus critiques, être consultés si les lieux que l'on fréquente le plus, les salles de classe et les réfectoires, ont tant de défauts ? Les usagers sont d'autant plus amers qu'ils considèrent que les techniques contemporaines permettent de résoudre facilement les problèmes thermiques ou hygrométriques.

Dans les trois cas, les services académiques de l'Éducation nationale ont été peu présents. Ils sont toujours informés des projets de construction ou d'extension puisque le recteur doit donner un avis mais les pouvoirs de l'Éducation nationale sont réduits à la possibilité d'interdire l'accès des locaux aux

élèves et aux personnels si elle juge les conditions de fonctionnement inacceptables. Ce pouvoir est rarissamment utilisé et la quasi totalité des opérations se déroule sans heurts. Si les inspections académiques sont presque toujours régulièrement informées par les collectivités territoriales, elles se font souvent tirer l'oreille pour donner leur avis. M<sup>me</sup> Cévors, par exemple, dans la Tioule et Favelle finit même par être amère devant le peu d'intérêt manifesté par l'académie. Elle regrette que personne ne vienne plus aux réunions de la commission de travail créée pour chaque établissement. La situation est moins tendue à Flinois où une réelle collaboration existe entre les services de l'inspection d'académie et ceux du Conseil général. Là non plus, il ne s'agit pas vraiment d'avis ou de conseil sur les projets eux-mêmes, mais d'une grande attention portée aux élèves pendant la durée des travaux. L'inspection a ainsi beaucoup insisté sur la nécessité d'éloigner les élèves du site pendant la durée du chantier et d'inscrire les travaux dans le calendrier scolaire. Elle a obtenu que le chantier commence à la fin du mois de juin, après les cours, et que le bâtiment soit prêt, quatorze mois plus tard, pour la rentrée de septembre. C'est donc durant une année scolaire complète, mais une année scolaire seulement, que les élèves ont été répartis sur d'autres sites de l'agglomération de Flinois. Les délais ont été tenus et la rentrée a pu se faire dès septembre de l'année suivante dans les locaux définitifs. Les enseignants et les élèves s'accordent à dire que cette solution était la meilleure même si les conditions d'hébergement temporaire n'ont pas été bonnes pour tous.

Ces trois cas font ressortir la variété des solutions choisies par les collectivités territoriales pour faire face aux nouvelles responsabilités que la décentralisation leur a confiées. Leurs modes de prise de décision ne reposent pas sur la constitution des mêmes réseaux d'un département à l'autre. La réduction de la complexité n'est opérée ni selon les mêmes procédures, ni selon les mêmes principes, ni par des personnes de compétences comparables. Ces études montrent aussi l'extrême disparité du traitement de la demande des usagers d'une collectivité à l'autre. Si la décentralisation a été conçue pour rapprocher la décision de l'électeur, rien dans les lois ne définit la place à accorder à la demande locale en matière de constructions scolaires. Les usagers ne sont en aucun cas les clients dans l'opération de construction d'un établissement. Les usagers doivent-ils, ou non, faire partie des éléments nécessaires à la prise d'une bonne décision ? Est-il souhaitable, utile, indispensable de les consulter dans ce genre d'opération ? Les réponses divergent, et sont sans doute aussi variées qu'il y a de collectivités territoriales.

Le recours à un programmiste pour assurer l'interface avec les usagers et définir la commande correspond, en général, à la reconnaissance de la légitimité de leur demande. Il n'aboutit pas pour autant à la même conception de la décision. Chaque programmiste a sa propre conception de la démarche de

programmation. S'agit-il pour lui de coller à la demande et d'aboutir à un établissement sur mesure ou de procéder à des hiérarchisations, des recompositions progressives qui sont déjà, pour chaque usager, un compromis par rapport à sa propre demande? Il existe une infinie variété de positions entre le « sur mesure » et la commande standardisée, répétitive d'une opération à l'autre. Les programmistes opèrent une réduction de la complexité selon les critères qu'ils jugent opportuns et leur formation, la conception qu'ils ont de leur rôle les conduisent à des choix épistémologiquement opposés. Ainsi, Éric Janta procède-t-il par rupture. Il recueille avec beaucoup de soin les avis des usagers mais il retravaille leur demande, il la hiérarchise et l'interprète en s'appuyant sur ses compétences professionnelles. Il rompt avec des demandeurs qu'il considère comme inscrits dans des logiques d'action personnelles ou locales qui ne sauraient se confondre avec l'intérêt général. Attentif aux demandes, il l'est aussi à leurs contradictions et réduit la complexité en élargissant les échelles des références. Il lui paraît ainsi inutile d'inscrire au programme une salle de musique, coûteuse en surface, qui ne satisferait qu'un seul enseignant et il néglige cette demande dans la commande qu'il rédige pour le collège de Flinois. Jacques Joseph ne conçoit pas, lui, la réduction de la complexité par la rupture. À Valrieux, il observe d'aussi près que possible les pratiques et caractérise sa démarche par la recherche de l'originalité de l'établissement. La continuité entre la demande et le programme lui paraît centrale.

Le plus frappant est sans doute que chaque collectivité territoriale, chaque programmiste poursuive son cheminement, jalonné d'essais et d'erreurs, sans trop savoir ce qui se fait ailleurs. Il n'y a pas, ou peu, de régulation naturelle par la confrontation des expériences. Les administrateurs de conseils généraux et régionaux ont créé un « club du patrimoine » à l'échelle nationale et se réunissent deux ou trois fois par an pour s'informer les uns les autres de leurs pratiques, des problèmes qu'ils rencontrent et de leurs réussites. Cette information réciproque est la principale voie de contact entre toutes ces réalités différentes mais, après l'éloignement de la décision qui prévalait pendant la centralisation, l'isolement caractérise la prise de décision décentralisée. La crainte d'un retour partiel à la centralisation génère des réticences à l'égard de toute tentative qui s'éloigne trop des limites de compétences territoriales de la collectivité. Une démarche de capitalisation de l'expérience des élus et des administrateurs est à construire. La connaissance réciproque des méthodes utilisées d'une collectivité territoriale à l'autre est extrêmement limitée. Il n'y a pas d'étude transversale des mécanismes et des procédures de la prise de décision; encore moins des critères retenus par chaque collectivité territoriale. La place de la demande des usagers n'est pas davantage connue. Personne, par exemple, ne peut dire quelle est la composition des jurys de concours d'architecture et dans quelles proportions des usagers sont appelés à en être membres.

Il n'est pas certain que la décentralisation conduise partout à une démocratisation des décisions locales en matière de constructions scolaires (Derouet-Besson 1991). Les administrations territoriales tiennent une place parfois dominante dans des processus de décision qui restent aussi éloignés de l'électeur ou de l'usager que du temps de la centralisation. Capitaliser l'expérience des élus, des administrateurs, des usagers passerait d'abord par une vaste description de ce qui se fait avant même d'en entreprendre l'analyse et de rechercher les références qui sont privilégiées.

---

## Bibliographie

- BOLTANSKI, L. et THÉVENOT, L. (éds.), 1990, *Justice et justesse dans le travail*, Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi, n° 33, Paris, P.U.F.
- CALLON, M. 1986, Éléments pour une sociologie de la traduction: la domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*.
- Construire un collège*, 1988, Paris, ministère de l'Éducation nationale.
- DEROUE, J.-L., 1992, *École et justice. De l'égalité des chances aux compromis locaux?* Paris, A.-M. Métailié.
- DEROUE-BESSON, M.-C., 1991, Un Conseil général saborde un collège rural. Conflits autour de la définition du bien commun local pour la construction d'un établissement scolaire, *Revue française de pédagogie*, n° 95, INRP.
- DEROUE-BESSON, M.-C., 1996, Architecture et éducation: convergences et divergences des conjonctures politique et scientifique, *Revue française de pédagogie*, n° 115, I.N.R.P.
- DEROUE-BESSON, M.-C. à paraître, *Les murs de l'école*, Paris, A.-M. Métailié.
- LAINÉ, M., 1996, *Les constructions scolaires en France*, Paris, PUF, 239p.
- LATOURE, B., 1984, *Les microbes*, Paris, Paris, A.-M. Métailié.
- TOULIER, B., 1982, L'architecture scolaire au XIX<sup>e</sup> s.: de l'usage des modèles pour l'édification des écoles primaires, *Histoire de l'éducation*, n° 17, Paris, INRP, p1-29.