

# Le regroupement des services municipaux : une stratégie « durable » ?

*Le regroupement, au sein d'un même équipement, de plusieurs services (administratifs, sociaux, culturels ou autres) peut servir des objectifs très divers : une meilleure accessibilité, une plus grande efficacité, une demande énergétique réduite...*

*Malgré l'actualité de ces enjeux, les ressources et outils d'aide à la décision sur les problèmes de localisation, et a fortiori de regroupement des services restent partiels et fragmentés. Ekopolis a donc organisé le 06 juin 2011 un atelier professionnel afin de faire le point sur la question. Cette synthèse restitue l'essentiel des échanges qui s'y sont tenus.*

*Les questions de départ étaient les suivantes : quels facteurs prendre en compte dans la localisation des services ? N'y a-t-il pas contradiction entre les objectifs d'efficacité et d'accessibilité, peut-on les concilier ? Comment maximiser les gains générés par un regroupement de services ?*

*Il faut, pour répondre à ces questions, articuler les différentes dimensions qui composent l'accessibilité aux services, qu'elles soient spatiales (la distance géographique à parcourir), temporelles (les temps de parcours et les moments de l'accès aux services) ou cognitives (la lisibilité et la valorisation par l'utilisateur potentiel du service proposé).*

*L'efficacité des services relève de logiques organisationnelles, logistiques et managériales qui lui sont propres et au service desquelles l'architecture doit œuvrer. Dans le cadre d'un regroupement, la création d'un interlocuteur unique peut cependant faire converger accessibilité et efficacité.*

*Un regroupement de services apparaît, enfin, comme un instrument pour faire la ville mixte, en liant mixité fonctionnelle (la diversité des usages) et mixité sociale (la diversité des usagers). Absent de l'ordre du jour de l'atelier, cet aspect a émergé avec force au cours du dialogue entre les participants.*

## Sommaire

### 1/ Accessibilité

Un outil pour mieux comprendre les déterminants de l'accessibilité aux services

Travailler avec la carte... et le territoire

Regrouper les services, quitte à les décentrer ?

### 2/ Efficacité

Une meilleure qualité de services

Une meilleure cohésion des équipes municipales

Des gains matériels multiples

### 3/ Mixité

Faire la ville mixte : l'exemple des Vensterschoelen

La mixité fonctionnelle est un enjeu de gestion

Un modèle à généraliser ?

Juin 2011

Synthèse Ekopolis

## Interventions

La localisation des services : enjeux démographiques, économiques et sociaux

> Catherine Mangeney, chargée d'études à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU-ÎdF)

Cas d'étude : le centre technique municipal de Bonneuil-sur-Marne

> Philippe Cottereau, ancien directeur des services techniques de la ville de Bonneuil-sur-Marne

Cas d'étude : le pôle administratif des Mureaux

> Luis Sainz, conseiller municipal de la ville des Mureaux délégué aux travaux

> Alain Soucours, directeur du service Patrimoine bâti et logistique de la ville des Mureaux

Regroupement des services et politiques temporelles

> Jean-Yves Boulin, chercheur CNRS/Université Paris Dauphine

## 1/ Accessibilité

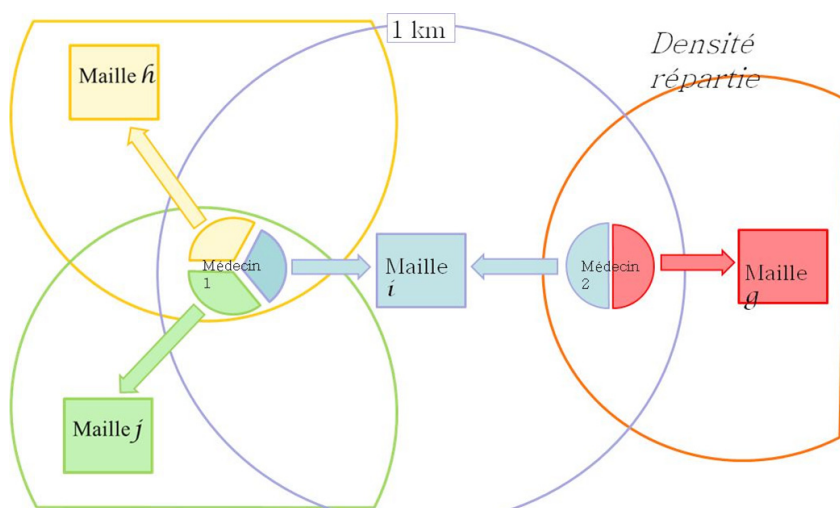
Un outil pour mieux comprendre les déterminants de l'accessibilité aux services

L'IAU-ÎdF développe un outil statistique et cartographique visant à mesurer l'accessibilité des services dans les territoires. Ce travail se base sur une recherche des « fondamentaux » de l'accessibilité par type de services. La présentation de la méthode par Catherine Mangeney aboutit à la mise en évidence de plusieurs déterminants de l'accessibilité à prendre en compte.

Il ressort que le rôle de la distance géographique varie en fonction du type de service considéré. L'IAU-ÎdF cherche à déterminer pour chaque type (médecin, commerce, équipement sportif, etc.), sur la base de travaux d'experts quand cela est possible, un « seuil d'accessibilité ». Celui-ci détermine un rayon dans les limites duquel un service peut être considéré comme accessible. Le seuil d'accessibilité retenu pour les commerces alimentaires est par exemple de 500 m, afin de tenir compte des personnes devant transporter leurs courses à pied. Le seuil retenu pour un équipement sportif, supposé faire l'objet d'une utilisation plus ponctuelle et d'un accès motorisé (voiture ou transports en commun), est de 2,5 km. Un usager peut en effet d'autant moins être éloigné d'un service qu'il y recourt régulièrement, et le taux de motorisation dans un territoire ainsi que les modes de transport utilisés sont déterminants. Il paraît plus acceptable de prendre les transports en commun pour aller faire du sport une fois par semaine que pour faire ses courses alimentaires... sauf dans les zones peu denses où la voiture individuelle et la grande surface en périphérie restent la norme<sup>1</sup>.

Les équipements ont une capacité d'accueil limitée, répartie entre des publics de plusieurs communes. L'IAU-ÎdF a opéré un découpage du territoire en « mailles » égales, qui permet à l'analyse de s'affranchir des limites administratives. La densité répartie met en lien la capacité d'accueil d'un service avec la situation géographique de ses usagers potentiels.

<sup>1</sup> L'IAU essaie actuellement d'intégrer à sa méthode d'analyse les différences de motorisation entre zones denses et moins denses.



La densité répartie © IAU-IDF

Dans le schéma ci-contre, les médecins 1 et 2 répartissent leur capacité d'accueil entre plusieurs mailles. En supposant que les médecins 1 et 2 consacrent respectivement un tiers et la moitié de leur temps à la maille i, celle-ci inclut deux médecins, mais sa population n'accède qu'à l'équivalent temporel de « 0,88 » médecin.

## Travailler avec la carte... et le territoire

Les modes de prise en compte des aspects qualitatifs dans la programmation et l'usage des équipements ont été questionnés par plusieurs participants. L'IAU-Îdf s'apprête à conduire des études de terrain pour mieux comprendre l'influence sur l'accessibilité de différents paramètres : les caractéristiques urbaines, le niveau de vie des habitants, les politiques d'incitation à l'implantation d'activités, etc. Cependant, tous les paramètres ne peuvent être modélisés.

La démarche – inédite – développée par l'IAU permet de rationaliser notre approche de l'accessibilité, mais elle ne saurait contribuer à mieux répondre aux besoins des populations qu'en complémentarité avec des travaux de terrain. Catherine Mangeney le souligne elle-même :

*« La méthode donne des résultats qui sont intéressants, mais il faut se méfier des outils : ils ne nous disent pas où mettre les équipements. Il y aura toujours des incertitudes, aléas, spécificités locales, qu'il faudra résoudre qualitativement en recourant à la démocratie participative, aux gens qui connaissent le terrain. L'un ne remplacera pas l'autre. »*

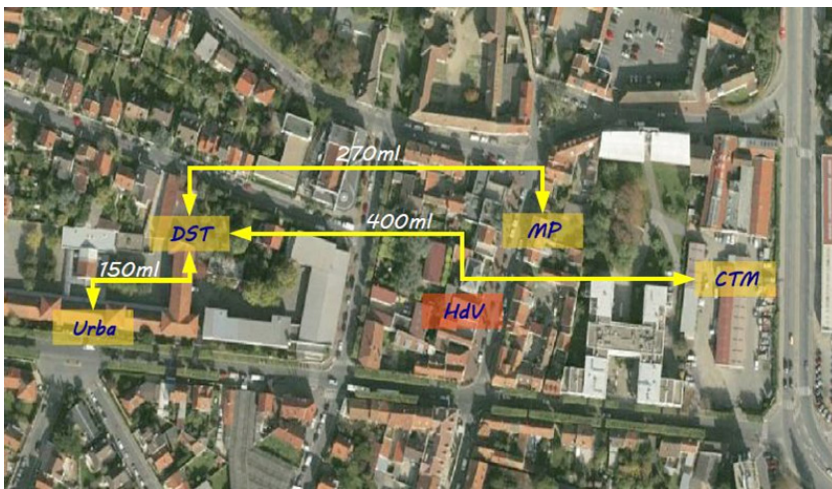
Rainier Hoddé, chercheur au Centre de Recherche sur l'Habitat, mentionne les comportements de parents qui ne choisissent pas l'établissement scolaire de leurs enfants en fonction de sa proximité, mais de sa réputation et des enseignements qu'il propose. Joël Aoust, directeur du CAUE 95, explique que les établissements nautiques deviennent de véritables complexes, proposant chacun un panel de prestations différentes, ce qui limite la pertinence pour l'analyste de les considérer comme une catégorie homogène d'établissements.

Jean-Yves Boulin appelle à prendre en compte la « couleur temporelle » de chaque territoire, qui dépend des activités économiques de celui-ci. Il préconise une approche « chronotopique » de l'accessibilité articulant les distances et les temps de transport (en fonction des moyens de locomotion utilisés), mais aussi les moments auxquels l'utilisateur est en capacité d'accéder à un service. La distance spatiale n'est qu'un facteur de l'accessibilité parmi d'autres.

## Regrouper les services, quitte à les décentrer ?

Le parti a été pris d'amener les usagers aux services – et non l'inverse – dans les deux cas d'études abordés par l'atelier ; il est nécessaire de garder à l'esprit que ces structures sont destinées à répondre à des besoins ponctuels et qu'il en irait sans doute différemment s'il s'agissait d'une structure à laquelle les usagers recourent fréquemment (cf. infra, l'exemple des écoles élargies, implantées dans chaque quartier).

Une ligne de bus relie le centre-ville de Bonneuil-sur-Marne (16 000 habitants) à son centre technique municipal. Celui-ci regroupe dans un bâtiment unique en périphérie de la ville quatre services situés auparavant au centre-ville, sans que cela ne semble avoir nui à l'accessibilité du service pour les citoyens. Une antenne de liaison informatique avec le centre technique devait être créée en centre-ville mais cela ne s'est pas avéré nécessaire<sup>2</sup>.



Avant le regroupement : dispersion des services à Bonneuil-sur-Marne

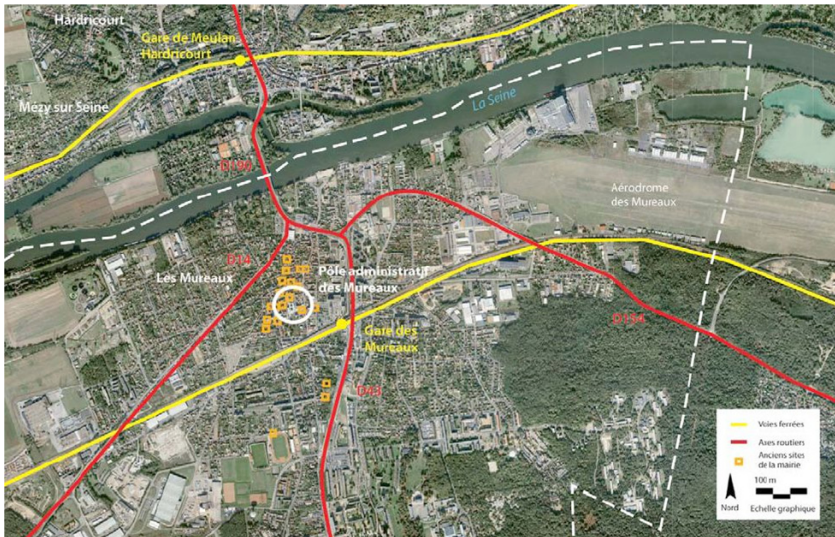
Le pôle administratif des Mureaux (32 000 habitants) regroupe tous les services administratifs de la ville, auparavant disséminés dans vingt-et-un bâtiments à travers la commune. Il a été installé dans l'hôtel de ville historique, réhabilité et complété par deux bâtiments neufs, pour plusieurs raisons. L'hôtel de ville n'a pas de valeur patrimoniale spécifique mais les usagers sont habitués à s'y rendre, garder le lieu évite donc de bouleverser leurs habitudes. Par ce choix, c'est également le maintien dans le centre-ville ancien, situé au nord de la commune, qui a été privilégié. Alain Soucours, directeur du service Patrimoine bâti et logistique de la ville des Mureaux, en détaille les raisons :

*« Certaines équipes ont voulu replacer le pôle au centre géographique de la ville, et cette idée a été vite abandonnée car si on déplace la mairie on risque de dépouiller le vieux centre de son animation et de ses activités. L'idée retenue a donc été d'amener les usagers vers le centre ancien. »*

Le pôle administratif, proche de la gare, est desservi par une ligne de bus qui traverse la ville. L'attention portée aux transports ne doit pas occulter l'importance d'une offre de services lisible. Aux Mureaux, la construction du pôle administratif a été conjuguée à un travail d'information et d'orientation vers les services, assuré par les maisons de quartiers et les Points d'information et de médiation multiservices (PIMMS). Ce modèle s'inscrit à rebours du modèle des mairies annexes, qui visaient au contraire à amener certains services dans les quartiers.

<sup>2</sup> La question de la capacité des services par Internet à se substituer aux prestations physiques a été abordée pendant l'atelier. Selon François Beaucire, « Un usage de plein exercice des TIC s'ajoute [...] aux pratiques déjà les plus variées d'activités et de mobilité, autorisant de multiples combinaisons en synergie et non par substitution ». (Beaucire François, "Sur l'accessibilité aux ressources offertes par la ville", in Les Cahiers de l'IAU ÎdF n°157 – janvier 2011).





Les Mureaux : Situation géographique des anciens locaux de la mairie et du pôle administratif, dans la partie nord de la commune

Alain Soucours explique que celles-ci, paradoxalement, ne répondaient pas aux besoins des usagers :

« On a eu nous aussi des mairies annexes qu'on n'arrivait pas à faire fonctionner. C'était un coût, il fallait déplacer des agents, ce n'était pas forcément évident d'avoir les documents... cela n'a pas tenu une année. Ce n'est pas ce que recherchent les usagers. Tout ce qu'ils savent qu'ils peuvent avoir à la mairie, une mairie annexe ne l'aura jamais. »

Si l'enjeu pour les usagers est d'identifier un interlocuteur unique, apte à assurer un éventail varié de prestations, c'est bien le modèle du guichet unique, permettant de concilier accessibilité et efficacité des services, qui s'avère adapté.

## 2/ Efficacité

### Une meilleure qualité de services

Les employés du guichet unique des Mureaux sont capables d'assurer eux-mêmes les prestations les plus courantes, quelque soit le service municipal dont elles relèvent originellement. Quand la prestation ne peut être assurée au guichet, l'employé redirige l'utilisateur vers le service concerné, qui l'accueille immédiatement, sans rendez-vous. Alain Soucours précise que cette organisation encore peu courante a été mise en place au prix de certains efforts :

« Le guichet unique n'a pas été facile à mettre en place, il a fallu former le personnel, mais aujourd'hui cela fonctionne. Il faut toujours remettre ce système sur le métier, car les services tendent à vouloir reprendre la main sur leur domaine de compétences. »

Philippe Cottreau, ancien directeur des services techniques de la ville de Bonneuil-sur-Marne, insiste sur la nécessité de préparer en amont les agents à l'installation dans leurs futurs locaux : en les consultant sur leurs pratiques quotidiennes, en les associant à la conception du programme architectural, en les emmenant visiter le chantier afin qu'ils puissent se projeter dans leur environnement futur.

## Une meilleure cohésion des équipes municipales

Le regroupement de services dans les mêmes locaux est une opportunité d'améliorer la cohésion des différents services. Le partage d'un cadre et d'un quotidien s'impose comme préalable au travail en commun des équipes. Le centre technique municipal de Bonneuil comporte une circulation unique qui est à la fois un espace de mutualisation des documents papier, de réunion, de détente et de rencontre. Philippe Cottereau rapporte que dans ce bâtiment, les portes des bureaux restent fréquemment ouvertes et les réunions dans les espaces ouverts sont devenues la norme. L'information circule plus facilement, ce qui confère aux services municipaux une plus grande réactivité. L'architecture a joué un rôle essentiel dans cette démarche de décroisement.

## Des gains matériels multiples

Certaines économies, sur l'énergie par exemple, paraissent évidentes. Aux Mureaux, le coût des fluides est passé de 135 K€ à 52 K€ par an, soit une économie annuelle de 83K€ TTC par an.

D'autres types d'économies sont à prendre en compte. Un regroupement permet de mutualiser les véhicules et les outils de travail tels que les photocopieurs, afin d'en réduire le nombre.

Un regroupement de services permet de reconvertir le foncier des bâtiments municipaux quittés. Aux Mureaux, certaines parcelles ont été vendues ; d'autres vont faire l'objet d'une démolition-reconstruction afin d'accueillir de nouvelles activités, notamment associatives. Alors qu'un regroupement de services paraît souvent tributaire des opportunités foncières d'une municipalité, il est important de garder à l'esprit qu'il peut lui-même constituer une telle opportunité.

## 3/ Mixité

À l'instar de nos deux cas d'étude, la plupart des groupements de services franciliens portent sur des services administratifs ou techniques. La logique des regroupements peut néanmoins s'étendre jusqu'à englober des activités plus diverses.

L'exemple des *Vensterschoelen* néerlandaises (littéralement « écoles-fenêtres », bien que le terme couramment utilisé en français soit « écoles élargies ») présenté par Jean-Yves Boulon illustre parfaitement la manière dont la mixité fonctionnelle des services regroupés peut être mise au service de la mixité sociale.

### Faire la ville mixte : l'exemple des *Vensterschoelen*

Les écoles élargies sont des structures de quartier résultant d'une initiative expérimentale dans les domaines de l'éducation et de la cohésion sociale, en lien avec les politiques temporelles. Depuis l'ouverture du premier établissement au milieu des années 1990 dans un quartier défavorisé de Groningen, le modèle a été généralisé : en 2011, 88 % des villes néerlandaises possèdent ou sont en train de réaliser au moins une école élargie. Il en existerait environ 1200 aux Pays-Bas.

Jean-Yves Boulin expose les principes de ces établissements :

*« Une école élargie est constituée d'au moins une école primaire et de plusieurs autres institutions ayant à voir avec l'accueil, l'éducation, et les soins à apporter aux enfants : crèches, bibliothèques, associations sportives, écoles de musique, etc. Elles hébergent également (en plus de l'éducation) des infrastructures socioculturelles et sportives pouvant être utilisées par les parents et habitants du quartier, des services d'éducation pour adultes (notamment alphabétisation), des services sanitaires et sociaux etc. Ce sont donc des établissements ouverts non seulement aux enfants, mais aussi à leurs parents et plus largement aux habitants du quartier.*

*Les parents doivent être associés aussi étroitement que possible au fonctionnement de ces établissements : idéalement dans la conception, à la gestion et aux orientations. Ces établissements ne sont pas régis par des règles nationales : leur forme, contenu et objectifs sont déterminés par les acteurs locaux. »*

En réunissant des activités hétéroclites gérées par les usagers pour les usagers, les écoles élargies font, au motif de diverses activités, converger les habitants vers un point commun dans l'espace du quartier. Elles deviennent ainsi les instruments d'une mixité véritablement porteuse de cohésion sociale.

## La mixité fonctionnelle est un enjeu de gestion

La ville des Mureaux travaille à un projet de pôle éducatif qui devrait voir le jour en 2013 et comporte plusieurs similitudes avec les *Vensterschoelen*. Luis Sainz en présente le programme :

*« Le pôle comportera une crèche de 50 berceaux, une école maternelle, une école primaire, un centre aéré, des locaux mutualisés, un restaurant scolaire ouvert au public, avec l'idée que ces lieux travaillent et soient ouverts 365 jours sur 365, et 24h sur 24. L'enjeu ensuite c'est le fonctionnement, le projet d'établissement. »*

Un établissement multifonctionnel avec des espaces mutualisés requiert une gestion rigoureuse. Olivier Perraguin, architecte de la maison du temps libre de Stains, revient sur son expérience des enjeux de fonctionnement :

*« La maison du temps libre à Stains regroupe une garderie, une ludothèque, une médiathèque, des salles pour les associations et une salle polyvalente pour des spectacles. La ville s'est retrouvée à gérer ce « monstre programmatique », avec des difficultés, car il y a beaucoup d'intervenants : la ville, l'ANRU... Savoir comment ça va être utilisé est fondamental. Est-ce qu'il doit y avoir un seul directeur ? Cette personne n'aura pas forcément toutes les compétences pour gérer à la fois l'accueil d'enfants, la médiathèque, les cours de langues des parents, les ateliers d'arts plastiques... Il y a des flux à gérer : autoriser l'accès à certains horaires, l'interdire à d'autres. Il faut que le système d'exploitation soit adapté, ce n'est pas une mince affaire ! »*

Jean-Yves Boulin précise qu'à Groningen, chaque école élargie est dotée d'un conseil de gestion, composé de représentants de chaque institution utilisatrice et de parents, qui planifie l'occupation des lieux. Un administrateur est désigné, détaché de son institution et rémunéré par la municipalité. Afin de soutenir le développement des écoles élargies, la municipalité de Groningen a mis en place un groupe de pilotage transversal aux différents services concernés (éducation, sport, culture, services sociaux, santé, urbanisme).

## Un modèle à généraliser ?

Le modèle « un quartier = une école élargie » répond à deux objectifs :

- La proximité spatiale est recherchée pour des établissements qui s'inscrivent dans des usages quotidiens. Un des objectifs est d'éviter la multiplication des trajets pour les parents. Jean-Yves Boulin explique que « *l'idée aux Pays-Bas est que les parents n'ont pas à être les chauffeurs de leurs enfants.* »

- Le second objectif est d'éviter la stigmatisation des quartiers défavorisés, des écoles-fenêtres ont été implantées à dessein dans des quartiers aisés, d'éviter que ce type d'équipements ne devienne un symbole négatif associé aux quartiers sensibles.

À titre de comparaison, le pôle éducatif des Mureaux adopte une stratégie différente : il aura pour but de faire venir dans un quartier défavorisé des populations diverses, afin de créer de la mixité dans et autour des activités scolaires.

Jean-Christophe Julie, directeur du pôle Prospectives et stratégies à la Ville de Bondy et à la Communauté d'agglomération Est-Ensemble, exprime son inquiétude face à ce qu'il estime être un risque de cloisonnement des quartiers par le modèle néerlandais. La cohésion sociale d'un quartier peut-elle se faire au détriment de la mixité ? Justine Bourgeois, architecte au CAUE 93, pense que la mise en réseau des structures de quartier permettrait de dépasser cette contradiction, en conciliant animation de proximité et apprentissage de la mobilité pour les enfants.

## Conclusion

Les regroupements de services apparaissent comme un moyen pour les Villes de proposer à leurs citoyens des services accessibles et efficaces, avec des besoins réduits en énergie et en ressources.

L'implantation d'un regroupement de services, pour apporter une réponse pertinente aux besoins d'un territoire, nécessite un regard à la fois distancé et proche du terrain. Distancé, car l'implantation d'un équipement – le travail de l'IAU-Îdf le prouve – implique une approche du contexte territorial qui sache dépasser les limites administratives ; proche du terrain, car il n'existe pas de théorème universel pour répondre à nos interrogations quant à la localisation de ces équipements, pas plus que pour leur programmation ou leur gestion.

Nous avons tenté de mettre en évidence différents éléments à prendre en compte et à articuler dans le cadre d'un projet de regroupement de services. Une fois ce travail effectué, l'arbitrage final reste subordonné aux spécificités de chaque territoire et aux besoins de la population qui l'habite, d'autant plus que certaines décisions sont du ressort du politique. Pourquoi vouloir des services plus efficaces ? Est-ce pour assurer leur pérennité ? Diversifier l'offre ? Ou simplement faire des économies ?

Un regroupement de services est une reconfiguration du fonctionnement urbain. En tant que tel, il influe non seulement sur la vie des agents municipaux, mais aussi sur celle des usagers de ces services, ainsi que des habitants et de ceux qui pratiquent la ville. L'exemple des *Vensterschoelen* nous invite à saisir cette occasion de faire la ville mixte, pour, et avec la participation de ceux qui la vivent.

Document réalisé par :  
Gautier Jacquemain (Union  
régionale des CAUE d'Île-de-  
France/Ekopolis)



Cette oeuvre est diffusée selon les termes  
de la licence Creative Commons  
(contrat paternité - pas d'utilisation  
commerciale - pas de modification)