

**Un projet participatif global
dans un établissement public
de l'Education nationale :
le Centre National de Documentation Pédagogique**
(Actes du colloque sur l'établissement, politique nationale ou stratégie locale ? AESCE,
Paris, 1989)

**LE CNDP : UNE ORGANISATION PUBLIQUE DE SERVICES SOUMISE A DE
FORTES CONTRAINTES ECONOMIQUES**

Le CNDP est un établissement public à caractère administratif sous tutelle de ministère de l'Education nationale. En 1987, il salarie officiellement 2.300 personnes dont 20% seulement d'enseignants. Le tiers des effectifs est constitué de contractuels relevant de divers statuts, généralement ouvriers (imprimeurs, manutentionnaires, chauffeurs...) ou techniciens (cinéma, télévision...).

Le budget du CNDP s'élève alors à environ 600 millions de Francs dont deux tiers de subvention de l'Etat et un tiers de ressources propres. Dans ce dernier tiers, la moitié provient de la vente de productions pédagogiques (livres, brochures, cassettes vidéo, diapositives...) et administratives (bulletin officiel, programmes, rapports des jurys...). Enfin, personnels et budget sont répartis entre 28 Centres régionaux (CRDP), 84 Centres départementaux (CDDP) et le siège social (700 personnes : soit 30% des personnels, mais 38% du budget et 40% des ressources propres).

Après cet arrêt sur image, un "flash-back" apparaît nécessaire. La maison est ancienne (1879 : création du "Musée pédagogique"), elle a été marquée par une série de partitions et d'agrégations, dont la plus récente remonte à 1976. Cette dernière a laissé des traces profondes ; elle a consisté à réunir l'OFRATEME (créé en 1970 pour promouvoir les nouvelles technologies d'enseignement : audiovisuel et informatique) à une partie de l'INRDP (assurant la tutelle des Centres pédagogiques régionaux et départementaux). Une culture à la fois avant-gardiste sur le plan pédagogique et technicienne concernant la production, aujourd'hui encore très vivace dans les services parisiens, s'est trouvée ainsi confrontée à la culture des centres départementaux et régionaux, véritables "maisons des enseignants" privilégiant plutôt l'écoute des besoins et le service rendu aux usagers.

Dernier élément important méritant d'être noté, de fortes contraintes économiques sont apparues à partir de 1984, résultant de la volonté de l'Etat de diminuer les coûts des services publics. Ainsi, entre 1984 et 1988, alors que l'établissement avait toujours été en expansion, 200 emplois ont-ils été supprimés, pratiquement tous au siège social. Pendant ce temps, et au prix d'une politique commerciale plutôt en rupture avec les valeurs de "service public" dominantes dans l'établissement, les ressources propres sont passées du quart au tiers du budget, permettant à celui-ci de se maintenir sur la crête des 600 millions de Francs, malgré le fort désengagement de l'Etat.

UNE ORGANISATION SCHIZOÏDE. DE GRAVES DYSFONCTIONNEMENTS

Trois séries d'éléments :

- mixité des statuts (fonction publique - contractuels) et des fonctions (intellectuelle - ouvrière),
- dualité culturelle (avant-garde pédagogique - logistique de l'enseignement),
- nouveau secteur économique marchand se superposant à une tradition de services gratuits,

expliquent sans doute le sentiment répandu d'une identité perpétuellement floue ou dédoublée, d'une "organisation schizoïde", et sont à la base de la plupart des dysfonctionnements constatés dans plusieurs rapports (Inspection générale, Cour des Comptes...)

Ce sentiment peut se trouver encore accentué au niveau des Centres régionaux sur lesquels s'exerce en droit une double tutelle : l'une lointaine et administrative du Directeur général, l'autre proche et fonctionnelle du Recteur.

Quant aux services parisiens, le comportement de la tutelle ministérielle - proche et lointaine à la fois - les place dans une situation typique de "double contrainte" : absente ou indifférente s'il s'agit de définir les missions ou de fixer des orientations, la tutelle se manifeste périodiquement sans crier gare pour enjoindre à l'établissement de prendre en charge ou de participer à telle opération ponctuelle jugée importante.

Des onze dysfonctionnements recensés par l'audit externe commandé à une société privée en 1987, nous avons retenu ici les plus significatifs :

- constitution de féodalités locales fondées sur la précarité des directeurs généraux (un tous les deux ans en moyenne), voire des recteurs, et sur l'absence de mobilité des directeurs de Centre. Diversité des politiques des Centres régionaux et départementaux, due aux fortes marges de manoeuvre constituées par certains responsables, utilisant les zones d'incertitude laissées par la double tutelle ;

- absence d'orientations stratégiques et surdimensionnement d'une structure parisienne assurant des tâches de production et négligeant ses fonctions de coordination ;

- justification des finalités et des objectifs par la possession de certaines ressources, humaines et matérielles ;

- absence de gestion prévisionnelle des emplois et des personnels (tâche compliquée par la "découverte" de 500 personnes mises à disposition des Centres par les autorités locales de l'Education nationale, hors effectifs officiels) et de contrôle de gestion ;

- enfin, insuffisance de connaissance objective des besoins des enseignants que l'établissement est censé satisfaire.

Le projet d'établissement : une tentative de remise en ordre

En juillet 1986, René Monory décide de supprimer le CNDP et l'annonce à la presse. Mais en décembre, la révolte lycéenne et étudiante le contraint d'ajourner les réformes engagées par le ministère. Vient alors 1987 et le temps de la gestion. Mars voit la nomination d'un nouveau directeur général du CNDP. De mai à juillet se déroule un audit externe. En août la décision de mettre en oeuvre un "projet d'établissement" sur le modèle des "projets d'entreprise" est prise, avec pour finalité de maintenir l'existence de l'établissement, et d'y opérer une remise en ordre interne et externe, si possible en y associant les personnels.

Si les décisions prises pendant l'été 1987 ne présentent aucune dimension participative, elles marquent d'emblée, symboliquement, le passage d'une logique administrative traditionnelle (l'administration centrale décide, les "services extérieurs" exécutent), à la logique inverse (le "Réseau" des 112 centres est au contact des usagers, il peut connaître et satisfaire les besoins des enseignants). Le réseau des centres constituant ainsi le "corps" du CNDP, les services "centraux" et "généraux" sont donc transformés en "siège social", simple "tête de réseau" cantonnée en principe aux trois fonctions, essentielles mais non assurées jusque-là, d'orientation, d'animation et d'évaluation. Un nouvel organigramme du siège social, conçu sur ces principes, est mis en place avec de nouveaux directeurs.

Le dernier trimestre de l'année 1987 est consacré à la rédaction d'une charte de l'établissement. La méthode retenue s'apparente au système des poupées russes ; démarrage par un texte du directeur général ; à partir de cet embryon de charte, élaboration d'un texte assumé par l'ensemble du comité de direction ; puis nouvelle entreprise de critique et de reconstruction par les 130 cadres de l'établissement ; enfin dernière phase, la plus longue et la seule réellement originale, déconstruction et reconstruction, par les personnels, du texte rédigé par les cadres.

Pour cette dernière étape, la méthode utilisée est la mise en place de dix "groupes de résonance", constitués de personnels représentatifs des différentes régions, des diverses catégories et de tous les "maillons" du réseau : centres départementaux, régionaux et siège. Leur principe est que deux de ces trois paramètres sont variables à l'intérieur du même groupe, afin de casser les représentations anciennes, de faciliter l'émergence de nouveaux réseaux de communication et de

nouvelles représentations. Ces groupes sont réunis quatre fois une journée entre octobre et janvier, avec possibilité pour chaque participant de réunir des collègues dans son centre ou son service, pour discuter ou élaborer des propositions collectives. On peut penser que plus de 1 000 personnes ont été ainsi concernées par l'élaboration de la charte. En janvier, les dix rapporteurs sont réunis en séminaire avec le comité de direction pour lui présenter les travaux des groupes et élaborer les premières synthèses.

Le texte définitif s'efforce de définir les fonctions exercées par l'établissement en partant des principes de satisfaction des besoins des enseignants, de progrès de la réussite des élèves, et d'augmentation du niveau de formation des jeunes à l'horizon du XXI^e siècle, permettant ainsi à chacun de relier son travail à une cause qui le concerne, en tant que parent, et le transcende, en tant que citoyen.

L'élaboration de la charte marque à la fois le départ d'un processus d'élaboration participative de projets particuliers à chaque académie et à chaque centre, et l'existence d'un nouveau consensus, peu évident trois mois auparavant, auquel au bout du compte seuls les personnels du siège social ont été majoritairement réfractaires.

Le premier semestre 1988 est consacré à la conception de 28 "projets académiques", par les personnels du centre régional et des centres départementaux de chaque académie, ainsi que des projets des directions du siège social. L'objectif de cette étape est de déboucher sur des programmes d'action cohérents avec les orientations nationales et fondés sur un diagnostic du fonctionnement des centres, situés dans leur environnement éducatif. Diagnostic et programmes sont élaborés sous la responsabilité du directeur régional, par les personnels eux-mêmes, avec l'aide technique et méthodologique d'un "animateur-projet" choisi et formé à cet effet. Les tendances générales observées permettent de conclure au progrès du consensus et à l'approfondissement du processus participatif. Mais à part un tout petit nombre d'académies où le démarche a été formelle, la participation des personnels aux groupes de travail sur le projet a été massive et a pu atteindre 100% dans certaines catégories.

Les raisons du succès de la participation des personnels

Quelles que soient les retombées et les suites de la démarche de projet du CNDP, le caractère participatif de son élaboration constitue une réussite indéniable. En voici trois raisons.

Ce fut un choix stratégique de la direction générale : le "sauvetage", l'amélioration des services rendus, ainsi que la remise en ordre de l'établissement se font au profit objectif de deux catégories d'acteurs : la direction générale (nommée à cet effet) et les personnels des centres (dont le rôle et la culture se sont trouvés reconnus et légitimés). Le projet a ainsi été le moyen que s'est donné la direction générale pour passer et sceller cette alliance, en isolant deux autres catégories d'acteurs : les "féodaux" provinciaux (qui se sont trouvés contournés), et l'ex-avant-garde pédagogique parisienne, au demeurant largement bureaucratisée, qui est restée réservée ou hostile, mais s'est trouvée marginalisée. L'hostilité de principe des syndicats, souvent contrôlés par les cadres intermédiaires parisiens, n'a pu empêcher nombre de syndicalistes de jouer un rôle moteur dans les projets académiques. En définitive, en mai 1988, la principale organisation syndicale a fait une déclaration très favorable à la poursuite du projet, opérant ainsi un retournement complet.

A joué la crainte de perdre son emploi ou celle de voir "casser" l'outil de travail. Cette peur a été largement rétrospective, car au moment de l'annonce ministérielle de suppression du CNDP peu de personnes en ont saisi immédiatement les conséquences. Deux catégories d'acteurs se sont cependant montrées sensibles à l'éventualité de la disparition de l'établissement : les personnels techniques et ouvriers, contractuels, risquant donc le licenciement ; les enseignants, particulièrement porteurs de par leur origine et leurs fonctions de la vocation professionnelle du CNDP. Ces acteurs sont ceux dont l'identité culturelle est également la plus marquée, ouvrière chez les premiers, intellectuelle chez les seconds, et dont la syndicalisation est également la plus forte. Ils se sont retrouvés nombreux dans les réunions et les groupes de travail, s'exprimant volontiers et y prenant un rôle actif. En revanche, les administratifs et, dans une moindre mesure, les personnels de

documentation, semblent avoir été moins présents.

La méthodologie a systématiquement conforté la participation. L'animation de dispositifs participatifs relativement élaborés a été confiée à un cabinet extérieur jusqu'en octobre, puis à une instance interne de cinq personnes, la "cellule-projet", coordonnant le groupe des 32 "animateurs-projet" des académies et des directions nationales. Le rôle de ces instances a été triple :

- assurer l'animation technique des dispositifs ;
- les rendre transparents en organisant l'information et en favorisant la communication ;
- faciliter les compromis entre acteurs et en particulier entre directions et personnels.

Ces "facilitateurs" ont systématiquement oeuvré pour que les idées et les propositions du personnel se retrouvent de manière effective dans les textes des projets, la seule condition d'élimination étant la contradiction avec les grandes orientations de la charte.

Les personnels se sont progressivement aperçus que la plupart de leurs contributions étaient intégrées. Le climat de l'élaboration du projet s'est alors progressivement transformé, passant de la méfiance la plus totale à certaines marques de confiance.

Des risques pour l'avenir

En juillet 1988 s'est achevée la phase d'élaboration du projet, avec la validation par le comité de direction des 28 projets académiques. Mais plusieurs risques ou difficultés se dessinent déjà pour l'avenir.

Le risque technocratique, qui consisterait à privilégier le contrôle de gestion (indicateurs, tableaux de bord, comptabilité analytique) aux dépens des aspects participatifs, dans la phase de mise en oeuvre des programmes d'action des projets des centres.

Le risque centralisateur, qui verrait la remise en ordre de l'établissement détournée à son profit par une bureaucratie parisienne cherchant à assurer sa survie. Une telle évolution, à contre-courant des mouvements de restructuration du système éducatif, provoquerait, à court ou moyen terme, une réaction de la tutelle ministérielle.

Le risque d'assouplissement qui verrait le rythme du changement se ralentir devant les difficultés objectives des transformations : ressources propres progressant moins vite que les économies imposées par l'Etat ; ou encore redéploiement des personnels du siège social vers les centres progressant moins vite que ne le souhaiterait le ministère. Le risque serait, là encore, que la tutelle soit de nouveau tentée par des choix plus radicaux.

En définitive la situation du CNDP - et de son projet - apparaît paradoxale. D'un côté, il progresse l'épée de Damoclès de sa propre disparition suspendue au-dessus de la tête. Mais d'un autre côté, il pourrait bientôt faire figure d'expérience pilote du "management participatif dans la fonction publique et dans la conduite du changement dans une organisation relativement complexe.

Les termes de ce paradoxe ne sont d'ailleurs pas contradictoires. L'élaboration et la mise en oeuvre du projet d'établissement peut à la fois être une expérience pilote réussie, et néanmoins suivie par la décentralisation ou la déconcentration de l'établissement public. La méthode retenue, en privilégiant une démarche très largement déconcentrée, en privilégiant les centres régionaux et départementaux par rapport aux services parisiens et la culture du service de l'utilisateur sur celle de l'avant-garde pédagogique, peut tout aussi bien avoir préparé certaines formes de maintien que des scénarios de suppression de l'établissement public.