
Les incidences de la démarche PEL sur l'organisation des services.

24 - pel et organisation des services – www.david-documents.fr

L'élaboration d'un PEL, quelle que soit la forme ou la traduction plus ou moins ambitieuse que cela peut prendre dans différentes collectivités, consacre l'intérêt reconnu par tous d'aborder la question de la politique publique en direction de l'enfant selon une approche très transversale, fédérant, coordonnant l'ensemble des acteurs.

Si l'on considère cette tendance comme une donnée incontestable qui, peu à peu, s'imposera à tous, il est intéressant de s'arrêter quelques instants sur les effets que cela pourrait (devrait) avoir en matière d'organisation des services de la collectivité territoriale et de pointer ainsi quelques révolutions (difficiles) à venir ou tout au moins à favoriser au niveau des responsables de l'éducation regroupés au sein de l'Andev.

Résumé :

Constats :

Inadéquation de l'organisation des délégations d'élus quant à une démarche globale, à partir desquelles est souvent définie l'organisation administrative.

Les services territoriaux de l'éducation eux-mêmes souffrent de cette difficulté à se centrer sur l'acteur, le bénéficiaire plus que sur le temps. « c'est toujours le même enfant, dans les locaux municipaux quelque soit le temps ».

Ambitions :

Une adhésion unanime au principe de transversalité comme seul moyen efficace de construire une action publique efficace

Malgré les spécificités de chaque métier, que chaque secteur d'activité, au sein des directions de l'éducation, connaisse la nature précise du travail qui est réalisé chez son voisin – envisager une organisation territoriale (par quartier) plus que par métier.

Garder une souplesse d'organisation pour affecter de façon variable des ressources d'une part au travail de gestion et d'intendance (les services) et d'autre part des ressources ponctuellement pour répondre à des demandes nouvelles (des opportunités).

Proposition :

Mettre en place un fonctionnement en « mode projet » tant en interne qu'en externe.

Améliorer l'information, communiquer sur les projets en amont, mais surtout afficher une évaluation permettant éventuellement de stopper un projet s'il n'atteint pas ses objectifs.

L'organigramme des services de la collectivité :

Un premier constat qu'il semble important de souligner est l'inadéquation actuelle de l'organisation des délégations d'élus (à partir desquelles souvent demeure définie l'organisation administrative) à l'égard du principe même de la démarche d'élaboration du PEL. Lorsque les délégations d'élus demeurent ancrées sur le principe de la répartition des

responsabilités par grand domaine d'activité « historique » (éducation, sports, culture, petite enfance, etc.), cela constitue généralement plus souvent un frein qu'un appui au développement, au sein de la collectivité, d'une adhésion unanime au principe de transversalité comme seul moyen efficace de construire une action publique efficiente au bénéfice de la réussite éducative de l'enfant. C'est que le PEL, qui se fonde sur une démarche politique en direction d'un public-cible (l'enfant) se trouve fondamentalement en opposition avec les organisations des délégations d'élus reposant quant à elle sur une division de l'action politique par grands champs d'intervention.

En conséquence, toutes les villes à la pointe dans le domaine de l'élaboration des PEL mettent l'accent sur l'importance de l'implication directe du Maire dans une démarche de type PEL pour rassembler et motiver tous les élus concernés. Si l'organisation des délégations d'élus s'opérait différemment, notamment en direction donc de l'enfant pour ce qui concerne le domaine d'action des membres de l'Andev, les situations de demi-échec ou de relative déception fréquentes dans une démarche d'élaboration d'un PEL seraient probablement plus rares.

Bien sûr, on pourra toujours rétorquer que ce type de difficulté se retrouve au plus haut niveau de l'Etat, puisque l'organisation d'un gouvernement n'échappe pas elle-même à cette problématique, malgré quelques nouveautés ici ou là, selon les alternances politiques. De ce point de vue, il sera intéressant de suivre de près la façon dont l'intitulé ministériel « réussite éducative » qui a surgi dernièrement au niveau du gouvernement de M Ayrault, se déclinera de façon opérationnelle.

L'organisation de la direction éducation :

Un deuxième constat intéressant à pointer concerne le cœur même de l'organisation des services de l'éducation au sein des collectivités. Car il faut bien convenir que ce qui est relevé comme une difficulté au niveau de l'organisation des élus, se retrouve de la même manière entre les différents services et directions et au sein même desdits services et directions. Et la réalité de ce constat est telle que l'on peut parfois, aussi s'interroger si ce ne sont pas les services eux-mêmes (en raison, entre autre, d'enjeux de pouvoir inhérents à toute organisation, à tous ses échelons) qui entretiennent cette difficulté à penser l'action publique au-delà des « plates bandes » de gestion de chacun, tant il est vrai que ne serait-ce que frôler lesdites plates-bandes par des services voisins peut s'avérer rédhibitoire à l'émergence d'un PEL.

Pour rester centré sur les services de l'éducation eux-mêmes, les organisations qui les composent demeurent fortement marquées par un mode de gestion privilégiant là aussi des champs d'intervention verticaux : la restauration scolaire, les inscriptions scolaires, les crèches multi-accueil, les personnels des écoles, les accueils de loisirs, etc. Cela s'explique par la présence de métiers spécifiques, porteurs chacun d'un véritable savoir-faire, voire d'une réelle expertise. Chacun de ces métiers s'appuyant lui-même sur une obligation mécanique : celle de faire en sorte que le service public qui est à assurer fonctionne tous les jours correctement.

Cela ne doit pas pour autant conduire à éviter de s'interroger sur cette organisation, qui, dans une logique de transversalité (en mode PEL), n'est pas non plus facilitatrice, car rarement aisée à manier et n'intégrant pas naturellement un fonctionnement transversal entre services : ces derniers se côtoient malgré tout plus souvent qu'ils ne partagent, ont une obligation de résultat vis-à-vis du fonctionnement des services publics qu'ils organisent. Et c'est ainsi que chaque secteur d'activité, au sein des mêmes services ou directions de l'éducation, méconnaît souvent la nature précise du travail qui est réalisé chez son voisin.

Ainsi cette méconnaissance et les représentations erronées qui vont avec, existent entre de grands champs d'activités très différents (culture, sports, etc.) et sont des écueils à ne pas négliger lors de l'élaboration des PEL.

Le management, l'organisation :

Le rôle managérial du responsable de l'éducation (cadres, chef de service, directeur) reste bien évidemment essentiel, mais le poids de l'organisation et le risque de déstabiliser le bon fonctionnement des services publics qui y sont gérés peut clairement l'empêcher d'être décisif. On en revient donc à pointer comme étant finalement stratégiquement crucial pour l'efficacité des PEL de repenser les organisations des services de l'éducation.

Une porte d'entrée à la réflexion pour penser de nouveaux modes d'organisation est proposée en prenant en compte comme un élément potentiellement déterminant, le développement des projets d'actions éducatives. Ceux-ci foisonnent depuis le positionnement des collectivités en véritable acteur éducatif, et leur place est grandissante au milieu des « actions classiques » de fonctionnement et d'organisation matérielle des services public. Ces nombreux projets d'actions éducatives se télescopent de plus en plus souvent avec les actions classiques des services et directions de l'éducation : puisque nos organisations par grands champs d'intervention sont, comme cela a été déjà évoqué, le plus souvent majoritairement pensée sous l'angle du service public à rendre et non sous l'angle du projet d'actions à conduire comme acteur responsable des enjeux d'éducation à l'échelle d'un territoire. On peut ainsi considérer que le PEL est la version la plus aboutie et la plus ambitieuse de ces actions éducatives développées au service d'une politique éducative (dépassant la mécanique de l'organisation matérielle des services publics).

L'agencement de nouveaux modes d'organisation devra probablement être attentif à ne pas scinder trop strictement (au risque d'opposer) le travail des services centrés sur l'organisation matérielle des services publics (fournitures scolaires, maintenance des bâtiments scolaires, fournitures des repas dans les écoles, etc.) au travail qui serait davantage caractérisé par des domaines de conceptions, pouvant être englobés dans le cadre général du PEL : projet éducatif périscolaire, politique de soutien scolaire, projet de réussite éducative, observatoire de l'enfant et de la famille, gestion d'instances de régulation et de coordination entre services porteurs d'actions éducatives, etc.

Cette proposition d'approche met nettement en exergue des volumes de charges de travail liés à la notion de projets nouveaux que les services gestionnaires des missions classiques du secteur de l'éducation ne peuvent pas toujours prendre en compte.

Le mode « projet »

Le management par projets, ou en mode projet, désigne le choix fait dans certaines organisations de manager sous cette forme un ensemble d'activités innovantes qui doivent déboucher sur un produit spécifique, délivré à un bénéficiaire identifié, dans un délai donné et à un coût objectif fixé.

Ainsi selon l'AFNOR (norme X50-115), il convient de parler de management par projets lorsque "des organismes structurent leur organisation et adaptent leurs règles de fonctionnement à partir et autour de projets à réaliser". Le mode projet devient un mode de fonctionnement normal d'une organisation : le management s'exerce au travers ou encore par l'intermédiaire des projets.

Selon cette conception, les projets deviennent des outils et des vecteurs du changement, non seulement de l'organisation mais également du management des hommes. Chaque projet étant limité dans le temps et faisant appel à des spécialistes d'horizons divers conduits à travailler ensemble. Cette forme de gestion des ressources humaines induit au niveau de

l'entreprise un effet de transversalité qui vise au décloisonnement des fonctions et des métiers.

Ainsi, à la différence du simple management de projet qui se limite à la définition des objectifs et au pilotage des ressources, ce mode de management par projet fait travailler ensemble et simultanément des personnes qui, dans les organisations classiques, auraient travaillé séparément les unes après les autres.

Motiver et responsabiliser les collaborateurs

Participer à un projet contribue à renforcer à la fois l'identité et l'appartenance sociale. En conférant un rôle, des attributions, une mission, le projet a bien une fonction identitaire et en même temps intégrative. Dans une organisation, faire partie d'un projet, ou en être a fortiori le responsable, confère un statut, une visibilité, un certain ascendant. C'est la preuve d'une confiance a priori. La motivation sera donc à la hauteur de l'importance et de l'utilité perçue du projet.

Cette nouvelle méthode de travail nécessite des responsables, le « directeur de projet » répondant devant les décideurs de la mise en œuvre des projets, dont il va négocier les ressources auprès des directions opérationnelles ou fonctionnelles.

Un budget spécifique peut-être déterminé.

Plusieurs villes ont déjà testé différentes approches d'ajustements d'organisation à la suite ou concomitamment à l'instauration de PEL. Il serait intéressant de partager des retours d'expériences et de rassembler les niveaux de réflexion de chacun sur ce thème dont l'objectif est donc de favoriser la réussite des PEL au sein de nos organisations, en rendant ces dernières « PEL compatibles » !

Né dans les années 80, le mode projet est une façon de travailler en entreprise de façon transversale. Le cœur du fonctionnement n'est plus la dimension départementale et hiérarchisée, mais la notion d'équipe temporaire, transversale aux différents services de l'entreprise, et constituée spécifiquement pour mener un projet à son terme.

L'objectif est de réunir les meilleurs experts et les meilleures conditions pour mener un projet donné. Le postulat est qu'en travaillant de la sorte, on raccourcit les circuits de décisions habituels et on se focalise entièrement sur l'atteinte des objectifs. On se situe ici dans un contexte de recherche d'efficacité accrue, de retour sur investissement élevé et de respect de politique qualité codifiée.

Le principe n'est plus la fragmentation des tâches de l'entreprise, typique du fonctionnement en services hiérarchisés, mais la construction d'équipes temporaires capables de gérer un projet dans sa totalité et de délivrer un produit fini

Sources :

D'après Groupe de travail ANDEV – Thierry Lessouffre

Revu et augmenté : P. DAVID