

Direction et fonctionnement de l'école

Éléments d'information et de réflexion

Comme annoncé dans la dernière circulaire du 14 décembre, vous trouverez ci-dessous des éléments sur :

- les premiers groupes de travail du MEN ;
- le statut d'emploi fonctionnel ;
- le statut de chef d'établissement ;
- le statut.

I - Groupes de travail des 29 et 30 novembre au ministère

Le contenu des premiers groupes de travail montre que le ministère n'envisage pas d'apporter des réponses sur la direction d'école, mais de justifier le décret sur les EPEP et la création d'un statut d'emploi fonctionnel pour un nombre limité de directeurs (compromis probable entre le statu quo et le statut de chef d'établissement pour les directeurs ?). La manifestation des chefs d'établissements le 26 novembre montre que le statut hiérarchique ne règle ni la question des moyens, ni celle de la responsabilité et du fonctionnement de l'établissement.

I-1- Rappel

Le SNUipp-FSU et le SGEN-CFDT ont refusé de siéger ainsi que SNUDI-FO et le SDEN-CGT. Le SE-UNSA, Sud-éducation, le CSEN et le SI.EN ont siégé ainsi que deux experts de terrain. Le Sgen et le SNU maintiennent leur position de ne pas participer aux prochains groupes de travail tant que les sanctions et menaces ne sont pas levées. Ils s'adressent à toutes les organisations syndicales (y compris celles d'IEN) qui sont convoquées afin de les informer sur notre position. Nous leur demandons d'adopter la même attitude. Nous serons présents devant le MEN - sans siéger bien sûr - afin de formuler à nouveau notre refus de réunion sur la direction dans ce contexte et d'organiser la communication avec les syndicats qui adopteront la même attitude en direction de la presse.

Vous trouverez sur le site du ministère un compte-rendu de ces deux réunions.

I-2- Le groupe DGESCO (Première réunion du 29 novembre)

Piloté par le directeur général de l'enseignement scolaire, est chargé d'étudier l'ensemble des questions liées à l'organisation des écoles.

Il s'agit pour le ministère de produire les textes prévus dans l'article 86¹ de la Loi n°2004-809 du 13/08/04 (expérimentations d'EPEP) et de réfléchir en plus à des modes d'organisation des écoles en fonction de la diversité des besoins et des contextes géographiques.

Concernant les EPEP, « quatre-vingt-cinq communes appartenant à six ou sept intercommunalités ont fait part de leur souhait d'expérimenter des EPEP ».

(il faudrait que les sections interrogent les IA sur cette question.).

Trois réunions programmées entre la mi-décembre et la fin janvier. Y seront abordés : les EPEP, les écoles en milieu rural et les réseaux ambition réussite. Il pourrait concerner les Réseaux Ambition Réussite, les réseaux ruraux d'éducation, les RPI...

Prochaine réunion le 21 décembre.

I-3 - Le groupe DGRH (Première réunion du 30 novembre)

Piloté par le directeur général des ressources humaines, il doit aborder la question du métier de la direction d'école et des statuts des directeurs d'école.

Objectifs réels de ce groupe de travail :

¹ **Article 86** : Les établissements publics de coopération intercommunale ou plusieurs communes d'un commun accord, ou une commune, peuvent, après avis des conseils des écoles concernées et accord de l'autorité académique, mener, pour une durée maximum de cinq ans, une expérimentation tendant à créer des établissements publics d'enseignement primaire. Dans le respect des dispositions des articles L. 211-1 et L. 411-1 à L. 411-3 du code de l'éducation, les statuts de ces établissements sont adoptés par délibération, après accord du représentant de l'Etat. Le conseil d'administration de l'établissement comprend des représentants des collectivités territoriales, des enseignants et des parents. Un décret en Conseil d'Etat détermine les règles d'organisation et de fonctionnement de cet établissement ainsi que les modalités d'évaluation des résultats de l'expérimentation.

- compléter la liste des missions des directeurs dans le décret de 89 (texte qui serait valable pour tous les directeurs)
- création d'un **statut d'emploi fonctionnel** pour certains directeurs d'école. Cela concernerait un nombre réduit de directeurs (grosses structures, EPEP ou écoles fusionnant en réseau « ambition réussite »).

Ce statut a été présenté comme un emploi fonctionnel (encadrement), basé sur un profil avec un cahier des charges précis. Les personnels resteraient dans leur corps d'origine, (institut ou PE) et seraient nommés sur cet emploi.

« Ce statut d'emploi est un stade intermédiaire entre fonction et statut, avec un recrutement sur postes à profil, sur une période donnée, éventuellement renouvelable, à mobilité imposée » a précisé le directeur général des ressources humaines.

Ce statut d'emploi impliquerait forcément des missions nouvelles dont certaines de responsabilité hiérarchique, cela a été clairement indiqué.

Prochaine réunion le 18 janvier.

II - Note sur le statut d'emploi fonctionnel

Ni statut particulier, ni statut spécial, le statut d'emploi fonctionnel est un statut hybride à mi-chemin entre statut et emploi.

II-1- Qu'est-ce qu'un statut d'emploi fonctionnel ?

« Les emplois fonctionnels sont des postes de responsabilité dans lesquels les personnels sont nommés pour une durée déterminée. La nomination est renouvelable pour une durée identique. Au terme du renouvellement, le cadre est soumis à une obligation de mobilité.

La nomination dans un emploi fonctionnel induit un détachement du corps d'origine vers l'emploi et un reclassement à partir de la grille indiciaire spécifique à l'emploi.

Un statut d'emploi décrit les missions, les conditions d'accès et de rémunération propres à chaque catégorie d'emploi » (sur le site du Ministère de l'Éducation nationale :

<http://www.education.gouv.fr/pid169/emplois-fonctionnels.html>)

II-2- Exemples de statut d'emploi fonctionnel dans l'Éducation Nationale :

- IA-DSDEN
- Directeur de CRDP.
- Secrétaire général d'académie (SGA)
- Directeur de CROUS
- etc.

Un statut d'emplois regroupe un ensemble d'emplois ouverts à certains corps mais qui peuvent aussi être occupés par des agents contractuels. Un statut d'emploi peut n'impliquer qu'un seul emploi (directeur du musée d'Orsay).

Avant le décret n° 2001-1174 qui a créé le corps des personnels de direction des EPLE, les chefs d'établissement étaient régis par un statut d'emploi.

II-3- Plusieurs remarques :

Il ne s'agit plus simplement d'un poste à profil. Les personnels sont nommés sur une fonction bien déterminée. Certains le sont pour une durée limitée (éventuellement renouvelable). Dans tous les cas, il s'agit d'un détachement et non d'une titularisation dans un grade correspondant. On n'est pas « titulaire » de son poste.

Les personnels sont généralement reclassés dans une nouvelle grille indiciaire comportant des échelons fonctionnels (mais une rémunération particulière sous forme de bonification indiciaire est aussi possible). Dans le cas le plus favorable, ils bénéficient alors d'une progression indiciaire plus rapide que celle de leur corps d'origine qui peut leur permettre d'atteindre (éventuellement) un indice supérieur à l'indice terminal de leur corps.

Un décret en Conseil d'Etat est nécessairement pris. Il précise la liste des corps éligibles, le reclassement, les règles de mobilité, les modalités d'évaluation, etc. Les missions du fait de la nature hiérarchique de l'emploi restent généralement définies dans des termes très généraux. Moins elles font l'objet d'une définition réglementaire, plus elles sont extensibles et adaptables à la demande. Ainsi pour les IA-DSDEN et IAA, l'art. R. 222-25 du Code de l'éducation se contente de préciser qu'ils « sont chargés d'animer et de mettre en œuvre dans le département la politique éducative du ministre chargé de l'éducation ». Tout est dit. La clarification du rôle, des missions et responsabilités des directeurs et directrices d'école s'accommode mal avec le statut d'emploi.

□ Le groupe « DGRH » sur la direction d'école présente ce statut d'emploi comme permettant de « répondre aux spécificités de la direction dans certaines écoles, notamment de taille importante ou fonctionnant en réseau "ambition réussite" ou regroupées dans les E.P.E.P. ». La liste des emplois serait limitative et ne couvrirait qu'une partie des directions d'école. C'est une logique d'emploi qui prime avant tout et on voit mal en quoi ce type de statut répond aux revendications de l'ensemble des directeurs et directrices.

III - A propos du statut de chef d'établissement :

L'existence d'un statut ne résout pas les problèmes comme en témoignent la situation des chefs d'établissements dans le second degré (voir ci-dessous), leurs revendications en terme de reconnaissance, de responsabilité et de moyens de fonctionnement.

Au contraire, des caractéristiques comme l'obligation de mobilité, la mutation dans l'intérêt du service et le retrait d'emploi dans l'intérêt du service sont attachés à l'existence même de ce statut.

Plate-forme revendicative du SNPDEN pour leur manif nationale du 26 novembre :

1- Relations avec l'autorité hiérarchique

« Le rapport entre les autorités académiques et les personnels de direction est resté celui de l'ordre et de l'injonction, du harcèlement textuel avec des circulaires inapplicables ou des enquêtes multiples, voire, au pire, des menaces sur les promotions et les mutations en cas de refus d'obtempérer. », dixit le SNPDEN.

2- Manque de moyens / Clarification des responsabilités

- demande de moyens complémentaires
- Non obligation d'assurer les missions ne faisant pas partie des missions premières des EPLE (exemple des recrutements d'EVS pour le premier degré)
- Clarification des circuits de décision et identification des niveaux de responsabilité.

3- Respect et revalorisation du métier

Les revendications concernent :

- la reconnaissance de la charge de travail et du temps de travail par des mesures spécifiques,
- la généralisation à tous (adjoints et chefs d'établissement) des bonifications jusqu' à réservées à certains,
- la rémunération des tâches annexes,
- la généralisation de la clause de « pénibilité »,
- l'amélioration des fins de carrière
- la mobilité accrue pour l'accès aux autres fonctions publiques
- la demande de réponses aux problèmes de responsabilité, à la complexification du métier, rendus plus difficiles par la judiciarisation de la société

IV - Un statut de directeur d'école : Comment? Pour quoi faire ? Eléments de débats?

1. De quel statut parle-t-on?

La première difficulté quand on aborde la question du statut, c'est qu'elle renvoie à des acceptions différentes.

Pour beaucoup, le statut s'apparente à un cadre réglementaire de référence définissant les missions des directeurs(trices) et offrant des garanties (notamment en terme de protection juridique). Le statut est ainsi sensé mieux protéger, apporter une clarification des missions et une meilleure reconnaissance de la fonction. Evidemment, dans ces conditions, il n'est pas surprenant que l'immense majorité des directeurs soit favorable à un statut mais en faisant jouer à ce mot un autre sens.

2. Des directeurs d'école sans statut ?

Les directeurs(trices) ne sont pas sans « statut ». Le décret n° 89-122 du 24 février 1989 définit l'emploi de directeur d'écoles, ses missions, ainsi que les conditions de nomination.

La loi Fillon sur l'école a par ailleurs introduit une petite modification de l'art. L.411-1 du code de l'éducation.

Elle annonce la parution d' « un décret en Conseil d'Etat qui fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire » . En d'autres termes, la loi envisage pour les directeurs d'école ce qui s'apparente à un « statut particulier », lié ici à la fonction.

3. Création d'un corps des directeurs d'école : éléments

La question du statut peut aller de pair avec celle de la création d'un nouveau corps. Nouveau métier, nouveau corps, nouveau statut... mais il n'est pas sûr que tous les collègues soient sur cette logique.

C'est un peu à contre-courant de la tendance actuelle qui, dans le cadre de la modernisation de l'Etat, tend à fusionner des corps, surtout si on ajoute à cela que une des particularités du premier degré est précisément son homogénéité. Que l'on soit adjoint, directeur, conseiller pédagogique, psychologue scolaire... bien qu'exerçant des fonctions différentes et dans des domaines différents, on appartient toujours à un corps d'enseignants du premier degré, celui des professeurs des écoles (ou encore à celui des instituteurs).

La création d'un corps est une question de pure opportunité répondant aux besoins du service. Ils peuvent être créés par la loi mais plus généralement (et plus « normalement »), ils le sont par décret.

La création d'un corps des directeurs définit ipso facto un statut particulier. Ce principe découle assez naturellement de l'art. 13 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 : « Les corps et cadres d'emplois de fonctionnaires sont régis par les statut particuliers à caractère national ». A chaque corps correspond un statut particulier.

Un statut particulier suit en général le même canevas : définition des conditions d'accès au corps, concours externe, concours interne, classement du corps, nomination, avancement, mutation, dispositions transitoires...

4. Comment accède-t-on à ce corps ?

Il faut rappeler une règle générale « les fonctionnaires sont recrutés par concours sauf dérogations prévue par la loi », la norme est le recrutement par concours qui garantit le principe d'égalité d'admissibilité aux emplois publics.

Le mode d'accès par concours n'est pas un mode unique et exclusif de tout autre. Il doit être conciliable avec la promotion interne des fonctionnaires et la recherche d'une plus grande diversité des recrutements.

Quoiqu'il en soit, si les collègues sont actuellement nommés sur un emploi de direction d'école après leur inscription sur liste d'aptitude, il en irait tout autrement s'il fallait qu'ils intègrent un nouveau corps. La procédure serait de toute façon plus sélective. Rien ne garantit que les collègues actuellement directeurs puissent accéder directement et automatiquement à ce nouveau corps.

5. Quelles conditions de classement et d'avancement ?

Le classement du corps est en relation avec son niveau de recrutement, lequel permet de définir le classement indiciaire et le niveau de rémunération (décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948).

Qui plus est, un corps est subdivisé et hiérarchisé en grades et classes. A minima, créer un corps, c'est créer un nouveau grade. On peut toutefois créer un nouveau grade sans nécessairement créer un nouveau corps.

Le statut particulier fixe les modalités d'avancement à l'ancienneté (passage d'échelons avec ou sans majoration d'ancienneté), d'avancement au choix (passage d'un grade au grade supérieur ; de la classe normale à la hors classe, puis à la classe exceptionnelle), etc.

Enfin, il est utile de préciser qu'une fois recruté par concours, le fonctionnaire est titularisé dans un nouveau corps après une période de stage. La titularisation n'intervient qu'après une période probatoire: formation initiale et/ou un détachement en qualité de stagiaire, le fonctionnaire n'acquérant son grade qu'après titularisation sur un emploi vacant.

6. La question du pouvoir hiérarchique

L'art. 28 de la n° 83-634 du 13 juillet 1983 ne parle pas, concernant les obligations des fonctionnaires de « devoir d'obéissance », elle se contente de préciser (comme dans les statuts de 1946) que « *Tout fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées. Il doit se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique, sauf dans le cas où l'ordre donné est manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ».

Si on peut en déduire que le devoir d'obéissance se définit comme le devoir de « *se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique* », la notion de supérieur hiérarchique n'est pas si simple à saisir que ça. Il apparaît clairement que le supérieur hiérarchique se distingue du chef de service. C'est ainsi que le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat précise à l'article 6 que le pouvoir de fixer les notes et appréciations générales est « *exercé par le chef de service, après avis, le cas échéant, du ou des supérieurs hiérarchiques du fonctionnaire à noter* ». Preuve, s'il en aït, que la notion de supérieur hiérarchique ne se confond pas avec celle de chef de service.

Le chef de service est défini explicitement dans la loi. C'est celui qui a le pouvoir de notation, de nomination et disciplinaire : l'inspecteur d'Académie pour les écoles.

A contrario, le supérieur hiérarchique reste souvent dans l'implicite. Dans le silence des textes, c'est à la jurisprudence qu'il revient de définir qui il est en prenant en compte la nature des fonctions exercées et l'organisation générale du service. Bien que le grade détenu exerce une certaine influence par le titre qu'il confère à son propriétaire, le pouvoir hiérarchique ne se déduit pas de la hiérarchie des grades et des corps. Dans ce domaine, c'est un peu la fonction qui crée l'organe et non l'inverse.

Dans une affaire jugée récemment qui opposait un directeur d'école et un adjoint au sujet de la remise des comptes rendus de conseil des maîtres, le Conseil d'état a été amené à qualifier de « supérieur hiérarchique » le directeur de l'école. Il ne s'agit pas d'une faute de frappe. Si on regarde de près le décret n° 89-122 du 24 février 1989 et notamment son art. 2, le directeur d'école est compétent dans un certain nombre de domaines qui relèvent de l'organisation du service : il « répartit les moyens d'enseignement », « après avis du conseil des maîtres, il arrête le service des instituteurs et professeurs des écoles », etc. les textes lui reconnaissent bien un pouvoir hiérarchique.

3. Le statut et la responsabilité juridique du directeur

3.1. La responsabilité pénale

Il faudrait rappeler que sur le plan pénal, aucun statut ne peut déroger aux règles de droit communⁱⁱ. Tout individu est pénalement responsable, qu'il soit fonctionnaire ou nonⁱⁱⁱ. L'art. 121-1 du code pénal énonce clairement le principe de la responsabilité personnelle sur le plan pénal : « Nul n'est pénalement responsable que de son propre fait ». Un fonctionnaire ne peut se soustraire à cette règle, même dans le cas où il ne fait qu'obéir à un ordre direct^{iv}.

3.2. Quelles réponses apportées par la loi Fauchon ?

Le législateur a tenté d'apporter quelques modérations à l'inflation grandissante des mises en cause pénale des décideurs publics en tentant de préciser la nature et les limites des délits non intentionnels. L'art. 121-3 du Code pénal a été modifié en deux temps :

Depuis 2000 (Loi Fauchon) la loi distingue l'auteur direct d'une infraction d'imprudence dont il s'avère qu'il n'a pas accompli les diligences nécessaires et l'auteur « indirect » d'une faute d'imprudence sans gravité. Le premier peut être poursuivi pénalement. Le second ne peut plus être poursuivi que sur la base de l'art. 1383 du Code civil : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait mais encore par sa négligence ou son imprudence ».

Pour ce qui est du lien entre responsabilité juridique et statut, on peut retenir une règle simple : plus le pouvoir de décider est important, plus la faute personnelle peut-être retenue et la responsabilité pénale du fonctionnaire engagée. L'idée de « dépenaliser » la fonction de directeur par un statut qui servirait de bouclier protecteur ne correspond à aucune réalité.

En revanche, il est nécessaire de clarifier les missions des directeurs et leurs responsabilités en matière de

risque, de prévention et de sécurité pour cerner plus précisément la notion de « diligences normales » au sens de l'art. 121-3 du Code pénal.

Conclusion

Le statut particulier peut apporter des avantages de carrière, en terme de classement indiciaire, à condition toutefois, de dégager les marges budgétaires nécessaires. Rien n'est prévu au PLF 2007. Par ailleurs la question du ministère ne porte que sur le régime indemnitaire et ne pose pas la question indiciaire.

On peut comprendre également ce que la création d'un grade de directeur d'école peut apporter en matière de reconnaissance. C'est une dimension psychologique qu'on ne peut pas complètement négliger. Mais le grade n'a pas que des vertus honorifiques pour son titulaire, il comporte aussi des obligations et des contraintes particulières.

En revanche, sur une question essentielle au moins, le statut n'apporte aucun élément de réponse: le problème du temps pour la direction et le fonctionnement de l'école. Le régime des décharges de service est actuellement défini par voie de circulaire : c'est une mesure d'organisation du service qui n'a pas besoin d'être réglementée par un statut particulier.

Enfin, il est évident qu'on ne peut pas traiter de la question des personnels (un statut des directeurs) indépendamment de celles des problèmes liés au fonctionnement de l'école.

Le rapport de la commission Thélot recommandait « de transformer progressivement les écoles et les réseaux d'écoles en établissements disposant d'un statut propre, administrés sous l'autorité d'un conseil d'administration et dirigés par un chef d'établissement responsable ». La commission faisait référence à « un chef d'établissement recruté, formé et nommé par l'autorité académique, qui assure la direction pédagogique de l'école, en particulier la répartition des ressources humaines et matérielles décidées par le conseil d'administration dans le cadre d'un contrat pluriannuel ».

A travers la question du « statut », celle du pilotage du système éducatif transparaît. La création d'un corps des directeurs d'EPEP pourrait traduire la volonté de mettre en place un échelon intermédiaire entre l'IA et les écoles dans le pilotage du premier degré.

S'agissant du pouvoir hiérarchique et du statut, la véritable question est de savoir jusqu'où s'exerce ce pouvoir au sein de l'école (et non de savoir s'il existe ou n'existe pas). Le directeur anime et coordonne le travail des maîtres. Cette fonction est essentielle pour le bon fonctionnement des écoles. Dès lors, comment le travail d'équipe peut-il être amélioré ? En renforçant le rôle du conseil d'école ou, inversement, en renforçant le rôle du directeur ? Qu'est-ce qui est réellement le plus efficace ?

Primus inter pares, le directeur d'école est de par son métier et sa formation un enseignant. Pour la très grande majorité d'entre eux, il conserve la responsabilité d'une classe. Si alléger son service d'enseignant pour lui permettre d'exercer d'autres missions est une nécessité, les collègues (directeurs ou non) sont-ils prêts à aller plus loin ? Peut-on et doit-on parler d'un métier de directeur qui justifierait la création d'un nouveau corps ou d'un nouveau grade ?
