

3 mars 2021

...la proposition de loi

CRÉANT LA FONCTION DE DIRECTRICE OU DE DIRECTEUR D'ÉCOLE

Réunie le 3 mars 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale créant la fonction de directrice et de directeur d'école.

À de nombreuses reprises, que ce soit à travers les amendements qu'elle a proposés à l'occasion de l'examen du projet de loi pour une école de la confiance ou dans le cadre de ses rapports d'information, la commission a souligné la nécessité d'améliorer les conditions de travail et l'attractivité de cette fonction. En 2020, certaines des préconisations du rapport réalisé par Max Brisson et Françoise Laborde¹ suggéraient une évolution des textes juridiques applicables à ces personnels visant à mettre fin à un *statu quo* considéré comme intenable.

Cette proposition de loi traduit **une volonté partagée** du législateur et du Gouvernement – le ministère a d'ailleurs annoncé une première série de mesures en août 2020 – de répondre aux besoins des directeurs d'école et de faire évoluer les textes pour **les adapter à la réalité de leurs missions et de leurs responsabilités**.

Ce texte constitue une étape importante de la reconnaissance des directeurs d'école et leur offre un cadre juridique bienvenu pour conforter la légitimité de leurs décisions.

La commission a modifié le texte transmis par l'Assemblée nationale afin de répondre à trois objectifs :

- éviter l'émergence de tensions entre directeurs d'école et enseignants, en supprimant toute référence à l'absence d'une autorité hiérarchique des premiers sur les seconds ;
- **assouplir les modalités de nomination** des directeurs d'école, afin de prendre en compte **l'absence de candidatures issues de la liste d'aptitude pour la direction de certaines écoles**. On compterait selon certains syndicats entre 20 à 25 % d'écoles disposant d'un enseignant « faisant fonction » de directeur ;
- permettre à tous les directeurs d'école **de se projeter dans des projets à moyen terme** en instaurant une définition tous les deux ans des missions avec l'inspection académique plutôt qu'annuelle.

Enfin, la commission a souhaité poursuivre ses travaux afin de faire émerger un large consensus permettant l'adoption d'un amendement de séance consacré à la mise en place d'une autorité fonctionnelle des directeurs d'école sur les enseignants – différente d'une autorité hiérarchique.

¹ Rapport d'information n° 489 de Max Brisson et Françoise Laborde, Mettre fin à un *statu quo* intenable : 16 préconisations pour améliorer la situation des directeurs d'école, Sénat, session 2019-2020.

1. LE DIRECTEUR D'ÉCOLE, UN MAILLON ESSENTIEL AU BON FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES

A. UN CADRE LÉGISLATIF SUCCINCT REFLÉTANT MAL LA DIVERSITÉ DES MISSIONS DU DIRECTEUR D'ÉCOLE

Le directeur d'école joue un rôle essentiel dans le quotidien de l'école. Il est ainsi l'interlocuteur privilégié des familles, des élus locaux et des services municipaux ou intercommunaux et de la hiérarchie académique. Par ailleurs, il est chargé de l'animation de l'équipe pédagogique.

L'article L. 411-1 du code de l'éducation est devenu beaucoup **trop succinct pour refléter la diversité des tâches** des directeurs.

Le référentiel de 2014, fruit d'un travail de plusieurs années avec l'ensemble des syndicats, témoigne de la multitude de leurs missions qui s'articulent autour de trois axes :

- le pilotage pédagogique de l'école,
- les responsabilités relatives au fonctionnement de l'école,
- les relations avec les partenaires de l'école.

L'évolution de la société et de l'école a conduit à un renforcement des responsabilités pesant sur les directeurs d'école, une complexification de leurs tâches et une augmentation du temps qu'ils doivent consacrer à celles-ci. Or, le cadre législatif de leur action n'a pas connu de modifications majeures depuis 2005.

B. ÉLABORATION DES PLANS DE SÉCURITÉ, DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCOLE INCLUSIVE, GESTION DES CONSÉQUENCES DE LA COVID-19 SUR L'ÉCOLE : TROIS MISSIONS SOULIGNANT LES RESPONSABILITÉS CROISSANTES DU DIRECTEUR D'ÉCOLE SANS MODIFICATION DE LEURS PRÉROGATIVES NI MOYENS

1. La lourde responsabilité de l'élaboration des plans de sécurité des écoles

Les responsabilités pesant sur les directeurs d'école **en matière d'élaboration des plans de sécurité** consacrées aux risques d'incendies, d'accidents chimiques, d'intrusions et d'attentats sont fortes. En effet, comme le souligne la circulaire n° 2015-205 du 25 novembre 2015 sur le plan particulier de mise en sécurité face aux risques majeurs, « *les établissements d'enseignement des premier et second degrés font partie des établissements recevant du public (ERP) devant s'auto-organiser en cas d'événement majeur les affectant* ».

Le guide des directeurs d'école sur la sécurité des écoles permet de mesurer l'ampleur de la tâche des directeurs d'école sur ce sujet et leurs responsabilités : ils élaborent le plan particulier de mise en sécurité et sont chargés de sa mise à jour, ils informent les familles, doivent veiller à ce qu'une éducation à la sécurité soit prévue dans chaque classe et organisent les exercices de sécurité. Ce guide leur demande également de réfléchir à la coordination entre temps scolaire et périscolaire – qui relève aujourd'hui de la mairie – et notamment « d'associer les personnels des temps périscolaires à au moins un de ces exercices », ou encore de travailler avec la mairie à l'identification en commun d'éventuels travaux de sécurisation des espaces.

2. Le développement de l'école inclusive et l'augmentation du nombre d'interlocuteurs et de partenaires de l'école

La politique volontariste du Gouvernement en faveur de l'école inclusive a eu des conséquences importantes pour les directeurs d'école. On dénombre désormais plus de 100 000 accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) au sein de l'éducation nationale, avec notamment le recrutement de 8 000 équivalents temps plein (ETP) en 2020 et de 4 000 ETP supplémentaires prévus à la rentrée 2021. Il n'est désormais pas rare dans une école de 200 enfants que soient présents sept à huit AESH. Le développement de l'école inclusive entraîne **de nouvelles relations** avec les familles, l'équipe pédagogique, les pôles inclusifs d'accompagnement localisés, mais aussi avec l'inspecteur académique qui est le chef hiérarchique des AESH.

3. La pandémie de la covid-19 révélatrice du rôle pivot joué par le directeur d'école

La pandémie de la covid-19 a mis en lumière **le rôle essentiel et l'ampleur des responsabilités pesant sur les directeurs d'école.**

Depuis mai, et **en collaboration étroite avec le maire** et les services municipaux, le directeur d'école décline et adapte en fonction des caractéristiques propres de l'école les **protocoles sanitaires réussis.**

Le directeur d'école a **un rôle pivot en cas de personne présentant des symptômes évocateurs ou en présence de cas confirmés de la covid, qu'il s'agisse d'un enfant ou d'un agent** : information de la famille sur les procédures et conditions de retour de l'enfant à l'école ; information de l'inspecteur académique-directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) ; élaboration « avec l'appui du personnel de santé scolaire » de la liste des personnes, tant élèves qu'agents, susceptibles d'avoir été en contact à risque avec l'élève contaminé ; information de tous les personnels et de toutes les familles et enfin mise en place, en lien avec l'inspecteur de l'éducation nationale, d'une solution de continuité pédagogique.

Or, **les directeurs d'école ont dû prendre en charge ces missions nouvelles, alors même que 94 % d'entre eux cumulent tâches de direction et charge de classe.**

C. UN STATU QUO JURIDIQUE, ADMINISTRATIF ET HUMAIN INTENABLE COMPTE TENU DES MISSIONS TOUJOURS PLUS NOMBREUSES ET CHRONOPHAGES

« Un *statu quo* intenable » : tel était le constat dressé par la commission en juin dernier à l'occasion de l'examen du rapport d'information de Max Brisson et Françoise Laborde. Donnant la parole à des directeurs d'école, la commission avait identifié **cinq de leurs besoins nécessitant une réponse urgente** pour mener à bien leurs missions et **revaloriser une fonction qui pâtit d'un réel déficit d'attractivité** :

- la nécessité d'un **cadre juridique** adapté à la réalité de leurs missions et permettant une revalorisation de leurs fonctions ;
- un besoin de **temps** ;
- un **besoin de formation spécifique** aux missions du directeur d'école, ainsi qu'un renforcement d'un échange entre pairs, afin de lutter contre « **la solitude du directeur d'école** », comme l'a qualifiée le directeur général de l'enseignement scolaire à votre rapporteur ;
- un besoin de **redéfinition des tâches confiées** aux directeurs d'école ;
- selon les écoles, un besoin **d'aide administrative** ou matérielle pluriannuelle et adaptée.

Malgré des divergences sur certaines dispositions, il existe une convergence de vue entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement permettant de répondre à ces besoins et d'améliorer de manière significative la situation, le cadre juridique et les conditions de travail des directeurs d'école.

2. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE : UNE VOLONTÉ D'AVANCER DE LA PART DU MINISTÈRE

A. CONSCIENT DE LA NÉCESSITÉ D'AMÉLIORER LA SITUATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE, LE MINISTÈRE A INSCRIT DÈS 2018 CETTE PROBLÉMATIQUE À L'AGENDA SOCIAL

1. Une première série de mesures prises dans l'urgence en novembre 2019

L'émoi créé par le suicide d'une directrice d'école en septembre 2019 a conduit le ministère à prendre plusieurs mesures visant à soulager **immédiatement** les directeurs d'école. Ainsi, un moratoire sur les enquêtes nationales du ministère envoyées tout au long de l'année aux directeurs d'école a été mis en place. En outre, le ministère a annoncé un jour de décharge supplémentaire pour tous les directeurs d'école entre les vacances de Toussaint et celles de fin

d'année – ou avant celles d'hiver dans certaines circonscriptions en raison des difficultés rencontrées localement en termes de remplacement.

2. 2020 : le début de l'amélioration de la situation des directeurs d'école

a) Un premier pas vers la fin de la solitude du directeur d'école

La circulaire du 25 août 2020 sur les fonctions et les conditions de travail des directeurs d'école prévoit la mise en place d'un système d'accompagnement des directeurs d'école fondé sur trois actions :

- la création de groupes de directeurs d'école autour du directeur académique des services de l'éducation nationale - à l'image des groupes dit « Blanchet » existant dans le second degré - afin d'évoquer les problématiques communes à l'échelle d'un territoire et réfléchir aux réponses qui peuvent y être apportées ;

- la mise en place de temps d'échanges entre pairs ;

- l'expérimentation, dans l'attente de sa généralisation prévue par la proposition de loi, d'un référent auprès des directions des services départementaux de l'éducation nationale « *afin d'accompagner l'ensemble des collègues dans l'exercice de leurs missions* ».

b) Le versement d'une prime de rentrée de 450 euros

Des avancées ont également été faites en matière indemnitaire : annoncée en octobre 2020, les directeurs d'école ont bénéficié en février 2021 d'une prime de 450 euros. Cette prime est désormais **pérennisée et sera versée à chaque rentrée scolaire**.

En fonction des spécificités de son école (nombre de classes, situation en éducation prioritaire), un directeur d'école bénéficie d'un régime indemnitaire spécifique allant de 4 200 à 7 500 euros par an. Cette prime de rentrée représente ainsi pour certains directeurs d'école jusqu'à 10 % des bonifications et indemnités perçues au titre de leurs fonctions de direction.

c) Des améliorations bienvenues, notamment pour les écoles de petite taille

A la suite des échanges qu'elle avait pu avoir avec des directeurs d'école en février 2020, la commission avait souligné les difficultés rencontrées par certains directeurs de petites écoles **pour bénéficier et utiliser effectivement leurs jours de décharge**. Pour ces directeurs des écoles de moins de quatre classes – c'est-à-dire ceux qui ne bénéficient pas d'au moins un jour de décharge par semaine –, le jour de décharge n'est pas prévu à l'avance dans certaines circonscriptions et **dépend de la possibilité d'un remplacement**.

À partir de la rentrée 2021 les directeurs des écoles de une classe et ceux de deux et trois classes qui disposent actuellement respectivement de quatre et six jours de décharge bénéficieront respectivement de **dix et douze jours** de décharge par an. Le nouveau système de décharge s'inscrit dans le schéma d'organisation annuel du temps scolaire : l'année scolaire étant composée de 36 semaines, la nouvelle organisation du temps de décharge **permet de « partager » l'année scolaire**, pour ces écoles de petite taille, **en cycle de six semaines**.

Les directeurs d'école pourront alors bénéficier d'un jour – pour ceux des écoles d'une classe, soit désormais six jours par an – **ou de deux jours** – pour ceux des écoles de deux et trois classes, soit désormais douze jours par an – **par période de six semaines**.

Un tiers des directeurs d'école seront concernés par ces jours de décharge supplémentaires.

Par ailleurs, **un alignement du régime de décharges des directeurs des écoles élémentaires sur celui des directeurs des écoles maternelles** est prévu.

Au total, ce seront **600 ETP de plus qui seront affectés à ces décharges supplémentaires** - sur les 11 000 ETP actuellement dédiés aux décharges.

d) Un renforcement notable du rôle de pilote pédagogique du directeur d'école

La consultation de décembre 2019 organisée par le ministère a permis de mettre en avant un souhait de plus forte implication des directeurs d'école, notamment l'intention de ceux-ci d'être **décisionnaires** sur l'utilisation des 108 heures annuelles, dédiées notamment aux activités

pédagogiques complémentaires, à l'identification des besoins des élèves, ainsi qu'à l'animation et aux travaux pédagogiques.

La circulaire d'août 2020 répond à cette demande : elle indique que les directeurs d'école ont désormais, avec les équipes pédagogiques, **la pleine responsabilité de la programmation et de la mise en œuvre** de ces 108 heures dans le respect de la répartition réglementaire.

e) Un début de réponse aux besoins d'aide humaine des directeurs d'école

Depuis la rentrée 2019, des étudiants en deuxième année de licence et se destinant au métier d'enseignant ont la possibilité de bénéficier **d'un parcours de préprofessionnalisation**. Ce parcours, sur trois ans (L2, L3, master 1), doit permettre aux étudiants d'acquérir une formation pratique dans une école ou un établissement du second degré, grâce à un temps de travail dans l'école ou l'établissement de huit heures par semaine.

Le déploiement progressif de la préprofessionnalisation – qui a concerné 700 étudiants à la rentrée 2019 et 900 nouveaux recrutements à la rentrée 2020 – est de nature à apporter **une aide** aux directeurs d'école. En effet, ces étudiants peuvent dès la première année de préprofessionnalisation prendre en charge des interventions ponctuelles sur des séquences pédagogiques sous la responsabilité du professeur ou encore des petits groupes d'élèves, notamment dans les classes des directeurs. La rentrée 2021 verra en outre arriver la première cohorte d'étudiants en troisième année de préprofessionnalisation, leur permettant de prendre en charge des séquences pédagogiques complètes, pouvant notamment aller jusqu'au remplacement d'enseignants de l'école.

Enfin, le **nombre de jeunes en service civique dans les écoles**, passe de 10 000 à 12 500. Certes, les **missions** qui peuvent être confiées à ces volontaires sont limitées et leurs contrats sont de six à neuf mois. Mais ces jeunes peuvent apporter **un soutien intéressant** à l'ensemble de l'équipe pédagogique et soulager le directeur d'école de certaines tâches.

3. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE

Ce texte s'inscrit dans une volonté partagée du Parlement et du Gouvernement d'améliorer la situation et la reconnaissance des directeurs d'école.

Les **articles 1^{er}, 2, 4 bis et 5 consolident la base législative** sur laquelle se fondent les missions des directeurs d'école qu'ils exercent déjà dans les faits. En outre, la proposition de loi permet des avancées qui doivent **faciliter la gestion des écoles au quotidien** – par exemple la délégation de compétences de l'inspecteur de l'éducation nationale (article 1^{er}) ou l'organisation de l'élection des représentants des élèves par voie électronique (article 5), aujourd'hui impossibles sans texte législatif. L'article 2 donne également **une base législative aux conditions de travail des directeurs d'école**, qu'il s'agisse de la rémunération, des modalités de leur désignation ou de leur formation. Il inscrit pour la première fois dans la loi le principe de la décharge. L'article 6 *bis* s'intéresse aux conséquences du développement des outils numériques sur les tâches des directeurs d'école.

La proposition de loi vise également à apporter un **soutien aux directeurs d'école**. Ainsi, l'article 2 *bis* prévoit, pour certaines écoles en fonction de caractéristiques à définir (taille, spécificité), la mise en place d'une **assistance administrative et matérielle**. L'article 3 impose la création dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale d'un **référént direction d'école** vers qui les directeurs pourront se tourner en cas de questions. Enfin, l'article 6 met fin à la situation dans laquelle le directeur d'école **porte quasiment seul la responsabilité de l'élaboration des différents plans** qui doivent être élaborés pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels, alors même qu'il ne dispose souvent pas de l'expertise et des compétences techniques pour le faire.

4. LES APPORTS DE LA COMMISSION : FACILITER LES MISSIONS DU DIRECTEUR D'ÉCOLE DANS UN CLIMAT ADMINISTRATIF PLUS SEREIN

A. ÉVITER DE CRÉER DES TENSIONS ENTRE DIRECTEURS D'ÉCOLE ET ENSEIGNANTS : LA SUPPRESSION DE TOUTE RÉFÉRENCE À L'AUTORITÉ HIÉRARCHIQUE ET LA MODIFICATION DES DISPOSITIONS RELATIVES À L'AVANCEMENT

Les relations entre le directeur d'école et les enseignants sont une thématique sensible depuis de nombreuses années. Depuis trente ans et le décret sur les maîtres directeurs de 1987 abrogé à peine deux ans plus tard, les tensions se cristallisent autour de l'attribution d'une autorité hiérarchique du directeur d'école – aujourd'hui « pair parmi ses pairs » – sur les enseignants.

Dans le contexte actuel, l'ensemble des personnes auditionnées ont indiqué **être opposées à la mise en place d'un pouvoir hiérarchique des directeurs d'école sur les enseignants**, y compris par les syndicats les plus favorables à un statut pour les directeurs d'école. En effet, l'instauration d'une autorité hiérarchique serait de nature à **bouleverser profondément les équilibres actuels** entre enseignants, directeurs d'école et inspecteurs de l'éducation nationale et risquerait d'apporter de la confusion dans le fonctionnement de l'école en créant un échelon hiérarchique supplémentaire.

À l'opposé, la mention explicite de l'absence de toute autorité hiérarchique est également de nature à modifier profondément les relations entre enseignants et directeurs d'école, en **renvoyant systématiquement ces derniers à cette absence d'autorité**. Aussi, il semble nécessaire à votre rapporteur de supprimer du texte tout renvoi à l'existence – ou l'absence – d'une autorité hiérarchique.

La commission s'est interrogée sur la mise en place d'une autorité fonctionnelle pour les directeurs d'école. Celle-ci, différente de l'autorité hiérarchique, pourrait être un soutien juridique efficace pour ceux-ci. La commission poursuit ses réflexions sur le sujet, afin de voir émerger un consensus le plus large possible dans la perspective d'un amendement de séance.

Enfin, la rédaction actuelle des dispositions relatives à l'avancement des directeurs d'école est de nature à créer de fortes tensions. En effet, selon l'article 2, des mesures de contingentement ne peuvent être opposées à leur avancement de grade, et comme directeurs d'école et enseignants du premier degré appartiennent au même corps, l'avancement des premiers se fera au détriment de celui des seconds.

B. PERMETTRE À TOUS LES DIRECTEURS D'ÉCOLE DE SE PROJETER DANS DES PROJETS À MOYEN TERME

La proposition de loi introduit un **dialogue annuel avec l'inspecteur académique** sur les missions d'enseignement qui peuvent être confiées à un directeur d'école n'exerçant pas ses missions de direction à temps plein, ou encore sur des missions de formation et de coordination.

La commission a souhaité **augmenter la périodicité de ce dialogue à deux ans**, afin de permettre aux directeurs d'école de construire et de se projeter dans des missions à moyen terme.

Par ailleurs, la rédaction actuelle du texte semble exclure les directeurs bénéficiant d'une décharge totale d'enseignement, de la possibilité de disposer de missions de formation ou de coordination définies à l'occasion de ce dialogue avec l'inspecteur académique. La commission a modifié le texte afin que ceux-ci, qui représentent 6 % des directeurs d'école, soient également inclus dans ce dispositif.

C. ASSOULPIR LA PROCÉDURE DE NOMINATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE, AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LES PROBLÈMES ACTUELS DE RECRUTEMENT

Tout directeur doit **pouvoir bénéficier d'une formation** aux nouvelles missions qui lui seront confiées avant sa prise de poste. Toutefois, la rédaction issue de l'Assemblée nationale risque de conduire à des **difficultés d'application** et ne prend pas en compte une réalité préoccupante : **de plus en plus d'écoles ont un poste de directeur vacant après les demandes de mobilité.**

Selon certains syndicats, entre 20 à 25 % des écoles ont un enseignant « faisant fonction » de directeurs : en raison d'un poste de directeur demeurant vacant, cet enseignant, à la demande de l'inspecteur de l'éducation nationale, exerce les missions du directeur d'école sans avoir été préalablement inscrit sur la liste d'aptitude, ni souvent avoir pu bénéficier d'une formation avant sa prise de poste. Cette situation n'est certes pas satisfaisante. Mais, tel que rédigé, l'article 2 **risque de laisser de nombreuses écoles sans directeur.**

La commission a assoupli **le dispositif** proposé par l'Assemblée nationale pour pouvoir, en cas de poste vacant non pourvu, continuer à recourir à des enseignants faisant fonction de directeurs.

D. PRÉCISER LES MODALITÉS DU RECOURS AU VOTE ÉLECTRONIQUE POUR L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS DES PARENTS D'ÉLÈVES AINSI QUE POUR L'ÉLABORATION DES PLANS DE SÉCURITÉ

L'article 5 permet au directeur d'organiser l'élection des représentants des parents d'élèves par voie électronique. La commission a précisé que le directeur d'école, avant de prendre cette décision, consulte le conseil d'école. Ce dernier est en effet chargé de donner son avis sur les principales questions de la vie scolaire.

Enfin, la commission a précisé que le directeur d'école peut s'appuyer, s'il le souhaite, sur les personnels compétents en matière de sécurité, **afin d'adapter le plan de sécurité aux caractères propres de son école.** En effet, tel que rédigé, le directeur d'école pourrait se retrouver face à des plans types communs à un territoire. Le directeur se retrouverait alors dans la même situation qu'aujourd'hui, où il devrait porter seul la responsabilité de la modification et l'adaptation de ce plan.

La commission a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Julien Bargeton

Rapporteur
Sénateur
de Paris
(RDPI)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-566.html>