

N° 405

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 mars 2021

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1)
sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale,
*créant la **fonction de directrice ou de directeur d'école,***

Par M. Julien BARGETON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Laurent Lafon, *président* ; M. Max Brisson, Mmes Laure Darcos, Catherine Dumas, M. Stéphane Piednoir, Mme Sylvie Robert, MM. David Assouline, Julien Bargeton, Pierre Ouzoulias, Bernard Fialaire, Jean-Pierre Decool, Mme Monique de Marco, *vice-présidents* ; Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Michel Savin, Mmes Marie-Pierre Monier, Sonia de La Provôté, *secrétaires* ; MM. Maurice Antiste, Jérémy Bacchi, Mmes Annick Billon, Alexandra Borchio Fontimp, Toine Bourrat, Céline Brulin, Nathalie Delattre, M. Thomas Dossus, Mmes Sabine Drexler, Béatrice Gosselin, MM. Jacques Gersperrin, Abdallah Hassani, Jean Hingray, Jean-Raymond Hugonet, Mme Else Joseph, MM. Claude Kern, Michel Laugier, Mme Claudine Lepage, MM. Pierre-Antoine Levi, Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean Louis Masson, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Philippe Nachbar, Olivier Paccaud, François Patriat, Damien Regnard, Bruno Retailleau, Mme Elsa Schalck, M. Lucien Stanzione, Mmes Sabine Van Heghe, Anne Ventalon, M. Cédric Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2951, 3118 et T.A. 452

Sénat : 566 (2019-2020) et 406 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE DIRECTEUR, UN MAILLON ESSENTIEL AU BON FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES	6
A. UN CADRE LÉGISLATIF SUCCINCT NE REFLÉTANT PAS LA DIVERSITÉ DES MISSIONS DU DIRECTEUR D'ÉCOLE.....	6
B. ÉLABORATION DES PLANS DE SÉCURITÉ, DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCOLE INCLUSIVE, GESTION DES CONSÉQUENCES DE LA PANDÉMIE DE LA COVID-19 SUR L'ÉCOLE : TROIS MISSIONS SOULIGNANT LES RESPONSABILITÉS CROISSANTES DU DIRECTEUR D'ÉCOLE.....	7
1. <i>La lourde responsabilité de l'élaboration des plans de sécurité des écoles</i>	7
2. <i>Le développement de l'école inclusive et l'augmentation du nombre d'interlocuteurs et de partenaires de l'école</i>	7
3. <i>La pandémie de la covid-19 révélatrice du rôle pivot joué par le directeur d'école</i>	8
C. UN STATU QUO JURIDIQUE, ADMINISTRATIF ET HUMAIN INTENABLE COMPTE TENU DES MISSIONS TOUJOURS PLUS NOMBREUSES ET CHRONOPHAGES	9
II. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE : UNE VOLONTÉ D'AVANCER DE LA PART DU MINISTÈRE	10
A. UNE PREMIÈRE SÉRIE DE MESURES PRISES DANS L'URGENCE EN NOVEMBRE 2019.....	10
B. 2020 : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE.....	10
1. <i>Un premier pas vers la fin de la solitude du directeur d'école</i>	10
2. <i>Le versement d'une prime de rentrée de 450 euros</i>	11
3. <i>Des améliorations bienvenues, notamment pour les écoles de petite taille</i>	11
4. <i>Un renforcement notable du rôle de pilote pédagogique du directeur d'école</i>	13
5. <i>Un début de réponse aux besoins d'aide humaine des directeurs d'école</i>	14
III. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION DE DIRECTEUR D'ÉCOLE.....	15
IV. LES APPORTS DE LA COMMISSION : FACILITER LES MISSIONS DU DIRECTEUR D'ÉCOLE DANS UN CLIMAT ADMINISTRATIF PLUS SEREIN	16
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.....	16

B. PERMETTRE À TOUS LES DIRECTEURS D'ÉCOLE DE SE PROJETER DANS DES PROJETS À MOYEN TERME	17
C. ASSOUPLIR LA PROCÉDURE DE NOMINATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE, AFIN DE PRENDRE EN COMPTE LES PROBLÈMES ACTUELS DE RECRUTEMENT....	17
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	18
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 1^{er}</i> Missions du directeur d'école	19
• <i>Article 2</i> Cadre juridique, modalités de nomination, d'avancement, de formation et conditions de travail des directeurs d'école.....	20
• <i>Article 2 bis</i> Mise en place d'une assistance administrative et matérielle des directeurs d'école	22
• <i>Article 3</i> Création d'un poste de référent direction d'école à l'échelon départemental pour accompagner les directeurs d'école dans l'exercice de leurs missions.....	22
• <i>Article 4</i> Participation du directeur d'école à l'organisation du temps périscolaire	23
• <i>Article 4 bis</i> Instauration d'un conseil de la vie écolière.....	24
• <i>Article 5</i> Élection des représentants des parents d'élèves	24
• <i>Article 6</i> Élaboration des plans de mise en sécurité.....	25
• <i>Article 6 bis</i> Évaluation de l'impact du numérique sur les tâches du directeur d'école...	26
TRAVAUX EN COMMISSION	27
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	45
LA LOI EN CONSTRUCTION	47

AVANT-PROPOS

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 permet également de **prendre en compte les évolutions que connaît l'école depuis de nombreuses années** – complexification progressive des missions, évolution de la relation avec les parents, présence de nouveaux acteurs à travers la forte augmentation du nombre d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) dans le cadre du déploiement de l'école inclusive...

Il 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 ;

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.

- **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.

I. LE DIRECTEUR, UN MAILLON ESSENTIEL AU BON FONCTIONNEMENT DES ÉCOLES

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

Le directeur 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 – qui précise que le directeur d'école « *veille à la bonne marche de chaque école [...], il assure la coordination nécessaire entre les maîtres [...], il préside le conseil d'école qui réunit les représentants de la communauté éducative et donne son avis sur les principales questions de la vie scolaire* » – 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 modification majeure depuis 2005.

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

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

Votre rapporteur ne peut que constater les fortes 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. 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. Par conséquent, chaque établissement d'enseignement doit prendre en compte les risques prévisibles auxquels il est exposé et déterminer les mesures nécessaires pour assurer la mise en sûreté des élèves et des personnels en cas d'accident majeur. »*

Le guide des directeurs d'école sur la sécurité des établissements scolaires permet de mesurer l'ampleur de la tâche qui leur est assignée à 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

De même, la politique volontariste du Gouvernement en faveur de l'école inclusive a eu des conséquences importantes pour les directeurs d'école. Il ne s'agit nullement pour les directeurs d'école auditionnés de remettre en cause cette politique - votre rapporteur tient à le souligner - mais **d'un constat objectif de l'évolution de la situation et de l'arrivée massive d'un nouveau partenaire éducatif** : l'AESH. On dénombre désormais plus de 100 000 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 - faisant émerger, pour reprendre l'expression de Jean-Michel Blanquer, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, devant la commission le 16 novembre 2020 *« un*

continent RH à l'éducation nationale ». Comme il l'a été indiqué à votre rapporteur lors des auditions, 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

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

Ainsi, pendant le premier confinement, le directeur d'école a été explicitement identifié par le ministère **comme le point de contact de tous les acteurs de la communauté éducative** : enseignants et autres personnels de l'école, autorités académiques, services municipaux, parents d'élèves. Il a également été chargé d'épauler ses collègues en « *assurant la liaison avec les professeurs et [en aidant] éventuellement à distance, à la mise en place de la cohérence de l'action de l'équipe pédagogique* »¹. De manière très concrète, il a aidé l'équipe pédagogique à contacter l'ensemble des familles, notamment celles qui étaient difficilement joignables.

Comme l'ont souligné nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde², les directeurs d'école se sont vus attribuer à l'occasion de cette période très particulière **un droit de regard sur le travail pédagogique de leurs collègues**, puisqu'ils ont dû mettre en place un « *dispositif de suivi régulier afin de recenser l'état d'avancement de la continuité pédagogique. Il doit permettre de veiller à la régularité du travail effectué par les élèves. Ce suivi doit permettre de vérifier que tous les élèves sont accompagnés* ».

En outre, 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 successifs**.

Enfin, le directeur d'école joue **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

¹ *Vadémécum sur la continuité pédagogique dans sa version du 20 mars 2020.*

² *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.*

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 nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde¹. Donnant la parole à des directeurs d'école, la commission avait identifié **cinq besoins des directeurs d'école 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** : votre rapporteur souligne à cet égard les récentes annonces du ministère, notamment en faveur des écoles de petite taille². Il s'agit de la première modification significative depuis 1980 ;

- 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.

Votre rapporteur note que des réponses à ces cinq besoins sont apportées par cette proposition de loi. **Malgré des divergences sur certaines dispositions, il estime qu'il existe une convergence de vue entre le Sénat, l'Assemblée nationale et le Gouvernement permettant d'améliorer de manière significative la situation, le cadre juridique et les conditions de travail des directeurs d'école.**

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.

² Cf. ci-après.

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

Conscient de la nécessité d'améliorer la situation des directeurs d'école, le ministère a inscrit dès 2018 cette problématique à l'agenda social.

A. 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.

B. 2020 : UNE NOUVELLE ÉTAPE DANS L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES DIRECTEURS D'ÉCOLE

En novembre 2019, le ministère a lancé une consultation auprès des 45 000 directeurs d'école. S'appuyant sur les quelque 29 000 réponses recueillies¹ – soit deux directeurs sur trois – ainsi que sur les conclusions de groupes de travail lancés à cette occasion, le ministère a présenté en **2020** de nouvelles mesures en faveur des directeurs d'école.

1. Un premier pas vers la fin de la solitude du directeur d'école

Une circulaire du 25 août 2020² 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 mise en place 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 ;

¹ Le métier de directrice et directeur d'école aujourd'hui, consultation Opinion way commandée par le ministère de l'éducation, décembre 2019 : 29 007 réponses recueillies du 13 novembre au 1^{er} décembre 2019.

² Circulaire du 25 août 2020 sur les fonctions et les conditions de travail des directeurs d'école.

- 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* ».

2. 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'école¹ ont bénéficié en février 2021 d'une prime de 450 euros. Devant votre rapporteur, le directeur général de l'enseignement scolaire a indiqué que cette prime est désormais pérennisée et **sera versée à chaque rentrée scolaire**.

Votre rapporteur souhaite rappeler qu'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 exceptionnelle de rentrée représente ainsi pour certains directeurs d'école jusqu'à 10 % des bonifications et indemnités perçues au titre de leurs fonctions de direction.

Cette prime s'ajoute à la **prime « informatique »** d'un montant annuel de 150 euros perçue en février par l'ensemble des enseignants.

3. Des améliorations bienvenues, notamment pour les écoles de petite taille

À 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 (moins de 4 classes) **pour bénéficier et utiliser effectivement leurs jours de décharge**.

¹ Décret n° 2020-1252 du 14 octobre 2020 portant attribution d'une indemnité de responsabilité aux directeurs d'école pour la rentrée scolaire 2020.

**Décharge d'enseignement dont bénéficient les directeurs d'école
en fonction du nombre de classes dans leur école**

École maternelle	École élémentaire, ou école comprenant des classes de maternelle et d'élémentaires	Décharge d'enseignement
1 classe		4 jours fractionnables : 2 à 3 jours mobilisables avant les vacances de la Toussaint et 1 à 2 jours mobilisables en mai et juin
2 et 3 classes		10 jours fractionnables (1 journée par mois) – au titre des décharges de rentrée et de fin d'année
4 à 7 classes		Quart de décharge
8 classes	8 et 9 classes	Tiers de décharge
9 à 12 classes	10 à 13 classes	Demi-décharge
13 et au-delà	14 et au-delà	Décharge totale

Circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 sur les décharges de service

Pour les 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**. Le directeur d'école est parfois prévenu la veille de la date de son jour de décharge. D'autres directeurs d'école avaient indiqué n'avoir pas pu bénéficier pendant au moins deux mois de leur journée mensuelle de décharge. Dans ces conditions, il leur est difficile de préparer utilement leur jour de décharge, mais également leur remplacement (préparation des instructions pour le remplaçant en urgence afin d'assurer la continuité pédagogique).

Lors de son audition par votre rapporteur, le directeur général de l'enseignement scolaire a annoncé la mise en place, à partir de la rentrée 2021, de mesures de décharge supplémentaires pour les écoles de une à trois classes. À partir de la rentrée 2021 les directeurs de ces écoles qui disposent de **quatre à six jours** de décharge bénéficieront respectivement de **dix et douze jours** de décharge par an. Comme il l'a été indiqué à votre rapporteur à l'occasion de cette audition – et confirmant ainsi le constat dressé par la commission l'année dernière – les ETP normalement disponibles pour le remplacement des directeurs d'école le jour de leur décharge **ne sont pas utilisés en ce sens mais pour pallier les absences des enseignants**. 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**. Les rectorats devront concevoir un planning de décharge pensé au niveau de la circonscription pour permettre à chaque directeur d'école de **bénéficier du nombre de jours de décharge auquel il a le droit dans cette période de six semaines**.

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

Par ailleurs, il a également été annoncé à votre rapporteur **un alignement du régime de décharges des directeurs des écoles élémentaires sur celui des directeurs des écoles maternelles** : actuellement, un directeur d'école maternelle de 9 classes bénéficie d'une demi-décharge contre un tiers de décharge pour un directeur d'école élémentaire d'une école disposant du même nombre de classes. De même, le seuil pour une décharge totale est fixé à 14 classes pour une école élémentaire, contre 13 classes pour une école maternelle.

Votre rapporteur salue cet effort financier du ministère de l'éducation nationale afin d'augmenter les décharges des directeurs d'école : au total, ce seront **600 ETP de plus qui seront affectés à ces décharges supplémentaires** – sur les 11 000 ETP actuellement dédiés aux décharges.

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

La consultation de décembre 2019 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. **87 % des directeurs ayant répondu à ce sondage se sont exprimés en ce sens.**

Point sur les « 108 heures annuelles »

Dans le cadre de leurs services, les enseignants du premier degré doivent effectuer 24 heures d'enseignement hebdomadaires devant tous les élèves auxquelles « s'ajoutent trois heures hebdomadaires en moyenne annuelle, soit cent-huit heures annuelles ». Ces 108 heures annuelles, actuellement effectuées sous la responsabilité de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) chargé de la circonscription se décomposent comme suit :

- 36 heures consacrées à des activités pédagogiques complémentaires « organisées dans le cadre du projet d'école, par groupes restreints d'élèves, pour l'aide aux élèves rencontrant des difficultés dans leurs apprentissages, pour une aide au travail personnel ou pour une activité prévue par le projet d'école, le cas échéant en lien avec le projet éducatif territorial » ;

- 24 heures consacrées à l'identification des besoins des élèves, à l'organisation des activités pédagogiques complémentaires et à leur articulation avec les autres moyens mis en œuvre dans le cadre du projet d'école pour aider les élèves ;
- 24 heures consacrées à des travaux en équipes pédagogiques, aux relations avec les parents, à l'élaboration d'actions visant à améliorer la continuité pédagogique entre les cycles et la liaison entre l'école et le collège, ou encore à l'élaboration et au suivi des projets personnalisés de scolarisation des élèves handicapés ;
- 18 heures consacrées à l'animation pédagogique et à des actions de formation continue ;
- 6 heures consacrées à la participation aux conseils d'école obligatoires.

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.

5. 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 ponctuelle** aux directeurs d'école. En effet, ils peuvent dès la première année de préprofessionnalisation prendre en charge des interventions ponctuelles sur des séquences pédagogiques sous la responsabilité du professeur. Ils peuvent ainsi, « *dès cette année, prendre en charge de petits groupes d'élèves, notamment dans les classes des directeurs* »¹. 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, votre rapporteur note également **l'augmentation du nombre de jeunes en service civique dans les écoles**, passant de 10 000 à 12 500. Bien que conscient des **limites inhérentes aux missions** qui peuvent être confiées à ces volontaires, ainsi que de la **brièveté des contrats** de service

¹ Circulaire du 25 août 2020 sur les fonctions et les conditions de travail des directeurs d'école.

civique, votre rapporteur estime que dans le cadre d'une mission définie avec précision, ces jeunes peuvent apporter **un soutien intéressant** à l'ensemble de l'équipe pédagogique et soulager le directeur d'école de certaines tâches. Votre rapporteur rappelle que 52 % des directeurs d'école - ce pourcentage atteignant 62 % dans les écoles de plus de 220 élèves, et 67 % pour les écoles en REP + - souhaitent pouvoir bénéficier d'un appui humain pour gérer les accès à l'école en dehors des heures d'entrée ou de sortie de classe.

III. UNE PROPOSITION DE LOI BIENVENUE POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE LA FONCTION DE DIRECTEUR 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 également 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 **réfèrent 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.

IV. 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.

Dans le cadre de ses travaux, votre rapporteur s'est interrogé 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 les directeurs d'école. Aussi, en lien avec plusieurs de ses collègues, il souhaite poursuivre 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, dans la mesure où 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.

Votre rapporteur propose **d'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. Celui-ci sera ainsi **complémentaire de la relation qu'a le directeur d'école avec l'inspecteur de l'éducation nationale**, qui reste le supérieur hiérarchique du directeur d'école.

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. Votre rapporteur propose de modifier le texte afin que ceux-ci, qui représentent 6 % des directeurs d'école, soient également inclus dans ce dispositif.

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

Votre rapporteur souhaite souligner la nécessité pour tout directeur de **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**. Le chiffre de 9 % avait été évoqué en 2020 par un syndicat à l'occasion des travaux de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde – celui de 20 à 25 % d'enseignants qui, selon la terminologie du ministère de l'éducation nationale, « font fonction » de directeurs, sans avoir été préalablement inscrits sur la liste d'aptitude, ni souvent avoir pu bénéficier d'une formation avant leur prise de poste a été évoqué par un autre syndicat devant votre rapporteur. Cette situation n'est certes pas satisfaisante. Toutefois, tel que rédigé, l'article 2 **risque de laisser de nombreuses écoles sans directeur**.

Aussi, votre rapporteur **propose d'assouplir le dispositif** et de permettre, en cas de poste vacant non pourvu, de pouvoir 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. Votre rapporteur juge important de préciser 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, il semble nécessaire à votre rapporteur de préciser que le directeur d'école puisse 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.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Missions du directeur d'école

L'article 1^{er} de la proposition de loi tend à modifier l'article L. 411-1 du code de l'éducation, qui est actuellement le seul article législatif évoquant le rôle des directeurs d'école.

La proposition de loi précise les missions du directeur d'école au sein du conseil de l'école.

Surtout, l'article 1^{er} précise **qu'il peut bénéficier d'une délégation de compétences par l'autorité académique** afin de faciliter le fonctionnement de son école.

Enfin, il dispose que le **directeur d'école n'exerce aucune autorité hiérarchique sur les enseignants de son école**. Absente de la proposition de loi déposée par la députée Cécile Rilhac, la mention d'une absence d'autorité hiérarchique a été ajoutée lors de l'examen du texte par la commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale.

La commission salue la possibilité de délégation de certaines compétences de l'inspecteur de l'éducation nationale au directeur d'école. Elle permet de prendre en compte **la spécificité de chaque école** en évitant le recours à un cadre unique. **La délégation rend ainsi possible une forme de souplesse permettant d'épouser les contours de chaque école**.

À l'occasion des auditions, il a notamment été donné comme exemples le passage anticipé d'un élève d'un niveau à un autre ou encore la gestion et le suivi des AESH. Actuellement, si **la responsabilité incombe dans les textes à l'inspecteur de l'éducation nationale, la charge pèse en pratique sur le directeur d'école**. En effet, c'est le directeur, présent sur place, qui indique chaque jour si l'AESH est présent.

Les aménagements d'horaires pour les enfants de petite section ont également été évoqués. La commission rappelle que lors des débats sur le projet de loi pour une école de la confiance, elle avait proposé que cet aménagement soit de la responsabilité du directeur d'école. Pour votre rapporteur, il s'agit précisément du type de compétences **où le curseur de responsabilité du directeur d'école peut évoluer en fonction du territoire, de l'école, des circonstances** : dans certains cas, le directeur au contact au quotidien avec son

équipe pédagogique, la famille et l'enfant, sera le mieux à même pour prendre la décision. Dans d'autre cas, face à des pressions, la distance qu'offre une décision prise par l'inspecteur de l'éducation nationale **permet de protéger le directeur d'école et un fonctionnement serein de l'école.**

En revanche, sur proposition de votre rapporteur, **la commission a supprimé la référence à une absence d'autorité hiérarchique** (amendement [COM-2](#)). Une telle mention est de nature à créer des tensions inutiles entre enseignants et directeurs d'école.

Enfin, la commission s'interroge sur la mise en place d'une autorité fonctionnelle pour les directeurs d'école. Il s'agirait d'un soutien juridique utile au directeur pour l'aider dans le fonctionnement quotidien de l'école ainsi que pour mener à bien ses missions. Votre rapporteur, en lien avec plusieurs de ses collègues, **va continuer à travailler** sur ce point afin de parvenir à un **consensus le plus large possible**, dans la perspective d'un amendement en séance.

<p>La commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 2

Cadre juridique, modalités de nomination, d'avancement, de formation et conditions de travail des directeurs d'école

L'article 2 de la proposition de loi précise que le directeur d'école dispose d'un emploi de direction.

Il fixe également un cadre législatif pour l'avancement des directeurs d'école, leurs conditions de nomination et de formation.

Il inscrit dans la loi **le principe** selon lequel le directeur d'école peut bénéficier d'une **décharge** d'enseignement pour pouvoir effectuer ses missions, en fonction du nombre de classes et des spécificités de son école. Par ailleurs, la proposition de loi permet une décharge complémentaire pour tous les directeurs d'école, dans la mesure où ceux-ci ne participent plus aux activités pédagogiques complémentaires – 36 heures par an – sauf s'ils sont volontaires.

Cet article apporte également une reconnaissance législative de son rôle d'administrateur de l'école. Sa place dans l'encadrement du système éducatif est reconnue. Par ailleurs, il devient membre de droit du conseil école-collège qui a pour mission d'améliorer la continuité pédagogique et éducative entre l'école et le collège. Le texte apporte **un socle législatif à son rôle de pilote du projet pédagogique.**

Conséquence de ce rôle reconnu de direction et d'animation, la définition de missions spécifiques, prenant en compte les caractéristiques de l'école, fait l'objet d'un dialogue annuel entre le directeur et l'inspecteur académique. Par ailleurs, le texte prévoit la définition de responsabilités et de modalités d'évaluation spécifiques à la fonction de directeur.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission a supprimé la disposition prévoyant qu'aucune mesure de contingentement ne peut être opposée à l'avancement de grade des directeurs d'école (amendement [COM-4](#)). En effet, directeurs d'école et enseignants du premier degré appartiennent au même corps – la commission ne souhaitant pas créer un statut spécifique des directeurs d'école. Aussi, tel que rédigé, l'article 2 risque de pénaliser fortement l'avancement de grades des enseignants du premier degré : si des mesures de contingentement ne pourront s'appliquer sur les directeurs d'école, c'est mécaniquement sur les enseignants du premier degré qu'elles se reporteront.

Par ailleurs, elle a adopté un amendement [COM-5](#) de votre rapporteur visant à **assouplir les conditions de nomination des directeurs d'école**. En effet, en raison de vacances de postes, entre 20 et 25 % des écoles ont un enseignant « faisant fonction » de directeur d'école. Ceux-ci n'étaient donc pas inscrits sur la liste d'aptitude avant leur prise de fonction. Tel que rédigées, les dispositions de l'article 2 relatives à la nomination des directeurs d'école ne permettent plus de recourir à ces enseignants volontaires, en l'absence de candidature.

Sur proposition de votre rapporteur (amendement [COM-6](#)), la commission a inscrit le dialogue entre l'inspecteur académique et le directeur d'école portant sur les missions d'enseignement, de direction ou de coordination de ce dernier dans une périodicité plus longue : **tous les deux ans**, au lieu d'être annuel. Il s'agit de donner aux directeurs d'école une **visibilité** sur un temps un peu plus long et leur permettre de mener des projets de moyen terme, qui ne risquent pas d'être remis en cause chaque année.

Par ailleurs, elle a adopté un amendement [COM-6](#) visant à apporter une clarification au texte issu de l'Assemblée nationale : tous les directeurs d'école, **y compris ceux bénéficiant d'une décharge totale d'enseignement**, peuvent être chargés de missions de formation ou de coordination définies dans le cadre d'un dialogue biennal avec l'inspecteur académique.

<p>La commission a adopté cet article ainsi modifié.</p>

Article 2 bis

**Mise en place d'une assistance administrative et matérielle
des directeurs d'école**

Cet article répond à **une demande forte des directeurs d'école de pouvoir bénéficier d'une aide humaine** afin de les décharger de certaines **tâches chronophages et qui ne constituent pas le cœur de leurs missions**. Plus de la moitié des directeurs d'école lors de la consultation organisée par le ministère de l'éducation nationale en décembre 2019 ont exprimé le besoin d'un appui humain pour gérer les accès à l'école en dehors des heures d'entrées ou de sorties de classe, 48 % pour répondre aux appels téléphoniques et 26 % pour traiter les messages électroniques – cette proportion atteignant 51 % dans les écoles de petite taille.

La commission attire toutefois l'attention du Gouvernement sur **les risques d'inégalités entre directeurs d'école de caractéristiques similaires** mais relevant de communes aux moyens financiers différents. Elle appelle le Gouvernement à être particulièrement attentif à ces situations, y compris à **celles des écoles rurales**.

<p>La commission a adopté cet article sans modification.</p>

Article 3

**Création d'un poste de référent direction d'école à l'échelon départemental
pour accompagner les directeurs d'école dans l'exercice de leurs missions**

Cet article propose de créer dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale un référent direction d'école. La commission note avec intérêt la mise en place de ce référent.

Elle sera toutefois attentive aux **missions** qui lui seront confiées, afin qu'elles répondent aux besoins des directeurs d'école : pouvoir disposer d'une aide, d'un référent, capable de répondre rapidement à leurs questions et leur apporter une aide pratique dans la réalisation de leurs missions, **en dehors de tout lien hiérarchique**. Comme le soulignaient les travaux de la commission l'année dernière, « *l'un des problèmes rencontrés par les directeurs d'école est d'avoir un interlocuteur vers qui se tourner en cas de questions. Si l'IEN devrait être leur correspondant naturel, des réticences demeurent en raison de son double rôle : il est à la fois conseiller et chargé d'évaluer le directeur d'école. Aussi, certains directeurs*

considèrent qu'interroger l'IEN sur une difficulté rencontrée revient à admettre une faiblesse professionnelle qui pourrait leur être préjudiciable »¹.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

Participation du directeur d'école à l'organisation du temps périscolaire

Cet article propose d'autoriser les directeurs d'école volontaires d'être chargés de l'organisation du temps périscolaire, par convention conclue avec la commune ou l'intercommunalité dont relève leur école.

Il ouvre la possibilité de mettre en œuvre un pilotage éducatif élargi dépassant le temps scolaire, et ainsi d'imaginer **un projet pour l'ensemble des temps de présence de l'enfant dans l'enceinte de l'école**, qu'il s'agisse du temps de classe, ou du temps périscolaire – avant le début des cours le matin, pendant la pause déjeuner et l'après-midi après les cours.

Si la commission juge cette possibilité de conventionnement intéressante, elle rappelle que la principale difficulté rencontrée par les directeurs d'école est **celle du manque de temps**. Or la gestion du temps périscolaire peut être particulièrement chronophage. Aussi, il semble **difficile voire impossible** à la commission que le directeur prenne en charge cette nouvelle mission en plus de celles qu'il assume déjà. Cette nouvelle possibilité doit s'inscrire dans le cadre plus large d'une décharge des directeurs d'école, qu'il s'agisse d'une décharge de temps ou d'une décharge de tâches par une assistance matérielle et administrative. Enfin, la commission insiste sur le **volontariat** du directeur d'école est une condition *sine qua non*.

La commission a adopté cet article sans modification.

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

Article 4 bis

Instauration d'un conseil de la vie écolière

L'article 4 *bis* permet au directeur d'école d'instaurer dans son école un conseil de la vie écolière. La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République rappelle dans son annexe que « *pour devenir de jeunes citoyens, les élèves doivent apprendre les principes de la vie démocratique et acquérir des compétences civiques grâce aux enseignements dispensés et par la participation aux instances représentatives et/ou à la vie associative des écoles et des établissements* ».

Ces conseils représentent une des premières expériences démocratiques et participatives pour les enfants et s'inscrivent pleinement dans les missions confiées par la Nation à l'école.

<p>La commission a adopté cet article sans modification.</p>

Article 5

Élection des représentants des parents d'élèves

Membres de la communauté éducative, les parents d'élèves sont un partenaire essentiel de l'école. Actuellement, l'élection des représentants des parents d'élèves se fait soit dans un bureau de vote qui est ouvert au minimum quatre heures et doit intégrer au moins une heure d'entrée ou de sortie des élèves, soit par correspondance. En 2020-2021, le taux de participation des parents était de 50,41 %, en progression de 2,26 point par rapport à l'année précédente.

L'article 5 propose de permettre au directeur d'école d'organiser l'élection des représentants des parents d'élèves par voie électronique.

Sur proposition de votre rapporteur (amendement [COM-9](#)), **la commission a adopté** un amendement précisant que le directeur d'école pouvait faire le choix de recourir à un vote par voie électronique pour cette élection, **après consultation du conseil d'école**. En effet, ce dernier qui regroupe parents d'élèves, élu local, enseignants, inspecteur de l'éducation nationale, délégué départemental de l'éducation nationale et directeur d'école, est amené à se prononcer, en application de l'article L. 411-1 du code de l'éducation, sur les principales questions de vie scolaire.

Par ailleurs, la commission attire l'attention du ministère sur le fait que le recours au vote électronique ne pourra se faire et sera effectivement utilisé que s'il est mis en place au niveau national **un système sécurisé, facile d'utilisation** et permettant aux directeurs d'école **un gain de temps** dans l'organisation de l'opération de vote et le dépouillement.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 6

Élaboration des plans de mise en sécurité

L'article 6 vise à mettre fin à une difficulté à laquelle sont confrontés les directeurs d'école : l'élaboration et la mise à jour des différents plans de sécurité. Il ressort de l'enquête de décembre 2019 réalisée par le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports que seuls 8 % des directeurs d'école estiment qu'elles font partie de leur cœur de métier, 66 % les classent parmi les deux tâches exercées les plus pénibles, et 55 % estiment qu'il s'agit d'une des deux tâches pour lesquelles ils ont le plus besoin de soutien.

Le présent article propose que ce plan soit établi par l'autorité académique, la commune ou l'intercommunalité gestionnaire du bâtiment et les personnels compétents en matière de sécurité. Il reviendrait au directeur de le compléter en fonction des spécificités de son école. Tel que rédigé, le directeur d'école risque de se retrouver dans une situation similaire à celle existant actuellement : **prendre seul les décisions d'adaptation** du plan de sécurité élaboré à l'échelle de la commune ou de l'intercommunalité pour intégrer les spécificités de son école.

Sur proposition de votre rapporteur (amendement [COM-10](#)), la commission a adopté un amendement précisant que le directeur d'école peut, s'il le souhaite, s'appuyer sur les personnes compétentes en matière de sécurité, pour **intégrer les spécificités de son école** et des personnes qui la fréquentent au plan générique élaboré par la collectivité et l'autorité académique.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis

Évaluation de l'impact du numérique sur les tâches du directeur d'école

Il s'agit d'une demande de rapport évaluant l'impact du développement des outils numériques sur la simplification des tâches administratives pour les directeurs d'école. La commission, lors de ses travaux l'année dernière, avait souligné les effets négatifs qu'avaient pu entraîner le développement des outils numériques sur les tâches des directeurs d'école.

Toutefois, la commission n'est pas favorable à la multiplication des demandes de rapports, qui ne sont pas souvent suivies d'effets. En outre, le Gouvernement n'a pas besoin de demande du législateur pour réaliser une telle étude.

<p>Aussi, sur proposition de votre rapporteur (amendement COM-11), la commission a supprimé cet article.</p>

*

* *

Au cours de sa réunion du mercredi 3 mars 2021, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

TRAVAUX EN COMMISSION

MERCREDI 3 MARS 2021

M. Laurent Lafon, président. – Mes chers collègues, nous nous réunissons aujourd’hui pour entendre le rapport de Julien Bargeton et établir le texte de la commission sur la proposition de loi créant la fonction de directrice ou de directeur d’école, adoptée par l’Assemblée nationale le 25 juin dernier.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – À la demande de mon groupe politique, le Sénat examinera mercredi prochain une proposition de loi de notre collègue députée Cécile Rilhac créant la fonction de directrice ou de directeur d’école. C’est un sujet important. Avant tout, je tiens à remercier tous nos collègues qui ont pu participer aux auditions malgré le calendrier très contraint.

Je souhaite rappeler les travaux nombreux de la commission concernant les directeurs d’école. Je pense aux débats qui ont eu lieu à l’occasion de l’examen du projet de loi pour une école de la confiance. J’ai également lu avec attention le rapport d’information de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde publié l’année dernière et qui m’a servi de base de réflexion sur cette proposition de loi : il soulignait le *statu quo* intenable des directeurs d’école et appelait à une évolution des textes juridiques. J’y reviendrai tout au long de mon propos, tant ce rapport nous sert de fil conducteur.

La situation des directeurs d’école est connue de tous ici. Ils sont un maillon essentiel du bon fonctionnement des écoles, l’interlocuteur privilégié des familles, des élus locaux, de la hiérarchie académique. Le référentiel de 2014 sur le métier de directeur d’école regroupe l’ensemble de leurs missions autour de trois axes : le pilotage pédagogique de l’école, les responsabilités relatives au fonctionnement de l’école et les relations avec les partenaires de l’école. Toutefois, l’évolution de la société et de l’école a conduit à un renforcement des responsabilités pesant sur les directeurs d’école. Or les textes juridiques n’ont pas évolué.

Je citerai deux exemples, à commencer par le développement de l’école inclusive. La politique volontariste du Gouvernement, saluée par toutes les personnes auditionnées, conduit à l’arrivée massive d’un nouveau partenaire éducatif, l’accompagnant d’élèves en situation de handicap (AESH). On dénombre désormais plus de 100 000 AESH au sein de l’éducation nationale, et il n’est pas rare qu’une école de 200 élèves compte sept à huit AESH. Le développement de l’école inclusive entraîne de

nouvelles relations avec les familles, l'équipe pédagogique, mais aussi l'inspecteur académique, qui est le chef hiérarchique des AESH.

Je pense également à la pandémie de la covid-19, qui a mis en lumière le rôle essentiel des directeurs d'écoles et l'ampleur de leurs responsabilités. En mars dernier, ils ont été le point de contact de tous les acteurs de la communauté éducative. Il ont eu pour mission d'épauler leurs collègues dans la mise en place de la continuité pédagogique ; au moment de la réouverture des écoles, ils ont été chargés – ils le sont encore aujourd'hui – de la mise en œuvre, en lien étroit avec le maire, des protocoles sanitaires successifs ; enfin, ils jouent un rôle pivot en cas de suspicion de covid ou de covid avéré dans l'école : ils doivent prévenir les parents, rappeler les conditions de retour de l'enfant à l'école, élaborer la liste des personnes contacts, informer l'ensemble des familles, et enfin mettre en place une solution de continuité pédagogique. Or les directeurs d'école ont dû, pour 94 % d'entre eux, remplir ces responsabilités nouvelles en plus de leur charge d'enseignement. Face à ces missions supplémentaires, le *statu quo* juridique, administratif et humain est intenable.

Le rapport de nos collègues Max Brisson et Françoise Laborde identifiait cinq besoins nécessitant une réponse urgente pour permettre aux directeurs d'école de mener à bien leurs missions : un cadre juridique adapté, un besoin de temps, la nécessité d'une formation spécifique, une redéfinition des tâches et l'apport d'une aide administrative ou matérielle. Je constate que cette proposition de loi apporte des réponses à ces besoins. Je veux y voir une convergence de vues entre le Sénat et l'Assemblée nationale sur un certain nombre de points. C'est l'occasion pour le Parlement d'améliorer la situation des directeurs d'école.

Le ministère a également montré sa volonté d'agir sur cette thématique. L'année 2020 a été une première étape dans l'amélioration de la situation des directeurs d'école. J'évoquerai quatre avancées portées par le Gouvernement.

Première avancée : la lutte contre la fin de la solitude du directeur d'école. Un système d'accompagnement a été mis en place en août dernier, avec des temps d'échanges entre directeurs, l'instauration à titre expérimental d'un référent à l'échelon départemental, ou encore un système d'échanges avec l'inspecteur académique sur des problématiques communes aux écoles d'un territoire.

Deuxième avancée : le versement d'une prime de rentrée de 450 euros. Il m'a été confirmé lors des auditions que cette prime serait pérennisée et versée chaque rentrée. Ce montant est significatif : il représente jusqu'à 10 % des bonifications et des indemnités perçues au titre des fonctions de direction.

Troisième avancée : une augmentation et une réorganisation du temps de décharge pour les écoles les plus petites. Vous le savez, le directeur est actuellement un enseignant qui bénéficie d'un temps de décharge de classe plus ou moins important en fonction du nombre de classes de son école. Cette décharge va de quatre jours par an pour les écoles d'une classe à une décharge totale de classe pour les écoles les plus grandes, soit treize classes de maternelle ou quatorze classes d'élémentaire. À partir de la rentrée 2021, les directeurs d'école d'une classe auront six jours de décharge au lieu de quatre ; les directeurs d'écoles de deux et trois classes auront douze jours de décharge au lieu de dix. Pourquoi ce choix ? Pour avoir une décharge de temps multiple de six : dans la mesure où l'année scolaire comporte trente-six semaines, elle sera partagée en cycle de six semaines ; les directeurs de ces « petites écoles » seront assurés de bénéficier d'un jour ou de deux jours pour les écoles de deux et trois classes par période de six semaines. Cette nouvelle organisation vise à répondre à un problème mis en lumière par les travaux de la commission l'année dernière. Pour ces écoles, le jour de décharge est déterminé par l'autorité académique parfois au dernier moment, en fonction des disponibilités de remplacement. Cette nouvelle organisation concernera un tiers des enseignants.

Par ailleurs, le régime de décharge des directeurs des écoles élémentaires va être aligné sur celui des écoles maternelles. Au total, 600 équivalents temps plein (ETP) seront affectés à la rentrée 2021 pour ces décharges supplémentaires, en plus des 11 000 ETP actuellement dédiés aux décharges.

Quatrième avancée : un renforcement du rôle de pilote du directeur d'école, qui partage désormais avec les équipes pédagogiques la pleine responsabilité de la programmation et de la mise en œuvre des 108 heures annuelles dédiées aux activités pédagogiques complémentaires, à l'identification des besoins des élèves ou à l'animation et aux travaux pédagogiques.

Cinquième avancée : des aides humaines pour les directeurs d'école. Le ministère a mis en place à la rentrée 2019 un parcours de préprofessionnalisation pour les étudiants en licence qui se destinent au métier d'enseignant : 700 étudiants sont entrés dans ce parcours à la rentrée 2019, et 900 de plus à la rentrée 2020. Dès la licence 2, ceux-ci peuvent acquérir une formation pratique de huit heures hebdomadaires dans une école ou un établissement scolaire. Ces étudiants peuvent apporter une aide ponctuelle les deux premières années, en intervenant sur des séquences pédagogiques préparées par l'enseignant ou en prenant en charge des petits groupes. À partir de la rentrée 2021, ceux qui seront en troisième année de préprofessionnalisation pourront prendre en charge des séquences pédagogiques complètes allant jusqu'au remplacement d'enseignants dans l'école. Enfin, le nombre de jeunes en service civique dans les écoles passe de 10 000 à 12 000. Je suis conscient des limites inhérentes aux missions qui peuvent être confiées à ces jeunes, ainsi que de la brièveté de ces contrats - cela a été souligné lors des auditions. Toutefois, ils peuvent

apporter un soutien à l'équipe pédagogique et soulager le directeur. Plus d'un directeur sur deux souhaite bénéficier d'un appui humain pour gérer les accès à l'école en dehors des heures d'entrée et de sortie.

J'en viens maintenant au texte. Les neuf articles peuvent être regroupés autour de deux axes.

Premier axe : la consolidation de la base législative sur laquelle se fondent la fonction et les missions des directeurs d'école. La proposition de loi permet plusieurs avancées visant à faciliter la gestion des écoles au quotidien. Je pense à la délégation de compétences de l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) au directeur d'école. Le texte donne une base législative aux conditions de nomination et de travail des directeurs d'école. Il inscrit pour la première fois dans la loi le principe de la décharge.

Deuxième axe : le soutien aux directeurs d'école, avec la mise en place à l'échelon départemental d'un référent « directeur d'école » pour l'accompagner dans ses missions, la possibilité d'instaurer une aide administrative et matérielle, notamment dans l'élaboration des plans de sécurité.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale comporte plusieurs avancées intéressantes. Il peut toutefois être amélioré sur plusieurs points. Je vous propose d'adopter dix amendements, dont certains sont rédactionnels. Le premier amendement vise à éviter de créer des tensions entre directeurs d'école et enseignants. Depuis plus de trente ans et le décret sur les maîtres directeurs, les tensions se cristallisent autour de l'attribution d'une autorité hiérarchique du directeur d'école sur les enseignants. La mise en place d'une telle autorité bouleverserait profondément les équilibres actuels entre enseignants, directeurs d'école et IEN. À l'opposé, la mention explicite de l'absence de toute autorité hiérarchique modifierait également profondément les relations entre les directeurs d'école et les enseignants. Les directeurs seraient systématiquement renvoyés à cette absence d'autorité.

Aussi, je vous propose de supprimer tout renvoi à l'existence ou à l'absence d'une autorité hiérarchique. Faut-il une autorité fonctionnelle pour les directeurs d'école ? Elle pourrait constituer un soutien juridique utile pour aider ceux-ci à mener à bien leurs missions. Je m'interroge toutefois sur un certain nombre de points. C'est la raison pour laquelle, au stade de la commission, je n'ai pas proposé d'amendement relatif à cette autorité fonctionnelle. Je vais continuer à avancer sur cette thématique dans la perspective de la séance ; je sais que plusieurs d'entre vous y travaillent également. J'espère que nous arriverons à faire émerger un consensus et que la commission donnera un avis favorable à un amendement de séance.

Dans un tout autre domaine, je vous propose d'adopter un amendement permettant à tous les directeurs de se projeter dans des projets de moyen terme. Je vous suggère de porter à deux ans au lieu d'un an la périodicité du dialogue entre le directeur d'école et l'inspecteur académique fixant les missions d'enseignement, de formation et de coordination.

Par ailleurs, il me semble important d'assouplir la procédure de nomination des directeurs d'école, afin de prendre en compte les problèmes actuels de recrutement. La proposition de loi oublie l'existence d'enseignants « faisant fonction » de directeur, en raison d'un poste de directeur non pourvu par un candidat issu de la liste d'aptitude. Cette situation est loin d'être anodine. Selon certains syndicats, entre 20 % et 25 % des écoles ont un enseignant faisant fonction de directeur. Il est essentiel d'assouplir le dispositif proposé pour que les écoles ayant du mal à recruter un directeur puissent continuer à recourir à ce dispositif. Sinon, on risquerait de se retrouver avec un nombre significatif d'écoles sans directeur.

Enfin, je vous propose de préciser les modalités du recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves ainsi que l'aide dont pourra bénéficier le directeur d'école pour adapter les plans de sécurité au caractère propre de son école.

M. Max Brisson. – Je veux tout d'abord remercier notre rapporteur pour son rapport circonstancié ainsi que pour l'organisation des auditions, qui nous ont permis sur ce sujet récurrent de cerner les points de convergence émergents que l'on aime, au sein de cette institution, à faire fructifier, et de pointer les éléments encore en débat – je partage la volonté du rapporteur d'aboutir à un consensus.

Voilà un peu moins d'un an, à la demande de Catherine Morin-Desailly, Françoise Laborde, que je salue, et moi-même, avons commis un rapport d'information qui montrait que nous étions arrivés à la croisée des chemins sur ce sujet. Nos points de vue convergeaient avec celui du rapporteur.

Premier point de convergence : les directeurs d'école se trouvent confrontés à des charges de travail croissantes de plus en plus complexes et face auxquelles ils se sentent de plus en plus seuls. Cette solitude peut conduire à l'exaspération, voire à la désespérance. L'administration est toujours plus demanderesse de rapports, de statistiques, d'évaluations. L'exigence des parents s'est également accrue à l'égard du directeur, qui est, comme le maire, « à portée d'engueulades », pour reprendre une expression chère au président Larcher. Enfin, ces charges sont amplifiées par les règles sécuritaires et les protocoles sanitaires toujours plus nombreux à mettre en œuvre.

Les directeurs n'ont plus de temps pour exercer leurs missions, alors que, dans les petites écoles les temps de décharge, déjà insuffisants sur le papier, ne sont même pas effectifs, faute de capacité de remplacement. L'aide administrative fait également défaut, alors que les contrats aidés ont disparu et que le numérique a augmenté la soif de remontées en tout genre. Paradoxe de notre système : le principal d'un collège de 200 élèves est doté d'un secrétariat et d'un intendant, tandis qu'un directeur d'une école de 500 élèves en est dépourvu...

Deuxième point de convergence : les directeurs d'école réclament plus de formation pour faire face à des problématiques de plus en plus complexes. Or de jeunes professeurs sont bombardés directeur d'école sans être passés par la liste d'aptitude et sans aucune formation, sous la seule influence de l'IEN de circonscription qui se transforme pour l'occasion en sergent recruteur.

Troisième point de convergence : les directeurs d'école réclament plus de reconnaissance, non seulement indemnitaire, mais aussi morale et institutionnelle. Si personne ne réclame un statut, et encore moins la création d'un corps spécifique, beaucoup souhaitent que l'emploi de directeur soit reconnu comme un emploi fonctionnel nécessitant une formation, plus de temps et de moyens pour l'exercer.

Cette proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale sur l'initiative de Cécile Rilhac au moment où nous approuvons le rapport sur les directeurs d'école, acte ce consensus. Les avancées en la matière sont à portée de main. En effet, le texte modifie le code de l'éducation afin que le directeur dispose d'une délégation de compétences de l'autorité académique. À juste titre, notre rapporteur propose de rayer l'ajout concédé à l'Assemblée nationale sur le fait qu'il n'exerce pas d'autorité hiérarchique, ce qui annihilerait ladite délégation de compétences.

Le présent texte acte également que le directeur doit avoir un minimum d'expérience, de formation, et qu'il est un cadre du système éducatif. Ce n'est pas si simple, car là s'arrête le consensus. Le débat se poursuivra dans l'hémicycle comme au sein des écoles et des organisations syndicales. Sur ce sujet, les positions dogmatiques n'ont aucun sens. Donner une autorité fonctionnelle à un jeune directeur d'une école de deux classes n'a pas grand sens. Dans une école de 20 classes, tout le monde reconnaît que le directeur doit être déchargé de tout enseignement, disposer des moyens en adéquation avec ses responsabilités et bénéficier de la formation nécessaire. N'est-il pas normal que l'institution prenne également en compte ces dimensions dans son évolution de carrière ?

Ces débats, nous les aurons en séance au travers d'amendements que nous déposerons, car si ce texte va dans le bon sens, il est loin d'apurer la complexité du sujet. Par exemple, l'alinéa 4 de l'article 2 pourrait bloquer certaines expérimentations en matière de mobilité entre corps. Ces débats, nous les aurons également sur la grande diversité des écoles et des situations qui requièrent des réponses diversifiées, notamment en termes de formations qualifiantes, voire certifiantes, de délégations de compétences de l'autorité académique, ou encore de parcours de carrière avec la possibilité de déroger aux règles communes d'avancement.

Dans l'attente de ces débats, le groupe Les Républicains suivra les préconisations du rapporteur et approuvera le texte modifié, tout en se réservant la possibilité de l'enrichir encore en séance publique.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je me réjouis que nous ayons l’opportunité d’évoquer la situation des directrices et des directeurs d’école dans le cadre de l’examen de ce texte. Nous nous retrouvons sur la nécessité de mieux reconnaître, valoriser, accompagner ces acteurs clés de l’école du premier degré, dont les difficultés ont été tragiquement mises en lumière lors de la mort de Christine Renon et qui se sont retrouvés en première ligne pour gérer la crise sanitaire.

Face à ce constat, il faut être vigilant sur les solutions à apporter pour alléger l’exercice des fonctions des directeurs, afin de ne pas remettre en cause l’équilibre sur lequel fonctionne notre école. Sur ces deux points, la proposition de loi qui nous est proposée ne va malheureusement pas dans le bon sens. Elle demeure assez ambiguë quant au rôle du directeur d’école à l’égard du reste du corps enseignant. La rédaction proposée par l’Assemblée nationale présentait le mérite de préciser explicitement que le directeur d’école n’exerce pas d’autorité hiérarchique sur les enseignants. Je suis donc étonnée de la volonté du rapporteur de supprimer cette mention. Le groupe socialiste, écologiste et républicain ne saurait souscrire à cette évolution statutaire qui ne répond pas aux attentes des directrices et des directeurs d’école, lesquels souhaitent avant tout être soulagés dans leurs tâches administratives et non s’en voir confier de nouvelles. Ce texte apporte finalement peu de réponses concrètes et renvoie souvent au champ réglementaire concernant les décharges ou l’assistance administrative et matérielle, reposant indifféremment sur l’État et/ou les communes. Il est essentiel que le ministère prenne ses responsabilités et octroie des moyens à la hauteur des enjeux.

Mme Sonia de La Provôté. – Merci, monsieur le rapporteur, pour ce rapport qui ouvre des portes et nous permet, après celui de nos collègues, de suivre de près ce sujet ayant déjà été largement évoqué lors de l’examen en séance publique du projet de loi pour une école de la confiance. La situation des directeurs d’école arrive un peu brutalement sur le devant de la scène, alors que nous avons fortement conscience de l’importance de leur rôle - j’avais même parlé à l’époque de « couteau suisse » -, car ils sont devenus au fil du temps totalement polyvalents - animateurs, décideurs, responsables, managers - et coincés entre l’autorité hiérarchique et l’équipe pédagogique. Il était important que l’emploi de directeur d’école soit enfin traité comme un sujet à part entière dans l’organisation de l’éducation nationale sur le terrain, car ces personnels sont devenus indispensables. Tout cela, c’était avant l’épidémie de la covid-19. Est arrivé le protocole de 64 pages mi-mai. Et ce qui relevait de l’observation est devenu réalité : les directeurs d’école, éventuellement accompagnés par les directeurs académiques des services de l’éducation nationale (Dasen), ont dû rapidement mettre en œuvre un protocole complexe, en milieu rural ou en zone urbaine et en lien avec les communes : trouver des masques, organiser la restauration scolaire, etc. La question de l’autorité fonctionnelle ne s’est absolument plus posée.

La proposition de loi traite d'un vrai sujet qui a certes été examiné dans le cadre du Grenelle, mais pour lequel l'exécutif aurait dû prendre les devants après l'adoption de la loi pour l'école de la confiance. Nous avons d'ailleurs reçu l'assentiment du ministre à cet égard.

Sur le fond, je rejoins la position de mes collègues. Il va falloir beaucoup travailler sur la formation, qu'il s'agisse de la formation initiale ou des formations administratives, de la gestion des risques, des situations de crises. La demande est forte de la part des directeurs.

Concernant le financement de l'accompagnement administratif, notamment les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), le texte comporte une ambiguïté. Cette dimension étant importante pour le fonctionnement de l'école, donc pour celui de l'équipe éducative, l'État doit s'engager à côté de l'Éducation nationale et ne pas laisser la charge financière peser à 100 % sur les collectivités et les communes.

En cas d'ambiguïté, le critère de décision doit demeurer l'équité entre les territoires. Toutes les communes n'ont pas les moyens d'assurer un appui technique aux écoles : au ministère d'assumer ce rôle.

J'en viens à la question des décharges. Le texte initial était plus ferme et précis que la version qui nous est parvenue. Le ministre a estimé, à l'Assemblée nationale, que la question relève du domaine réglementaire. Certes, mais la loi peut poser des principes. Au-delà des critères retenus, le temps de décharge reste insuffisant dans certaines écoles. Certaines situations – prises en charge du handicap, conflits internes par exemple – peuvent occuper un directeur à plein temps pendant plusieurs semaines. On ne peut pas se cantonner à une approche strictement arithmétique.

Mme Céline Brulin. – Merci au rapporteur et à la commission, qui ont su s'emparer du sujet après les événements dramatiques rappelés par le rapporteur. Comme Sonia de La Provôté, je ne m'explique pas que ces sujets n'aient pas trouvé leur place dans la loi pour une école de la confiance.

Ce texte apporte des progrès attendus, notamment sur les décharges, même si les emplois affectés restent insuffisants. Les remplacements ne sauraient jouer le rôle de variable d'ajustement. Dans mon département de Seine-Maritime, des remplaçants sont affectés de manière permanente à des postes, car le Dasein ne peut pas faire autrement. C'est au détriment des besoins réels de remplacement, que ce soit pour décharge, maladie ou formation.

On ne résoudra pas la crise du recrutement par l'assouplissement de l'utilisation des « faisant fonction de directeur ». L'augmentation de la charge administrative ne vient-elle pas de ce que les autorités académiques et les services de l'État – je vais essayer de le dire de manière sénatoriale correcte – tendent à s'en remettre, pour une partie de leurs décisions, aux acteurs de terrain pourtant beaucoup plus exposés ?

La charge administrative augmente, et il faut y répondre par de nouveaux types d'emplois, pas par des services civiques. Le coût ne saurait reposer sur les collectivités territoriales : il doit être assumé par l'État.

Je n'ai pas *d'a priori* sur l'évolution de la fonction de directeur d'école : pourquoi ne pas lui confier une autorité fonctionnelle ? Néanmoins, la volonté du ministère de pousser à la création de grands établissements incite à la prudence. Élu(e) régionale, je siégeais au conseil d'administration d'un lycée dont le proviseur avait une approche purement gestionnaire. Pour lui, les sorties pédagogiques devaient être réparties arithmétiquement, et il s'opposait systématiquement à mes demandes de prise en compte de l'intérêt pédagogique. Voyez ce qui s'est passé à l'hôpital : avec la crise de la covid, les choses ont mieux fonctionné lorsque les médecins ont repris la main sur la gestion. Je crains que l'on ne fasse des directeurs de purs gestionnaires. L'avis du groupe CRCE sur ce texte dépendra du traitement de cette question.

M. Jacques Groperrin. – Comme l'a souligné Sonia de La Provôté, la pandémie a mis en lumière le rôle du directeur d'école. Des enseignants font fonction de directeur, et peut-être aurons-nous maintenant des directeurs d'école faisant fonction d'enseignant : attention à ne pas dévaluer leur statut. Au contraire, sacralisons-le.

Les directeurs d'école n'ont jamais été des chefs d'établissement, mais des praticiens expérimentés, des relais entre les collectivités territoriales et l'administration. Ils ne sont pas mentionnés dans les premières lois sur l'école ; la loi Ferry leur donne simplement un rôle de contrôle de l'assiduité des élèves.

Par conséquent, leur formation a longtemps été inexistante. Aux termes de l'article 2 de ce texte, les candidats aux fonctions de directeur d'école doivent justifier de trois années d'exercice, ce qui est, à mes yeux, insuffisant.

Le directeur d'école n'a jamais eu de secrétariat ou d'adjoints. C'est le moment de s'interroger sur la dualité entre le primaire et le secondaire, de repenser l'organisation générale du primaire, dans sa territorialisation, son ordre hiérarchique, et d'envisager le transfert de la compétence scolaire à l'échelon intercommunal.

Enfin, il ne me semblait pas indispensable de créer, à l'article 4, un conseil de la vie écolière.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Max Brisson a su dessiner un socle de consensus sur ce texte et souligner ce qui faisait débat, y compris au sein des écoles et des syndicats. Les trois pistes de différenciation qu'il suggère sur les sujets de l'autorité fonctionnelle, du parcours d'avancement et du niveau de formation requis me paraissent intéressantes.

Madame Monier, la mention de l'absence d'autorité hiérarchique du directeur d'école dans le texte nous a semblé inutile – tout comme la mention inverse ; en revanche, dans la perspective de l'examen en séance, nous pourrions réfléchir à l'introduction d'une autorité fonctionnelle.

Notre marge de manœuvre sur les décharges est limitée par l'article 40 de la Constitution.

Madame de La Provôté, on peut considérer que trois années d'exercice sont insuffisantes pour exercer les fonctions de directeur d'école ; le texte initial prévoyait cinq ans. Mais nous avons recherché un équilibre entre la nécessité de pourvoir les postes et celle de garantir le niveau de qualification des candidats.

Au total, les décharges supplémentaires représenteront 600 ETP, et nous passerons à six jours de décharge sur l'année pour les écoles d'une classe. C'est une avancée ; peut-être le ministre fera-t-il des propositions en séance. Pour la première fois, ce texte tient compte, dans le temps de décharge, de facteurs comme le classement en réseau d'éducation prioritaire (REP), l'accueil d'enfants handicapés, le regroupement scolaire. Les spécificités des écoles sont mieux prises en considération.

Madame Brulin, les « faisant fonction » ne sauraient être autre chose qu'une solution temporaire. La délégation de compétences permettra de mettre fin à des situations dans lesquelles la responsabilité devrait incomber à l'IEN en application des textes, mais dans les faits la charge de travail est supportée par le directeur d'école. Je pense au pilotage des AESH.

La circulaire d'août 2020 a créé des groupes de réflexion rassemblant directeurs d'école et leur Dasen afin d'identifier les problématiques communes à un territoire et y apporter des réponses convergentes.

Enfin, nous sommes d'accord sur le fait que le directeur d'école ne doit pas devenir un gestionnaire, mais ce texte ne modifie pas les équilibres existants en la matière.

Monsieur Groperrin, les sujets que vous évoquez, comme le statut de l'école ou la réorganisation territoriale, relèveraient plutôt d'un texte d'orientation sur l'école. Quant au conseil de la vie écolière, il a vocation à associer les enfants à la vie de l'école, pour les initier au fonctionnement démocratique. Il n'y a aucune redondance avec le conseil d'école.

M. Laurent Lafon, président. – J'invite maintenant le rapporteur à exposer le périmètre du texte défini par la commission, dans la perspective de l'application de l'article 45 de la Constitution.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je propose que nous nous en tenions aux conditions de travail, aux missions et au statut du directeur

d'école, en écartant le statut de l'école et les questions relatives au second degré et à l'enseignement supérieur.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Mon amendement **COM-3** est de coordination : la création par ce texte d'un article L. 411-2 dans le code de l'éducation rend nécessaire la suppression d'une phrase devenue inutile à l'article L. 411-1, relative aux conditions de recrutement, de formation et d'exercice des directeurs d'école.

L'amendement COM-3 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – La mention de l'absence d'autorité hiérarchique du directeur d'école sur les enseignants créerait des tensions inutiles. Nous préférons nous abstenir de toute mention dans un sens ou dans l'autre ; d'où l'amendement **COM-2**.

Mme Marie-Pierre Monier. – Le groupe SER votera contre cet amendement. Nous estimons que mentionner l'absence d'autorité hiérarchique évitera au contraire les tensions entre le directeur d'école et les enseignants.

M. Max Brisson. – Le groupe Les Républicains le votera et je proposerai même d'aller plus loin. Le directeur d'école est en responsabilité permanente avec les services éducatifs de la commune et l'inspection académique ; il assure la représentation de l'école. Il mérite au moins de se voir conférer une autorité fonctionnelle dans les écoles les plus importantes : c'est l'objet d'un amendement que je présenterai en séance, pour mettre ce texte en conformité avec la réalité. Cela répond à une demande de certaines organisations syndicales et de collectifs de directeurs d'école. L'autorité fonctionnelle doit bien être distinguée de l'autorité hiérarchique.

Mme Sonia de La Provôté. – Je suis entièrement d'accord. Un directeur d'école n'a pas vocation à noter ses collègues – ce serait l'autorité hiérarchique –, mais il faut mettre des mots sur ce qui est un véritable métier, que l'on enseigne ou non par ailleurs. Il y a, certes, des divergences syndicales sur ce point, mais les avis penchent quand même d'un côté. Au-delà des syndicats, il faut aussi prendre en compte l'avis des collectifs de directeurs, dont les attentes sur ce point sont unanimes, quelle que soit la taille de l'école.

L'amendement COM-2 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Les directeurs d'école et enseignants du premier degré appartiennent au même corps. En exonérant les directeurs d'école des mesures de contingentement, l'article 2 reporte mécaniquement ce contingentement sur les enseignants, ce qui pénaliserait

fortement leur avancement de grade. Mon amendement **COM-4** supprime donc cette mesure, mais j'entends la proposition de Max Brisson d'introduire un critère de taille de l'école.

M. Max Brisson. – C'est un exemple des difficultés auxquelles peuvent conduire de louables intentions. Cette mesure, introduite à l'Assemblée nationale, créerait une situation ubuesque : seuls les directeurs d'école bénéficieraient d'avancements de grade et d'échelon, ce qui créerait une embolie pour l'avancement des professeurs des écoles. Je remercie le rapporteur d'avoir proposé sa suppression.

Je suggère cependant de maintenir une dérogation au contingentement pour les directeurs d'écoles très importantes : le nombre de personnes concernées étant beaucoup plus réduit, nous éviterions ainsi une sclérose dans l'avancement des professeurs des écoles. Je propose d'en débattre lors du débat en séance.

Mme Sonia de La Provôté. – Je suis tout à fait favorable à cette proposition. Ce débat est nécessaire, en dehors de tout manichéisme. L'Éducation nationale est favorable aux décharges complètes et à la création d'écoles de plus grande taille : est-ce le modèle unique que nous souhaitons ? Attention à l'imposition d'une organisation scolaire à marche forcée dans les territoires. L'avancement ne doit pas être un outil au service de regroupements systématiques.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement **COM-8** de coordination vise à conserver le même niveau de textes réglementaires actuellement prévu à l'article L. 411-1 du code de l'éducation, en transformant les décrets en « décrets en Conseil d'État ».

L'amendement COM-8 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Je suis convaincu de la nécessité pour les directeurs d'école de bénéficier d'une formation aux nouvelles missions qui leurs sont confiées avant leur prise de poste. Toutefois, la rédaction de l'Assemblée nationale risque de conduire à des difficultés d'application. Elle ne prend pas en compte une réalité parfois préoccupante : de plus en plus d'écoles ont un poste de directeur vacant après les demandes de mobilité. Je vous propose par l'amendement **COM-5** d'assouplir le dispositif et ainsi permettre de continuer à recourir à des enseignants faisant fonction de directeur, quitte à ce que nous trouvions une formulation d'ici à l'examen en séance, pour à la fois garder cette exigence en matière de formation préalable et donner la souplesse nécessaire en fonction de la taille de l'école par exemple.

Mme Marie-Pierre Monier. – Je suis d'accord avec vous, mais le seul bémol reste la question des remplacements. À l'heure actuelle, compte tenu d'une carte scolaire contrainte, c'est souvent dans la poche des remplaçants

que les Dasen piochent. Il faut donner les moyens, et surtout remplacer ceux qui partent en formation.

L'amendement COM-5 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement **COM-6** est relatif à l'introduction par le texte d'un dialogue annuel avec l'inspecteur académique sur les missions d'enseignement pouvant être confiées à un directeur d'école n'exerçant pas ses missions à temps plein, ou encore sur des missions de formation et de coordination. Les directeurs déchargés totalement ne seraient pas concernés, et ne pourraient donc pas se voir confier des missions de coordination ou de formation, dans le cadre d'un dialogue avec l'inspection académique.

D'une part, cet amendement tend à porter la périodicité du dialogue entre le directeur et l'inspecteur académique à deux ans, ce qui permettra au directeur d'école de se projeter dans ses missions à moyen terme, et, d'autre part, à étendre au directeur d'école bénéficiant d'une décharge totale la possibilité de se voir confier des missions de coordination et de formation.

L'amendement COM-6 est adopté.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement **COM-7** est rédactionnel : les compétences exercées par le directeur d'école fixées à l'article L. 411-1 du code de l'éducation sont claires. La précision apportée par l'article 2 du texte ne nous apparaît donc pas nécessaire.

L'amendement COM-7 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Articles 2 bis (nouveau) et 3

Les articles 2 bis et 3 sont successivement adoptés sans modification.

Article 4

M. Max Brisson. – Cet article peut poser problème. Il inquiète les collectivités territoriales et l'Association des maires de France. Je m'abstiendrai sur cet article – que le rapporteur n'y voit aucune défiance. Nous avons besoin de purger le dialogue avec les collectivités et les maires jusqu'à la séance. Restons vigilants, car nos collègues et les maires nous ont récemment alertés sur ces dispositions. Parfois, les meilleures volontés ont des effets pervers, qui n'étaient d'ailleurs pas voulus par le législateur à l'origine.

Mme Sonia de La Provôté. – Il y a une ambiguïté à la fois sur les responsabilités et sur les contributions financière, budgétaire et humaine.

L'interaction est réelle : en périscolaire, dans le cadre des contrats éducatifs locaux, des projets éducatifs locaux, etc. Pour autant, je pense qu'il faut traiter le plus précisément possible ce sujet, pour sécuriser les collectivités locales. Une fois encore, c'est une question d'équité, car les moyens ne sont pas les mêmes d'un territoire à l'autre.

Aussi, nous nous abstenons. Il faut retravailler cet article en séance.

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Je prends bonne note de ces remarques. Visiblement, la rédaction n'est pas parfaitement claire... Quoi qu'il en soit, il y aura un débat en séance.

L'article 4 est adopté sans modification.

Article 4 bis (nouveau)

L'article 4 bis est adopté sans modification.

Article 5

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Le texte introduit la possibilité d'avoir recours au vote électronique pour l'élection des parents d'élèves. L'amendement **COM-9** ajoute que la décision du directeur d'école à ce titre soit prise après consultation du conseil d'école, réunissant les parents d'élèves, les élus locaux, les enseignants et l'inspecteur de l'éducation nationale.

M. Jacques Gersperrin. – S'il n'y a qu'une seule liste, cette modification vaut-elle vraiment la peine, dans la mesure où la consultation risquera d'alourdir les choses ?

M. Julien Bargeton, rapporteur. – Aujourd'hui, il y a bien un vote, même s'il n'y a qu'une seule liste. Et le conseil d'école n'est consulté que pour un simple avis...

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement **COM-10** est relatif aux plans de sécurité. Tel que l'article est rédigé, le directeur d'école risque de se retrouver dans une situation similaire à celle qui existe, à savoir prendre seul des décisions d'adaptation d'un plan type de sécurité pour intégrer les spécificités de son école.

L'amendement vise à prévoir explicitement pour le directeur d'école la possibilité de s'appuyer sur des personnes compétentes en matière de sécurité, susceptibles de l'aider à intégrer les caractéristiques propres de son établissement au plan type.

L'amendement COM-10 est adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis (nouveau)

M. Julien Bargeton, rapporteur. – L'amendement **COM-11** vise à supprimer une demande de rapport, introduite au cours des débats par l'Assemblée nationale. La commission avait souligné les effets négatifs qu'avait pu entraîner le développement des outils numériques sur les tâches

des directeurs d'école. Le Sénat n'est traditionnellement pas favorable aux rapports, et le Gouvernement n'a pas besoin d'une demande du législateur se pencher sur ce sujet.

L'amendement COM-11 est adopté.

L'article 6 bis est supprimé.

Article 7 (supprimé)

L'article 7 est supprimé.

M. Laurent Lafon, président. – Je rappelle que l'amendement COM-1 portant article additionnel après l'article 2 *bis* a été déclaré irrecevable en application de l'article 40 de la Constitution.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BARGETON, rapporteur	3	amendement de coordination	Adopté
M. BARGETON, rapporteur	2	suppression de l'absence d'autorité hiérarchique	Adopté
Article 2			
M. BARGETON, rapporteur	4	conditions d'avancement des directeurs d'école	Adopté
M. BARGETON, rapporteur	8	amendement de coordination	Adopté
M. BARGETON, rapporteur	5	assouplissement des modalités de nomination des directeurs d'écoles	Adopté
M. BARGETON, rapporteur	6	dialogue entre le directeur d'école et l'inspecteur académique sur des missions d'enseignement, de formation et de coordination	Adopté
M. BARGETON, rapporteur	7	amendement rédactionnel	Adopté
Article 5			
M. BARGETON, rapporteur	9	rôle du conseil d'école sur le recours au scrutin électronique pour l'élection des parents d'élèves	Adopté
Article 6			
M. BARGETON, rapporteur	10	élaboration des plans de sécurité	Adopté
Article 6 bis (nouveau)			
M. BARGETON, rapporteur	11	suppression d'une demande de rapport	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

² Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

³ *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

⁴ *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 3 mars 2021, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 566 (2019-2020) créant la fonction de directrice ou de directeur d'école.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux conditions de travail et aux missions des directeurs et directrices d'école ;
- à la création d'un statut des directeurs et directrices d'école.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- au statut de l'école ;
- aux conditions de travail et aux statuts des chefs d'établissement du second degré ;
- à l'enseignement supérieur.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 15 février 2021

- *Groupe de défense des idées des directeurs d'école* : **M. Alain REI**, président, et directeur de l'école Paul Éluard à Roquefort-la-Bédoule (13), accompagné de :

M. Samuel AUXERRE, directeur de l'école Aimé Rudel à Mezel-Mur-sur-Allier (63), **Mme Elinn BONNARDEL**, directrice de l'école Jean Giono à La Crau (83), **M. Marc BURLAT**, directeur de l'école La Blancarde à Marseille (13), **M. Hugo TESNIERE**, directeur de l'école Paul Derrien à Argences (14), et **M. Loïc BREILLOUX**, directeur de l'école La Fontaine à Le Vigen (87).

- *SNUIPP-FSU* : **Mme Claire BILLES** et **MM. Pierre CAMINADE** et **Alain SÉNÉE**, secrétaires nationaux.

- *SE-UNSA* : **M. Rémy-Charles SIRVENT**, secrétaire national, secteur laïcité, école et société, et **Mme Audrey LALANNE**, déléguée nationale.

Vendredi 19 février 2021

- *SGEN - CFDT* : **MM. Dominique BRUNEAU**, secrétaire fédéral, **Alain REI**, secrétaire fédéral, et **Cyrille TOSCH**, secrétaire national en charge du 1^{er} degré.

- *Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et du sport* : **M. Édouard GEFFRAY**, directeur général, et **Mme Christelle GAUTHEROT**, sous-directrice, sous-direction des savoirs fondamentaux et des parcours scolaires.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

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