

## Direction d'école, adjoints gestionnaires : que va changer l'autorité fonctionnelle ?

*Erwin Canard*

15-20 minutes

La loi créant la fonction de directrice et directeur d'école, dite "loi Rilhac", et le projet de loi 3DS instaurent tous deux une autorité fonctionnelle. Dans la loi Rilhac, ce sont les directeurs d'école qui en disposeront sur les professeurs de l'école. Dans le projet de loi 3DS, ce sont les collectivités territoriales sur les adjoints gestionnaires des EPL. Ces dispositions ont été sujettes à de vives oppositions, notamment syndicales. Mais, concrètement, que vont-elles changer ? Afin de décrypter les conséquences de l'application de ce concept, AEF info a interrogé la députée Cécile Rilhac (majorité présidentielle), Guislaine David, secrétaire générale du Snuipp-FSU, Bruno Questel, député LREM, rapporteur de la loi 3DS à l'Assemblée, Jean-Marc Boeuf, secrétaire général d'A&I-Unsa, Bruno Bobkiewicz, secrétaire général du SNPDEN-Unsa, et Antony Taillefait, professeur de droit public.



En cas d'adoption du projet de loi 3DS, les adjoints gestionnaires seront sous l'autorité fonctionnelle des départements. © Conseil départemental de la Haute-Garonne

Les agents de l'Éducation nationale n'ont jamais autant entendu parler d'autorité fonctionnelle que depuis un an. Deux lois, celle créant la fonction de directeur d'école, dite "Rilhac", définitivement adoptée (lire sur AEF info [ici](#) et [là](#)), et le projet de loi 3DS, pour laquelle une CMP devrait être convoquée fin janvier ([lire sur AEF](#)

[info](#)), prévoient une autorité fonctionnelle auprès de personnels de l'Éducation nationale.

La loi Rilhac instaure une telle autorité pour le directeur d'école sur les professeurs de son école. Le projet de loi 3DS la prévoit quant à elle pour les collectivités territoriales sur les adjoints gestionnaires des EPLE.

Qu'est-ce qu'une autorité fonctionnelle ? Selon l'amendement sénatorial qui l'a introduite dans la loi Rilhac ([lire sur AEF info](#)), une autorité fonctionnelle "permet le bon fonctionnement de l'école et la réalisation des missions qui sont confiées au directeur d'école" et se limite "aux missions administratives et organisationnelles".

Le projet de loi 3DS précise que l'autorité fonctionnelle des collectivités territoriales s'exercera "au titre des compétences qui lui incombent" et "dans le respect de l'autonomie de l'établissement".

Les oppositions - notamment syndicales - à l'instauration de cette autorité ont été fortes pour chacun des deux textes, y voyant parfois une profonde remise en cause du système. Les partisans de ces dispositions la perçoivent plutôt comme une clarification de la situation actuelle et une manière de faciliter et fluidifier les rapports entre agents. Dès lors, concrètement, que changera, pour les acteurs concernés, l'instauration d'une autorité fonctionnelle ?

AEF info décrypte les conséquences de l'application de ce concept, pour les directeurs d'école et les professeurs des écoles dans un premier temps, puis, dans un second, pour les adjoints gestionnaires, les chefs d'établissement et les collectivités.

L'autorité fonctionnelle Des directrices et Directeurs d'école



Cécile Rilhac, députée LREM

| *Capture d'écran - Assemblée nationale*

Cécile Rilhac, interrogée par AEF info, explique qu'il s'agit de "permettre aux directeurs d'école de prendre des décisions et des moyens d'agir au plus près du terrain". La députée (majorité présidentielle) du Val-d'Oise ajoute que la loi leur donne ainsi "les moyens d'assumer les responsabilités qu'ils avaient déjà".

Mais, pour en connaître les conséquences concrètes, "il va falloir attendre les décrets d'application", admet-elle. Tout en précisant : "Ce que j'avais à l'esprit est par exemple que lorsque le Conseil des maîtres décide d'un redoublement, il n'y aurait plus besoin de demander l'autorisation de l'IEN afin d'avoir un circuit très court en termes de décision. Il s'agirait aussi de pouvoir entériner les décisions pédagogiques et des aspects administratifs, signer les conventions, des partenariats, etc."

"Les décrets seront dans l'esprit de la loi"

Contactée par AEF info, Guislaine David, secrétaire générale du Snuipp-FSU, premier syndicat dans le premier degré opposé à l'autorité fonctionnelle du directeur d'école, estime que, à l'heure actuelle, "il est très difficile de déterminer les conséquences car on ne sait pas exactement ce à quoi ça correspond". Elle considère que le texte "laisse la porte ouverte à l'autorité hiérarchique dans l'école" notamment depuis que la phrase précisant que l'autorité fonctionnelle n'entraîne pas d'autorité hiérarchique a été ôtée du texte de loi.

Cécile Rilhac assure de son côté "discuter en tant que parlementaire avec le cabinet du ministre afin que les décrets soient bien rédigés dans l'esprit de la loi. Le ministre a très bien entendu cette nuance et il n'a aucune volonté de ne pas rester sur cette ligne".

Elle rapporte en exemple l'épisode sur l'évaluation des professeurs : "Il y avait la possibilité d'ajouter dans la loi l'idée que l'évaluation soit bien réalisée par l'IEN. Mais, avec la fusion des corps d'inspection, cela paraissait difficile d'écrire quelque chose dans la loi qui risquait de disparaître et de rigidifier l'évolution en cours. Aussi cette disposition ne sera pas dans les décrets".

L'application "peut être assez différente" d'une école à une autre



Antony Taillefait

Antony Taillefait, professeur de droit public (1), souligne à AEF info que "l'originalité" de ce texte est que "le niveau hiérarchique est identique entre celui qui dispose de l'autorité fonctionnelle et celui met en œuvre ces prescriptions fonctionnelles et d'organisation".

Selon le professeur, l'application de ce concept, d'une école à une autre, "pourra être assez différente : soit une directrice aura une autorité personnelle et académique qui s'imposera à ses collègues, soit ça ne changera pas grand-chose. L'autorité fonctionnelle est une voie intermédiaire, on n'en a pas fait un chef de service".

Guislaine David craint néanmoins que "certains directeurs essaient de se positionner en chef dans les écoles, ce que la loi va leur permettre de le faire".

Antony Taillefait relève en outre un risque en termes de "recours en responsabilité en cas d'incident dans la cour de l'école. Aujourd'hui, en cas d'accident causé à ou par un élève dans la cour, par défaut, c'est le régime de responsabilité des instituteurs qui s'applique ; mais si l'accident a lieu dans un temps périscolaire, comme la pause méridienne, c'est la responsabilité de la collectivité territoriale. Dès lors, jusqu'où l'autorité fonctionnelle s'exercera-t-elle dans le temps ? Y compris pendant la pause méridienne ? On a probablement créé un nid de contentieux".

La loi Rilhac, "qu'une première étape" ?



Guislaine David, co-secrétaire générale du Snuipp-FSU

| *Droits réservés - DR*

En effet, complète Guislaine David, la loi "peut laisser la porte ouverte à une autorité sur un temps qui n'était jusqu'alors pas dédié au directeur". Une des conséquences de cela, selon la responsable du Snuipp, est que "certains collègues, qui n'en veulent pas, vont être mis en difficulté. On va donner plus de responsabilités, donc plus de choses à faire et cela va encore alourdir ses tâches". Selon elle, pour cette raison, "certains envisagent de quitter la fonction".

De son côté, Cécile Rilhac se montre ferme : "Le texte de loi ne peut pas donner de responsabilité sur ce temps périscolaire puisque ces temps sont établis". En revanche, elle se satisfait que "le texte ait ouvert la discussion sur les établissements scolaires du premier degré notamment pour les parents car aujourd'hui, par exemple, selon le moment de la journée, ce ne sont pas les mêmes responsables de leur enfant".

La députée rappelle ainsi qu'elle a "toujours dit que cette loi n'était qu'une première étape" pour faire évoluer l'école. "Mais il faut se concerter avec un travail de terrain car aujourd'hui je ne peux pas dire quel est le bon statut de l'école. Je suis en revanche désormais persuadée que la réponse n'est pas dans le statut du directeur : ce n'est pas le statut de la personne qui réglera les problèmes". Et d'ajouter que si, "un jour, les directeurs d'école ont des responsabilités sur le périscolaire, cela demandera des moyens supplémentaires".

"C'est inévitable, On ira plus loin"

Guislain David perçoit déjà la loi Rilhac comme "un bouleversement de l'école" qui va "changer le rapport des personnels entre eux". À ses yeux, "le risque est que, à un moment donné, on mette le directeur à part avec un statut particulier. D'autant qu'avec la loi Rilhac, ils auront déjà un avancement particulier donc on n'est déjà plus à niveau égal".

Ainsi, la secrétaire générale du Snuipp-FSU "craint que la loi ouvre la porte à un bouleversement encore plus important". Ce que pense aussi Antony Taillefait : "C'est une étape transitoire, il est inévitable qu'on ira plus loin pour une raison simple : avec les risques de dysfonctionnements que la pratique mettra au jour, on aura toujours un prétexte pour modifier rapidement la situation et instaurer un partage plus net des responsabilités. Par exemple probablement que l'on s'orientera vers un statut fonctionnel, vers un statut d'emploi".

L'autorité fonctionnelle sur les Adjointes gestionnaires



Le député Bruno Questel, nommé rapporteur sur le projet de loi Engagement et proximité par la commission des Lois

Bruno Questel, député (LREM, Eure) rapporteur du projet de loi 3DS à l'Assemblée nationale, explique à AEF info le sens de la création d'une autorité fonctionnelle des collectivités territoriales sur les adjointes gestionnaires : "Aujourd'hui, un département finance l'investissement, le matériel et le personnel d'entretien d'un collège. Le gestionnaire des fonds départementaux dans les EPLE est personnel de l'Éducation nationale et, quand il le souhaite ou quand il est en bisbille avec la collectivité, n'hésite pas à exprimer qu'il n'est pas sous l'autorité de celle-ci y compris pour administrer et dépenser l'argent des collectivités. Cela peut provoquer de tensions, notamment en termes de RH, ainsi qu'un problème de lisibilité et d'adéquation".

Par conséquent, poursuit-il, "l'autorité fonctionnelle permet simplement à l'ordonnateur des dépenses, sur les champs de ses

compétences, de donner au gestionnaire de ses fonds des indications qui correspondent aux orientations des politiques définies".

Jean-Marc Boeuf, secrétaire général d'A&I-Unsa, principal syndicat d'adjoints gestionnaires opposé à la disposition, estime que celle-ci "crée une dichotomie avec un fonctionnaire qui reste sous l'autorité hiérarchique du chef d'établissement, fonctionnaire d'État, et une autorité fonctionnelle exercée par la collectivité. Il y a un risque de le mettre en difficulté si, pour une raison ou pour une autre, il y a un conflit entre la collectivité et l'État, car il peut y avoir des consignes contradictoires".

"un rapport de force, avec l'adjoint au milieu"

Selon le syndicaliste, "la loi telle qu'écrite actuellement est suffisante car il y a déjà une forme d'autorité des collectivités sur les adjoints puisqu'elles fixent des objectifs dans leurs domaines de compétences. Seulement, elle n'a pas vraiment été mise en place : il suffit de vouloir l'appliquer au travers d'une convention bipartite EPLE-collectivité".



Bruno Bobkiewicz

| *Droits réservés - DR*

Bruno Bobkiewicz, secrétaire général du premier syndicat des chefs d'établissement, le SNPDEN-Unsa, aussi opposé à la mesure, estime que "les élus n'ont rien compris au fonctionnement d'un établissement scolaire. Dans un établissement, il y a une autonomie liée au statut de l'EPLE et la collectivité a beau agiter les bras, si l'EPLE a décidé qu'il ne ferait pas ce que la collectivité

souhaite, il a droit de dire non car il est autonome sur un certain nombre de sujets".

Et de prendre un exemple concret : "La collectivité voudrait, sur le développement du bio à la cantine, dire à l'adjoint, sans passer par le chef d'établissement : 'Maintenant vous faites du bio'. Sur le principe, nous ne sommes pas contre mais donne-t-elle les moyens à l'établissement de le faire ? Il n'y a pas de volonté de ne pas écouter les collectivités mais il y a la limite des capacités à le faire". Il prédit alors de futurs blocages : "Notre pouvoir d'obstruction est plus fort que l'autorité fonctionnelle, mais c'est idiot : comme les élus n'ont pas voulu nous écouter, on va entrer dans un rapport de force".

Dans une [enquête](#) de mai 2021, l'Assemblée des départements de France, qui soutient "une décentralisation des adjoints gestionnaires", fait toutefois part de sa "crainte d'une autorité fonctionnelle insuffisamment définie qui entraînerait autant, voire plus de blocages, que la situation actuelle".

Bruno Questel évacue ce risque : "Je ne crois pas aux blocages à venir. Les blocages, ils sont aujourd'hui". À l'instar de Jean-Marc Boeuf, Bruno Bobkiewicz prônait une meilleure application des conventions bi ou tripartites : "Cela est bien plus intéressant et utile que ce rapport de force et d'autorité. Aujourd'hui, il n'y a quasiment aucune collectivité qui signe ce genre de convention - mais je reconnais que c'est du travail car il faut le faire avec chaque établissement – or, cela a un vrai intérêt pour elles et leur donne une vraie place".

"Des effets assez faibles"

Antony Taillefait analyse la disposition comme "évitant d'intégrer les adjoints gestionnaires dans les collectivités tout en donnant à celles-ci la possibilité de prescrire des ordres". Selon lui, le bouleversement "n'est pas extraordinaire d'un point de vue juridique, avec des effets assez faibles car ils ne changent pas directement les choses : par exemple, si le président d'un conseil départemental se plaint d'un gestionnaire, il ne pourra pas - et le [Conseil d'État s'est prononcé sur ce point](#) – exiger de l'Éducation nationale une procédure disciplinaire".

Toutefois, nuance le professeur, "dans la pratique, au quotidien, les choses sont différentes : on imagine mal un gestionnaire dire au président du conseil départemental : 'Je n'ai que faire de vos prescriptions'".

Plus globalement, la disposition risque "d'affaiblir l'autorité hiérarchique car celui qui est à la fois sous l'autorité hiérarchique du chef d'établissement et l'autorité fonctionnelle de la collectivité

est sous deux feux. Cela ne fonctionne que lorsqu'il y a une assez forte déontologie des fonctionnaires, notamment un respect de la loyauté".

Quid de l'évaluation des adjoints ?

En revanche, pour Antony Taillefait, "le changement le plus important porte sur l'évaluation des adjoints gestionnaires. L'évaluation des agents placés sous cette double autorité tient compte de l'avis de l'autorité fonctionnelle. Dans la pratique, on tient plus compte de l'avis du chef d'établissement que de ce que peut dire la collectivité mais le responsable de l'évaluation professionnelle devra forcément tenir compte de l'avis de l'autorité fonctionnelle". Pour le professeur, "on est dans un interstice juridique et pragmatique".



Jean-Marc Boeuf, secrétaire général d'A&I-Unsa

Jean-Marc Boeuf partage cette inquiétude : "Nous voulions, au départ, qu'il n'y ait qu'un pouvoir d'instruction pour limiter justement aux instructions. Là, on nous dit que l'autorité fonctionnelle est la même chose or, pour nous, l'instruction n'est qu'une partie de cette autorité, l'autre étant la capacité d'apprécier le travail de la personne soumise à cette autorité. Les collectivités vont revendiquer de pouvoir apprécier ce que l'adjoint a fait ou pas selon les objectifs qu'elles avaient définis".

Bruno Questel se veut toutefois clair : "L'adjoint ne sera pas évalué par la collectivité". Bruno Bobkiewicz le rejoint sur ce point : "C'est le supérieur hiérarchique qui évalue donc il y aura peu de conséquences sur l'adjoint".

Une déconcentration des adjoints, "le sens de l'histoire"

Comme pour la direction d'école, l'autorité fonctionnelle peut-elle être un premier pas avant une transformation plus profonde ? C'est ce que craint Jean-Marc Boeuf : "Le risque est qu'on nous dise, s'il y a des conflits et des difficultés : 'Voilà, il faut une déconcentration des adjoints gestionnaires'."

Bruno Questel s'en cache à peine : "On entend la volonté des adjoints de rester sous l'Éducation nationale, c'est pour cela qu'on instaure seulement l'autorité fonctionnelle. Mais nous verrons à la pratique et, si ça ne va pas assez loin, nos successeurs pourront pour aller vers une décentralisation. C'est le sens de l'histoire".

"La porte est déjà ouverte et la crainte est que ce ne soit que le début de quelque chose, ce qui serait problématique", regrette de son côté Bruno Bobkiewicz.

Le chef d'établissement ne devrait pas être rassuré par les propositions des départements en vue de l'élection présidentielle 2022, qui réclament notamment de nouvelles compétences concernant les collèges ([lire sur AEF info](#)).