

## Organiser, délimiter et inscrire dans un cadre les rapports nouveaux des collectivités locales et des personnels de direction

Il est clair désormais pour tout le monde que la loi sur les libertés et responsabilités locales ne marque pas un achèvement de la Décentralisation, mais représente une étape dans le grand mouvement général qui affecte l'ensemble de la fonction publique, nous rapprochant ainsi de nos voisins européens.

Les discours des hommes politiques de tous bords, confortés par une Opinion majoritairement favorable à la décentralisation, sont sans ambiguïté : Le mouvement de décentralisation doit être poursuivi avec la mise à disposition ou le transfert de nouvelles compétences ainsi que de tous les crédits et de tous les fonctionnaires d'Etat correspondants : « *il y a une fonction publique de trop* » on devine laquelle...

Presque symétriquement, le monde enseignant, dans sa diversité et pour des raisons parfois contradictoires est hostile à une décentralisation de l'Education. Ce refus n'est pas guidé seulement par des enjeux de pouvoir, des raisons corporatistes ou seulement la crainte de la nouveauté. On peut en effet légitimement s'interroger –et c'est un débat politique de fonds- sur le statut et le rôle de l'Education, au sens large, dans le cadre de la République, décentralisée ou non.

Pour schématiser, l'Education doit elle être fondamentalement l'outil au service de l'insertion sociale et donc de l'Economie du pays, ou s'agit-il avant tout de citoyenneté, de liberté d'esprit, d'adaptation, d'esprit critique ? Selon la réponse que l'on donne à cette question, l'opinion sur l'évolution de la décentralisation que l'on pourrait avoir, serait sans doute radicalement différente.

Peut être, après tout, les deux conceptions sont-elles compatibles et relèvent-elles comme toujours d'un équilibre délicat à établir entre deux conceptions antagonistes de l'Ecole. Le modèle girardin (le terme prend ces temps derniers une certaine saveur...) et le modèle jacobin. Entre le modèle libéral et le modèle dirigiste. Il est sans doute plus reposant pour l'esprit d'adhérer à l'une ou à l'autre de ces positions tranchées, mais on se heurterait au principe de réalité.

Quel que soit le devenir de l'opinion enseignante, la marée décentralisatrice est en marche et il semble clair qu'à un rythme plus ou moins rapide d'autres pans entiers de l'action éducatrice seront transférés aux collectivités locales. Il n'est d'ailleurs pas illégitime –et je l'ai développé dans d'autres articles- de confier aux Régions ou aux Départements l'organisation de l'action éducatrice de leurs ressorts, dès lors que des gardes fous sont posés et des principes réaffirmés. Ainsi la conception des programmes et des horaires, la collation des grades, la définition des examens et concours de l'enseignement, la définition de la formation et du recrutement des enseignants doivent rester de la responsabilité de l'Etat.

Mais en même temps, si l'on veut que ces principes soient effectivement respectés et ne subissent pas de dérive, il faut bien imaginer à la tête des établissements un corps de fonctionnaires d'Etat, garants sur le terrain des normes et règlements nationaux, et dont la nomination et la carrière relèvent de l'Etat et non des collectivités.

De tous temps, les établissements ont été à des degrés divers, des enjeux politiques locaux et chaque chef d'établissement sait à quel point cela peut être pesant et déstabilisant. En réalité, l'action éducatrice a besoin de continuité et de sérénité pour être efficace, elle ne pourrait que souffrir d'une accentuation des coups de bouts électoraux, des aléas de la vie démocratique, ou des longues périodes de latence pré ou post électorales. C'est pourquoi, s'il n'est pas question de refuser en bloc la décentralisation, il est toutefois nécessaire d'en marquer les limites en rappelant à cette occasion le principe de laïcité au sens large.

Autre principe de réalité, si l'établissement doit rester hors du jeu politique, si les personnels de direction doivent rester garants des normes nationales, il n'en reste pas moins que la loi leur impose d'être en relation avec les élus locaux et même, pour ce qui est des TOS désormais d'accomplir des tâches pour le compte des Régions ou des Départements. On a pu à bon droit parler à cette occasion « d'autorité hiérarchique ». Bien entendu on pourrait considérer que cet aspect des choses n'est qu'une petite partie, très secondaire de notre activité et donc assez négligeable.

Croire cela serait une grave erreur car cet article 82 de la « loi sur les libertés et responsabilités locales » qui crée un lien organique avec le chef d'établissement, préfigure sans doute toute une évolution ultérieure et il convient de l'analyser. Deux aspects essentiels sont à considérer.

Pour la première fois depuis les lois de 83, de fait, un président de collectivité donne une directive à un chef d'établissement, lui accorde des moyens et lui enjoint de rendre compte. Il s'agit bien d'un des aspects de l'autorité hiérarchique, l'autre aspect d'une autorité hiérarchique c'est bien entendu la gestion des carrières. On y reviendra.

Ce lien organique n'est pour l'instant pas défini dans l'un des cadres administratifs connus. Il ne faut d'ailleurs pas confondre la convention type pour laquelle on demande le vote du conseil d'administration avec le nécessaire cadre administratif à trouver. Est-il nécessaire de rappeler que le conseil d'administration et le chef d'établissement sont deux choses différentes et il est contradictoire de fixer dans une convention avec le CA « *les modalités des compétences respectives* » et de fixer au chef d'établissement des objectifs, des moyens et des modalités de contrôle. Ou le lien organique est créé avec le CA donc avec le président du conseil d'administration, ou il est créé avec le chef d'établissement, directeur de l'établissement, ce qui n'est pas du tout la même chose. Il faut donc choisir et décliner les conséquences du choix. Première difficulté.

Une deuxième difficulté réside dans les définitions. Il ne suffit pas d'affirmer que l'autorité hiérarchique appartient à la collectivité et l'autorité fonctionnelle au chef d'établissement. Une telle définition pose plus de questions qu'elle n'amène de réponses. Si l'on s'en tient à la définition donnée par le ministère (qui n'est pas forcément celle des collectivités locales), « *l'autorité hiérarchique exerce le pouvoir de nomination, d'avancement, de mutation, elle gère la carrière des agents* » quant à l'autorité fonctionnelle, « *le chef d'établissement assisté du gestionnaire encadre et organise le travail* ». Si une telle conception venait à se mettre en place, nous privant du pouvoir de notation et des différents avis que nous sommes actuellement amenés à donner sur les TOS, il s'agirait d'un recul historique de nos responsabilités de notre place et de notre rôle auprès de agents.

Une troisième difficulté réside dans la conception qu'ont beaucoup d'élus, mêmes enseignants, de leurs rapports avec l'Ecole. Le modèle le plus connu des élus qui sont souvent des élus municipaux, c'est le fonctionnement des écoles primaires dans lesquelles les enseignants n'ont, de droit, aucun rôle, ni dans la gestion matérielle et encore moins financière de l'école, ni dans la gestion des carrières des non enseignants. Le monde de l'enseignement secondaire est souvent pour eux quelque chose de complexe et la tentation est grande et presque naturelle de calquer sur les TOS du second degré le même type de fonctionnement que celui de l'enseignement élémentaire.

Il est clair qu'une telle évolution qui nous transformerait en simples directeurs des études serait inacceptable.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire d'imaginer un nouveau cadre administratif qui permette aux personnels de direction à la fois, de jouer leur rôle de représentant de l'Etat et d'accomplir pour le compte des collectivités un nombre de tâches appelé à augmenter, tout en préservant notre fonction et par là même nos établissements des vicissitudes de la vie politique.

Ce cadre administratif nettement défini notamment par le code civil (articles 1984 à 2010), pourrait être « **le mandat** ».

Ainsi l'article 1984 du code civil définit ainsi le mandat : « **Le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom ; Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.** »

Ainsi sans alourdir ce texte en citant tous les articles, ce cadre de mandat, d'ailleurs bien connu des collectivités pour ce qui est des travaux, favorable notamment en ce qu'il exclut le lien hiérarchique est réglementairement parfaitement bordé. Il semble que rien ne s'opposerait à ce qu'il devienne, soit dans le cadre de mandats généraux soit dans le cadre de mandats individuels, de mandats limités dans le temps, ou par opération, le mode habituel de dévolution des tâches aux personnels de direction. Une réflexion et une étude plus complète doivent s'engager au niveau national sur ce sujet. Enfin, dès lors qu'il s'agit de préparer l'avenir, il nous faut éviter un autre écueil signalé plus haut : l'autorité sur les personnels. Il s'agira de définir les limites de l'autorité hiérarchique et de l'autorité fonctionnelle et inscrire ces dernières dans le cadre de négociations qui ne peuvent être que locales avec les Régions ou les Départements. Dores et déjà, la définition que semble donner le Ministère de ces deux types d'autorité, est inacceptable. Nous devons donc, pour conserver notre rôle et notre place, obtenir d'être associés, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement, à tous les actes de gestion des TOS : recrutement, notation, participation aux différentes commissions paritaires des nouveaux corps de la fonction publique territoriale.

Bien sûr, tout ceci peut sembler à certains, prématuré, peut être même iconoclaste. L'avenir du métier de personnel de direction sera peut être très éloigné de ce que l'on peut imaginer aujourd'hui, mais ce dont je suis certain c'est que nous vivons une période charnière. Des habitudes, des processus, des rapports de force qui se mettent, qui se mettront en place dans les mois, les quelques années qui viennent, dépendra sans doute pour longtemps l'évolution de l'établissement du second degré et de ses responsables. Sachons voir haut et loin pour maîtriser notre devenir. Ne laissons pas d'autres le faire à notre place. ...