



N° 3204

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 septembre 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-7, alinéa 3 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*sur l'évaluation de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de
directrice ou de directeur d'école,*

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. ROGER CHUDEAU ET BERTRAND SORRE,

rapporteurs.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE M. ROGER CHUDEAU	5
AVANT-PROPOS DE M. BERTRAND SORRE	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	9
INTRODUCTION	11
I. LA LOI RILHAC : DES AVANCÉES RÉELLES	15
A. LA RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE ET FINANCIÈRE ACCORDÉE AUX DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE	16
1. La reconnaissance institutionnelle	16
a. Les dispositions de la loi Rilhac : des pouvoirs plus étendus, un pilotage pédagogique renforcé et la reconnaissance d'une autorité fonctionnelle.....	16
b. Des effets favorables mais encore limités.....	20
2. La reconnaissance financière	26
a. Les dispositions de la loi Rilhac : la sécurisation du versement d'une indemnité de direction spécifique et la reconnaissance d'un avancement accéléré	26
b. L'amélioration effective de la situation financière des directeurs d'école	28
B. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE	30
1. Le régime de décharge	30
a. Les dispositions de la loi Rilhac : l'inscription dans la loi du principe des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école	30
b. Un régime de décharge amélioré, des marges de manœuvre insuffisamment exploitées	33
c. Un sujet connexe traité de manière peu satisfaisante : le régime des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école de l'académie de Paris.....	39
2. La formation et l'accompagnement des directeurs et directrices d'école.....	43
a. Les dispositions de la loi Rilhac : la rénovation des conditions de formation initiale et continue des directeurs et directrices d'école et la reconnaissance des référents direction d'école	44
b. Des effets plutôt positifs en matière de formation des directeurs et des directrices d'école, des retours favorables concernant les référents direction d'école	45

3. Les plans pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels.....	50
a. Les dispositions de la loi Rilhac : la simplification des modalités d'établissement des plans pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels.....	50
b. Un premier pas utile, une évolution à amplifier.....	51
II. LA LOI RILHAC : UNE MISE EN ŒUVRE INACHEVÉE.....	55
A. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI RILHAC N'A PAS RÉPONDU AUX ATTENTES DU LÉGISLATEUR.....	55
1. Les moyens numériques nécessaires à l'exercice de la fonction de directeur ou de directrice d'école.....	55
a. Les dispositions de la loi Rilhac : la mise à disposition de moyens numériques	55
b. Une disposition non appliquée en raison d'une ambiguïté normative.....	56
2. L'assistance administrative aux directeurs et directrices d'école.....	57
a. Les dispositions de la loi Rilhac : une simple faculté ouverte à l'État et aux communes	57
b. Des dispositions restées lettre morte	58
c. Quelles solutions envisager ?	60
3. Les élections des représentants des parents d'élèves.....	64
a. Les dispositions de la loi Rilhac : le possible recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école.....	64
b. Une mise en œuvre très limitée	64
4. L'impossible évaluation de certaines dispositions de la loi.....	69
B. FAUT-IL ADOPTER UNE « LOI RILHAC 2 » ?	70
1. La pleine application de la loi Rilhac doit être recherchée.....	70
2. Vers une « loi Rilhac 2 » ?.....	70
a. Pour M. Sorre, il est trop tôt pour envisager une « loi Rilhac 2 » et seuls des ajustements limités sont souhaitables	70
b. Pour M. Chudeau, une « loi Rilhac 2 » devrait être adoptée pour permettre notamment la création d'un corps de directeurs des écoles publiques	71
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	73
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	75
ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES EN RÉPONSE À UN QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR LES RAPPORTEURS.....	77

AVANT-PROPOS DE M. ROGER CHUDEAU

Je souhaite tout d'abord exprimer aux directeurs d'école, qui assurent leur service quotidien dans des conditions souvent difficiles et dont le dévouement à l'école de la République doit être salué, mon admiration et toute mon estime.

La loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, communément appelée la loi Rilhac, s'inscrit dans un processus visant à faire évoluer l'école primaire vers une plus grande efficacité. Nous savons que celle-ci doit être interrogée quand 40 % des élèves entrants au collège ne maîtrisent pas les fondamentaux, ce qui obère gravement la poursuite de leurs études secondaires. Nous savons aussi qu'en raison de la lourde déprise démographique que subit notre pays, il sera nécessaire de repenser l'organisation territoriale et administrative de l'enseignement primaire. Dans ce contexte, le rôle du directeur d'école devient central. Il doit devenir un véritable pilote de l'action éducatrice de l'État, évaluer les résultats de son école, fixer des objectifs pédagogiques et éducatifs, administrer son école à cette fin. Il sera *de facto* amené à se professionnaliser, à l'instar de ses collègues principaux de collège et proviseurs de lycée.

Je regarde donc la loi Rilhac comme une étape vers la professionnalisation de ce qui n'est aujourd'hui qu'une « fonction » et qui deviendra un statut professionnel. La loi Rilhac a montré à cet égard son utilité. En donnant une première définition législative à la fonction de directeur d'école, elle contribue sur le plan symbolique à la reconnaissance de cette fonction. Celle-ci du reste a toujours été implicitement reconnue par les usagers du service public, par les autorités communales et bien entendu par les collègues enseignants du directeur. Mais passer d'une estime implicite à une reconnaissance institutionnelle n'est pas anecdotique et c'est-là selon moi le principal mérite de cette loi.

Mais celle-ci a aussi naturellement ses fragilités et ses limites : la notion « d'autorité fonctionnelle », notamment, qui en constitue le cœur, peine à être identifiée et stabilisée. Ce concept « flou » n'a pas véritablement été adopté, ni par tous les directeurs d'école, ni par les enseignants. Le ministère de l'éducation nationale lui-même aura attendu mai 2026 pour produire le référentiel métier des directrices et directeurs d'école. Cette lenteur, signe d'une forme d'hésitation de l'institution, aura contrarié l'acculturation des personnels à la notion « d'autorité fonctionnelle » et on doit le déplorer. De même, la mise en place d'une aide administrative est restée à l'état de bonne intention et n'a nulle part trouvé un commencement d'exécution. Cette question est pourtant fondamentale si l'on veut que le directeur puisse devenir un véritable pilote de la politique de son école.

Pour conclure, j'ai la conviction que nous ne devons pas rester au milieu du gué, que notre école mérite que la représentation nationale la dote de tous les moyens nécessaires à son efficacité et sa réussite. Une direction complète, réelle et assumée est de ceux-ci.

AVANT-PROPOS DE M. BERTRAND SORRE

La loi Rilhac a marqué une étape importante pour les directrices et les directeurs d'école. Elle répondait à une situation devenue difficile pour nombre d'entre eux : leurs responsabilités avaient considérablement augmenté sans que leur fonction, leur temps et leurs moyens ne soient adaptés.

Depuis son adoption, cette loi a produit plusieurs avancées concrètes. Elle a tout d'abord permis de mieux reconnaître la fonction de directeur d'école, longtemps insuffisamment considérée. Elle a ensuite accordé une revalorisation salariale importante aux intéressés en majorant leur indemnité spécifique de direction et en mettant en œuvre un nouvel avancement accéléré. Elle a sensiblement élargi les décharges d'enseignement et allégé certaines tâches pour mieux prendre en compte la réalité du travail administratif. Le droit à la formation initiale et continue ainsi que l'accompagnement professionnel ont été renforcés.

Toutefois, plusieurs points doivent encore être améliorés.

L'autorité fonctionnelle, créée par la loi, doit être clarifiée et renforcée pour permettre aux directrices et aux directeurs d'école d'exercer pleinement leurs responsabilités sans dénaturer le fonctionnement collectif de l'école primaire. Si, malgré un cadre initialement flou, cette autorité fonctionnelle trouve progressivement sa place, elle doit encore s'ancrer plus fortement dans les pratiques quotidiennes. Le principal enjeu reste cependant celui du temps. Le renforcement des décharges doit rester une priorité, notamment dans les petites écoles, puisque le nombre de classes ne résume pas la charge d'une direction. Le nouveau référentiel métier doit également s'accompagner d'un renforcement de la formation, notamment en matière de pilotage pédagogique parce que diriger une école ne s'improvise pas. Les directrices et les directeurs doivent être mieux préparés à cette dimension essentielle de leur fonction.

Il est également nécessaire d'anticiper dès à présent les conséquences de l'évolution démographique et de repenser notre organisation scolaire pour rapprocher davantage le premier et le second degré. L'école et le collège ne pourront plus systématiquement être pensés séparément. Dans certains territoires, la mutualisation des moyens et des fonctions de pilotage, voire la création de lieux éducatifs communs, pourrait permettre de préserver une offre scolaire de proximité tout en renforçant l'accompagnement des équipes.

Si la loi Rilhac a permis de franchir un cap et d'apporter une reconnaissance certaine à ce métier, il est nécessaire de consolider ses avancées en donnant aux directrices et aux directeurs davantage de temps, de moyens, de formation et de clarté dans leurs responsabilités, sans jamais perdre de vue ce qui constitue le socle de leur identité : être des enseignants au service de notre jeunesse.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

N°	Recommandation	Support
1	Publier sur le site eduscol.education.gouv.fr une foire aux questions (FAQ) sur l'autorité fonctionnelle	Droit constant
2	Créer un corps de directeurs des écoles publiques (M. Chudeau)	Législatif et réglementaire
3	Supprimer la condition d'exercice d'une année entière de services continus pour bénéficier, en partie ou en totalité, d'un avancement accéléré	Réglementaire
4	Utiliser les possibilités de majoration des décharges en fonction des spécificités de l'école ouvertes par la loi Rilhac	Droit constant
5	Poursuivre l'amélioration du régime de décharges des directeurs et directrices d'école en mettant l'accent sur les petites écoles, les écoles concernées par un regroupement pédagogique intercommunal et les écoles accueillant une part importante d'élèves à besoins éducatifs particuliers	Réglementaire
6	Négocier avec la ville de Paris le paiement des 163,3 millions d'euros non acquittés par cette collectivité au titre des décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes non compensées depuis 2019 et, en cas d'inaboutissement de ces négociations, engager un contentieux contre cette collectivité pour obtenir le paiement, total ou partiel, de cette somme	Droit constant
7	Renforcer les formations en matière de pilotage pédagogique et ouvrir aux directeurs et directrices d'école certaines des formations destinées aux chefs d'établissement du second degré	Réglementaire
8	Poursuivre et amplifier la politique de simplification visant à alléger la charge administrative des directeurs et directrices d'école	Réglementaire
9	Abroger le IX de l'article L. 411-2 du code de l'éducation pour laisser aux communes le soin de mettre à disposition des directeurs et directrices d'école les moyens numériques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Supprimer la confusion introduite par la loi Rilhac	Législatif
10	Confier certaines tâches administratives de premier niveau à des personnels non administratifs déjà en activité dans les écoles (accompagnants des élèves en situation de handicap, animateurs territoriaux et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) et les établissements du second degré (assistants d'éducation) après avoir formé les intéressés à ces nouvelles tâches (M. Sorre)	Législatif et réglementaire
11	Dispenser les directeurs et les directrices d'école d'organiser les élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école en cas de liste unique tout en reconnaissant un pouvoir d'opposition à cette décision à l'autorité académique et au conseil d'école	Législatif et réglementaire
12	Réaliser, au moins une fois tous les dix ans, une enquête comparable à celle réalisée en 2019 sur <i>Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui</i>	Droit constant

INTRODUCTION

Adoptée à l'initiative de l'Assemblée nationale à la suite d'une proposition de loi déposée par Mme Cécile Rilhac en mai 2020 ⁽¹⁾, la **loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école, dite loi Rilhac**, comprend six articles visant à reconnaître cette fonction et à en rénover les conditions d'exercice.

L'article 1^{er} prévoit que le directeur ou la directrice d'école « *dispose d'une autorité fonctionnelle dans le cadre des missions qui lui sont confiées* ».

L'article 2 concerne la nature de l'emploi de directeur ou de directrice d'école (qualifié d'« emploi de direction »), ses conditions d'accès, de formation, d'exercice et d'évaluation.

L'article 3 porte sur l'assistance administrative aux directeurs et directrices d'école.

L'article 4 prévoit la nomination d'un ou plusieurs référents direction d'école dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale.

L'article 5 autorise l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école par voie électronique.

L'article 6 rénove les modalités d'établissement du plan pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels des écoles.

Ces six articles s'appliquent aux seuls directeurs et directrices des écoles maternelles, élémentaires et primaires publiques ⁽²⁾ et ne concernent donc pas leurs homologues des écoles privées sous contrat ou hors contrat avec l'État.

Cinq ans après la promulgation de cette loi, dont l'examen fut indissociable du profond émoi suscité par le suicide, en septembre 2019, de Christine Renon, directrice d'école maternelle à Pantin, **la commission des affaires culturelles et de l'éducation a souhaité procéder à son évaluation** afin de déterminer dans quelle mesure ce texte a répondu, ou non, aux attentes du législateur et des directeurs et directrices d'école. À cet effet, le 8 avril 2026, la commission a constitué, en application du troisième alinéa de l'article 145-7 du règlement de l'Assemblée nationale, une mission d'évaluation pour laquelle MM. Roger Chudeau et Bertrand Sorre ont été désignés rapporteurs.

(1) [*Proposition de loi n° 2951*](#) créant la fonction de directeur d'école enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2020, XV^e législature.

(2) L'école maternelle accueille les enfants au début de l'instruction obligatoire qui débute à 3 ans. Elle est le plus souvent organisée en petites, moyennes et grandes sections, en fonction de l'âge des enfants. L'école élémentaire accueille les enfants scolarisés de 6 à 11 ans et comporte deux cycles : le cycle 2 (CP, CE1, CE2) et le cycle 3 (CM1 et CM2). L'école primaire comprend les classes de maternelle et de l'élémentaire, de la petite section au CM2.

À l'issue de leurs travaux, auxquels la majorité des syndicats représentés au comité social d'administration ministériel de l'éducation nationale ont malheureusement refusé de participer ⁽¹⁾, les rapporteurs font en premier lieu le constat de la **mise en œuvre progressive** et de la **stabilité de ce texte**.

Les huit mesures réglementaires (quatre décrets et quatre arrêtés) nécessaires à l'entrée en vigueur de la loi Rilhac ont été publiées entre avril 2022 et juillet 2024 ⁽²⁾. Il a cependant fallu attendre le mois de mai 2026 pour que la (très attendue) circulaire relative au référentiel métier des directrices et directeurs d'école soit publiée au *Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports* à l'issue d'une longue phase de concertation ⁽³⁾.

La **stabilité** de la loi du 21 décembre 2021 mérite également d'être soulignée : **cinq ans après la promulgation de ce texte, aucune de ses dispositions n'a été modifiée ou abrogée**.

Sur le fond, les rapporteurs considèrent que **si la loi Rilhac a permis des avancées réelles en faveur des directeurs et des directrices d'école (I) sa mise en œuvre reste encore inachevée** ce qui, selon M. Sorre, justifie de ne pas modifier de manière substantielle son contenu afin de permettre sa pleine exécution, alors que M. Chudeau soutient que de nouvelles évolutions devraient être engagées sans tarder en vue, notamment, de créer un corps de directeur des écoles publiques (II).

(1) S'agissant des syndicats :

- cinq syndicats représentés au comité social d'administration ministériel (SE-UNSA, SNUIDI-FO, la CFDT, la CGT et Sud) ont refusé de participer à l'audition à laquelle ils avaient été conviés et n'ont pas répondu au questionnaire leur ayant été transmis ;
- deux syndicats représentés au même comité social (la FSU-SNUipp et le Snalc) ont décliné cette invitation mais ont adressé une contribution ou répondu au questionnaire qui leur a été transmis ;
- un syndicat non représenté au même comité social a été auditionné (le syndicat des directrices et directeurs d'école) et un autre syndicat non représenté au sein de cette instance (le syndicat national des écoles) a adressé une contribution écrite.

(2) Ces mesures réglementaires sont les suivantes :

- [décret n° 2022-541 du 13 avril 2022](#) fixant le régime des décharges de service des directeurs d'école, [décret n° 2022-724 du 28 avril 2022](#) relatif à la mission de référent direction d'école, [décret n° 2023-639 du 20 juillet 2023](#) portant diverses mesures concernant les écoles et [décret n° 2023-777 du 14 août 2023](#) relatif aux directeurs d'école ;
- [circulaire n° MENH2407075 du 20 mars 2024](#) relative aux modalités d'évaluation des directeurs d'école en application de l'article 14 du décret n° 2023-777 du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école et de l'arrêté du 31 août 2023 fixant les modalités d'évaluation des directeurs d'école ;
- [arrêté du 19 juillet 2023](#) modifiant l'arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé ; [arrêté du 31 août 2023](#) fixant les modalités d'évaluation des directeurs d'école, [arrêté du 21 mars 2024](#) modifiant l'arrêté du 28 novembre 2014 portant organisation de la formation des directeurs d'école et [arrêté du 2 juillet 2024](#) modifiant l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école ;

(3) [Circulaire n° MENE2612947C du 19 mai 2026 portant référentiel métier des directrices et directeurs d'école](#).

Au-delà de ces divergences sur l'opportunité d'envisager une « loi Rilhac 2 », les rapporteurs souhaitent qu'en perspective des prochaines échéances électorales leurs travaux contribuent au débat public et à la réflexion de l'ensemble des forces politiques sur le devenir et l'évolution d'une école publique dont le fonctionnement repose largement sur le dévouement et l'action quotidienne des directeurs et des directrices d'école.

*

I. LA LOI RILHAC : DES AVANCÉES RÉELLES

Les directeurs et directrices d'école sont des professeurs des écoles qui, en application des articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'éducation, **veillent « à la bonne marche de chaque école maternelle, élémentaire ou primaire »** et occupent à cet effet un « *emploi de direction* ».

Agissant sous le contrôle de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré (IEN CCPD), les directeurs et directrices d'école **peuvent conjuguer leur fonction de direction avec une charge enseignante** sauf s'ils bénéficient d'une décharge complète d'enseignement. Ils exercent leurs fonctions en lien avec les communes qui, en application de l'article L. 212-4 du code de l'éducation, sont propriétaires des écoles publiques dont elles sont tenues d'assurer la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement.

Lors de l'année scolaire 2025-2026 **près de 42 000 directeurs et directrices d'école maternelle, élémentaire ou primaire** étaient employés par l'État, quasi exclusivement sous un statut de fonctionnaire ⁽¹⁾.

La loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école – qui s'applique aux seules écoles publiques du premier degré – a permis de réelles avancées, d'une part, en accordant une reconnaissance institutionnelle et financière à ces personnels et, d'autre part, en rénovant les conditions d'exercice de leur emploi.

Qui sont les directeurs et les directrices d'écoles publiques ?

Selon les données transmises par le ministère de l'éducation nationale, en mai 2026, 41 766 directeurs et directrices d'écoles publiques étaient recensés dans l'enseignement public du premier degré.

Cette fonction est très majoritairement occupée par des femmes (80,7 %) dans une proportion cependant inférieure à celle occupée par les femmes parmi les enseignants du premier degré (85,7 %). Âgés en moyenne de 48 ans, les directeurs et directrices d'école présentent une ancienneté moyenne de 21,8 ans au sein de l'éducation nationale, soit une durée supérieure d'environ quatre ans à l'ancienneté moyenne des enseignants (17,6 ans).

Les directeurs et directrices d'école représentent 12,3 % des enseignants du premier degré.

Lors de l'année scolaire 2024-2025, 4 461 directeurs et directrices d'école sont entrés en fonction, soit environ 10 % de l'effectif total.

(1) Direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale.

(1) Selon les données transmises par la direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'éducation nationale, 14 directeurs d'école étaient employés sous un statut de contractuel lors de l'année scolaire 2025-2026 (27 en 2024-2025, 24 en 2023-2024 et 29 en 2022-2023).

A. LA RECONNAISSANCE INSTITUTIONNELLE ET FINANCIÈRE ACCORDÉE AUX DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE

Le dépôt puis la discussion en 2020 de la proposition de loi de Mme Cécile Rilhac créant la fonction de directeur d'école sont intervenus dans le prolongement de deux rapports parlementaires consacrés aux directeurs et aux directrices d'école.

En août 2018, Mmes Valerie Bazin-Malgras et Cécile Rilhac, rapporteures d'une mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale sur les directeurs d'école, ont considéré qu'il était « *important de donner des moyens aux directeurs mais également de revaloriser leur fonction et de leur apporter la reconnaissance qu'ils attendent* »⁽¹⁾. En juin 2020, M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde, rapporteurs d'une mission d'information de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur la situation des directeurs d'école, ont appelé à créer « *un emploi fonctionnel* » de directeur d'école et à accompagner cette évolution d'une « *revalorisation du régime indemnitaire applicable aux directeurs d'école* »⁽²⁾.

Ces conclusions convergentes ont trouvé un aboutissement dans la loi Rilhac qui a accordé une reconnaissance institutionnelle et financière aux directeurs et directrices d'école.

1. La reconnaissance institutionnelle

a. Les dispositions de la loi Rilhac : des pouvoirs plus étendus, un pilotage pédagogique renforcé et la reconnaissance d'une autorité fonctionnelle

i. Des pouvoirs plus étendus

La loi Rilhac étend sur plusieurs points les pouvoirs des directeurs et des directrices d'école.

L'article 1^{er} modifie l'article L. 411-1 du code de l'éducation et prévoit que le directeur d'école « *entérine* » et « *met en œuvre* » les décisions prises au sein du conseil d'école⁽³⁾, « *organise [au sein de l'école] les débats sur les questions*

(1) Mmes Valérie Bazin-Malgras et Cécile Rilhac, rapporteures de la [mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les directeurs d'école](#), Assemblée nationale, XV^e législature, août 2018.

(2) M. Max Brisson et Mme Françoise Laborde, [rapport d'information sur la situation des directeurs d'école](#), commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Sénat, n° 489 (2019-2020), juin 2020.

(3) En application des articles D. 411-1 et D. 411-2 du code de l'éducation, le conseil d'école est composé du directeur de l'école, de deux élus (dont le maire ou son représentant), des maîtres de l'école et des maîtres remplaçants exerçant dans l'école au moment des réunions du conseil, d'un des maîtres du réseau d'aides spécialisées intervenant dans l'école, de représentants élus des parents d'élèves en nombre égal à celui des classes de l'école, du délégué départemental de l'éducation nationale chargé de visiter l'école et de l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription. Le conseil d'école vote le règlement intérieur de l'école, établit le projet d'organisation pédagogique de la semaine scolaire, donne tous avis et présente toutes suggestions sur le fonctionnement de l'école et sur toutes les questions intéressant la vie de l'école, adopte le projet d'école et donne son accord sur l'organisation d'activités complémentaires éducatives, sportives et culturelles et est consulté par le maire sur l'utilisation des locaux scolaires en dehors des heures d'ouverture de l'école.

relatives à la vie scolaire » et « *bénéficie d'une délégation de compétences de l'autorité académique pour le bon fonctionnement de l'école qu'il dirige* ».

L'article 2 modifie l'article L. 411-2 du code de l'éducation et prévoit que le directeur d'école « *dispose d'un emploi de direction* » (I), « *participe à l'encadrement et à la bonne organisation de l'enseignement du premier degré* » (V) et « *administre l'école* » (VI).

Le vocabulaire retenu (« entérine », « met en œuvre », « organise », « dirige », « encadrement », « administre ») témoigne de la volonté d'affirmer et d'affermir la position des directeurs et des directrices d'école en étendant leurs pouvoirs et en leur reconnaissant une forme d'autonomie relative par rapport à l'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré.

Si la plupart de ces termes figuraient dans la proposition de loi initiale, ils ont été enrichis et précisés lors de la discussion parlementaire. Ainsi, la loi promulguée prévoit que le directeur « *organise les débats sur les questions relatives à la vie scolaire* » alors que le texte initialement déposé par Mme Rilhac prévoyait que le directeur « *organise les débats sur les principales questions de la vie scolaire* ».

Pour accompagner l'**affirmation** de cette **fonction de direction** et permettre aux directeurs et directrices d'école de s'investir dans ces nouvelles responsabilités, la loi Rilhac comporte plusieurs dispositions visant à alléger leur charge de travail. L'article 2 les dispense ainsi, sauf s'ils le souhaitent, de participer aux activités pédagogiques complémentaires de l'école ⁽¹⁾, l'article 5 autorise le recours au vote électronique pour l'organisation de l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école et l'article 6 simplifie les modalités d'établissement du plan pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels des écoles (cf. *infra*).

ii. Un pilotage pédagogique renforcé

La loi Rilhac renforce le rôle des directeurs et directrices d'école dans le pilotage pédagogique de l'école. Son article 2 modifie ainsi l'article L. 411-2 du code de l'éducation et prévoit que le directeur d'école « *pilote le projet pédagogique* » de l'école.

Cette disposition figurait en ces termes à l'article 2 de la proposition de loi initiale dont l'exposé des motifs soulignait que le directeur ou la directrice d'école « *pilote le projet de l'école pour le rendre dynamique. Tel un chef d'orchestre il met*

(1) Selon la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale, les activités pédagogiques complémentaires « correspondent à des temps d'enseignement en petits groupes d'élèves, organisés en complément des 24 heures d'enseignement [*hebdomadaires obligatoires des professeurs des écoles*] : elles visent, principalement, l'aide aux élèves rencontrant des difficultés, l'accompagnement du travail personnel ou certaines activités prévues par le projet d'école ; elles représentent un volume annuel d'environ 36 heures assurées par les enseignants ».

en musique la partition de chacun pour créer une symphonie harmonieuse où chacun peut s'épanouir » ⁽¹⁾.

La notion de « pilotage pédagogique » n'est pas nouvelle puisque la circulaire n° 2014-163 du 1^{er} décembre 2014 relative au référentiel métier des directeurs d'école se référait déjà au « *pilotage* » de l'équipe enseignante ⁽²⁾. La loi Rilhac a ainsi précisé et porté au niveau législatif une notion qui existait déjà au niveau réglementaire.

Ce concept de « pilotage pédagogique » constitue une **réalité connue et appréciée des directeurs et des directrices d'école**. En 2019, une enquête diligentée par le ministère de l'éducation nationale sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui* plaçait ainsi le « pilotage pédagogique de l'équipe enseignante - suivi des projets pédagogiques » au premier rang des tâches que les directeurs et les directrices interrogés considéraient comme les plus satisfaisantes de leur métier ⁽³⁾.

L'affirmation d'un « pilotage pédagogique » s'articule avec le principe de « liberté pédagogique de l'enseignant » qui, en application de l'article L. 912-1-1 du code de l'éducation « *s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection* ».

iii. Une nouvelle autorité fonctionnelle

La loi Rilhac reconnaît au directeur d'école une nouvelle « **autorité fonctionnelle** ». Son article 1^{er} dispose ainsi que le directeur ou la directrice « *dispose d'une autorité fonctionnelle dans le cadre des missions qui lui sont confiées* ».

(1) [*Proposition de loi n° 2951*](#) créant la fonction de directeur d'école enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 mai 2020, XI^e législature.

(2) Extrait de la [*circulaire n° 2014-163 du 1^{er} décembre 2014*](#) relative au référentiel métier des directeurs d'école : « c – Pilotage. Le directeur coordonne l'élaboration du projet d'école. Il veille à ce que ce projet décline les orientations académiques, prenne en compte les spécificités de l'école et prévoit un dispositif d'évaluation. Il assure le suivi du projet d'école et contribue au bon déroulement des expérimentations éventuellement prévues par le projet d'école. Il suscite au sein de l'équipe pédagogique toutes initiatives destinées à améliorer l'efficacité de l'enseignement en cohérence avec le projet d'école. Le directeur sensibilise l'équipe pédagogique à la qualité du climat scolaire. Il suscite si nécessaire, en mobilisant la communauté éducative, toutes initiatives de nature à améliorer le bien-être à l'école. »

(3) *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui, décembre 2019. OpinionWay - ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Cette enquête comporte une question ainsi formulée : « Parmi les domaines ci-dessous, choisissez les 2 que vous estimez les plus satisfaisants (plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100 %) : n° 1 - Pilotage pédagogique de l'équipe enseignante, suivi des projets pédagogiques (66 %) ; n° 2 - Suivi collectif des élèves, travail en équipe, élaboration de dispositifs d'aides, etc. (65 %) ; n° 3 - Fonctionnement administratif (inscriptions, mise à jour de Onde, organisation des services) (25 %) ; n° 4 - Coordination des personnels non enseignants (Atsem, AESH, etc.) (18 %) ; n° 5 - Sécurité, dans et aux abords de l'école (10 %) ; ne se prononcent pas : 5 %. »*

Cette disposition ne figurait pas dans le texte initial de la proposition de loi et a été introduite en première lecture au Sénat lors de la séance publique du 10 mars 2021 ⁽¹⁾ puis conservée, après certains ajustements rédactionnels, dans la suite du processus législatif. Son esprit est indissociable de la volonté d'affirmer le pouvoir de direction du directeur d'école. Le 10 mars 2021, au Sénat, Mme Sonia de La Provôté, auteure de l'un des deux amendements à l'origine de cette disposition, soulignait ainsi qu'« *à un moment, il faut pouvoir prendre des décisions sans passer par le fonctionnement collégial* » ⁽²⁾. M. Max Brisson, auteur d'un amendement identique, observait qu'« *il s'agit, lorsque l'on demande que la porte soit fermée à dix-huit heures, que ce soit non pas une décision collective, mais une décision qui s'impose* ».

L'introduction de la notion d'autorité fonctionnelle dans le code de l'éducation constitue une **innovation importante** par rapport au droit antérieur. Depuis 1908, la gouvernance d'une école du premier degré repose principalement sur le conseil des maîtres ⁽³⁾ et le directeur d'école n'est, selon une formule répandue, qu'« un pair parmi les pairs », ce qui le distingue nettement d'un chef d'établissement de l'enseignement secondaire qui, en application du décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 ⁽⁴⁾, est un personnel de direction doté d'une autorité hiérarchique sur l'ensemble des professionnels d'un collège ou d'un lycée.

La reconnaissance d'une autorité fonctionnelle au directeur d'école ne vise cependant pas à remettre en cause le mode de gouvernance collégial d'une école maternelle, élémentaire ou primaire et ne reconnaît pas un pouvoir hiérarchique au directeur d'école, ce pouvoir demeurant exercé par l'inspecteur de l'éducation nationale chargé d'une circonscription du premier degré. La reconnaissance de cette autorité fonctionnelle doit cependant participer à l'affirmation du pouvoir de direction et de décision du directeur d'école.

(1) Cette mention résulte de l'adoption de deux amendements identiques : [amendement n° 1 rectifié](#) de M. Max Brisson et [amendement n° 32 rectifié bis](#) de Mme Soniade La Provôté.

(2) Cette citation et la suivante sont extraites du compte rendu intégral de la séance du Sénat du 10 mars 2021.

(3) L'article D.411-7 du code de l'éducation prévoit que dans chaque école, le conseil des maîtres est composé des membres de l'équipe pédagogique suivants : 1° Le directeur, président ; 2° L'ensemble des maîtres affectés à l'école ; 3° Les maîtres remplaçants exerçant dans l'école au moment des réunions du conseil ; 4° Les membres du réseau d'aides spécialisées intervenant dans l'école.

Le conseil des maîtres de l'école se réunit au moins une fois par trimestre en dehors de l'horaire d'enseignement dû aux élèves et chaque fois que le président le juge utile ou que la moitié de ses membres en fait la demande.

Il donne son avis sur l'organisation du service qui est ensuite arrêtée par le directeur de l'école. Il peut donner des avis sur tous les problèmes concernant la vie de l'école.

Il exerce les attributions prévues aux articles D. 312-17 (proposition au conseil d'école sur la constitution des groupes d'enseignements de langues vivantes étrangères), D. 321-6 (conditions dans lesquelles se poursuit la scolarité de chaque élève) et D. 321-15 (appartenance au conseil de cycle). Il est consulté par le directeur d'école en vue d'identifier les besoins de formation de l'équipe pédagogique et de proposer des actions de formation à l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription du premier degré.

Un relevé des conclusions du conseil des maîtres de l'école est établi par son président, signé par celui-ci et consigné dans un registre spécial conservé à l'école. Une copie en est adressée à l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de la circonscription d'enseignement du premier degré.

(4) [Décret n°2001-1174 du 11 décembre 2001](#) portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale.

b. Des effets favorables mais encore limités

Les dispositions des articles 1^{er} et 2 de la loi Rilhac relatives à l'extension des pouvoirs des directeurs et des directrices d'école, au renforcement du pilotage pédagogique et à la reconnaissance d'une autorité fonctionnelle ont été précisées par le décret n° 2023-777 du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école et par la circulaire du 19 mai 2026 portant référentiel métier des directrices et directeurs d'école.

Le bilan de ces dispositions est positif en matière d'extension des pouvoirs des directeurs et des directrices d'école, encourageant en matière de pilotage pédagogique et demeure encore à construire en matière d'autorité fonctionnelle.

i. Le bilan positif de l'extension des pouvoirs des directeurs et des directrices d'école

Le bilan de l'extension des pouvoirs des directeurs et des directrices d'école est positif puisque les intéressés bénéficient d'une plus grande autonomie de décision.

Le périmètre de compétence des intéressés a été élargi dans les conditions prévues par la loi et précisé par le décret n° 2023-777 du 14 août 2023. Ce dernier texte dispose ainsi que le directeur d'école *« prend toute disposition utile concernant l'organisation et le bon fonctionnement de l'école pour que celle-ci assure sa fonction de service public »* ; *« répartit les moyens d'enseignement »* ; *« contribue à l'organisation du service des accompagnants des élèves en situation de handicap affectés dans l'école »* ; *« arrête, après avis du conseil des maîtres, le service des instituteurs et des professeurs des écoles »* ; *« organise le travail des agents communaux »* ; *« conduit le projet pédagogique d'école »* ; *« anime et coordonne l'équipe pédagogique »* ; *« engage des actions, coordonne les projets pédagogiques et soutient les initiatives permettant à l'équipe pédagogique d'améliorer l'efficacité de l'enseignement dans le cadre de la réglementation et des programmes d'enseignement en vigueur »*. **Au quotidien, le directeur ou la directrice d'école n'a plus à en référer aussi fréquemment que précédemment à l'IEN CCPD et peut mettre en œuvre les décisions prises au sein du conseil d'école.**

Dès mars 2024, Mme Cécile Rilhac observait dans l'exposé des motifs d'une proposition de loi créant le statut d'établissement public local d'enseignement primaire que *« dans une certaine mesure, la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 a permis de changer la donne, en donnant à la directrice ou au directeur d'école le pouvoir d'entériner les décisions du conseil d'école et de les mettre en œuvre, sans attendre la validation du directeur académique, mais simplement en informant l'inspection académique, laquelle doit alors vérifier que l'école se conforme, dans ses décisions, aux réglementations et directives programmatiques en vigueur »*⁽¹⁾.

(1) [Proposition de loi](#) créant le statut d'établissement public local d'enseignement primaire, Assemblée nationale, XVI^e législature, n° 2287, 5 mars 2024.

Ce constat a été **partagé par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche** (IGESR) qui, dans un rapport publié en juillet 2024, soulignait que « *les directeurs, longtemps habitués à mettre en œuvre des décisions prises par d'autres, se voient ainsi dotés d'une nouvelle autonomie contrôlée* » ⁽¹⁾. Dans un dossier publié en avril 2024, Mme Peggy Neville, docteure en sciences de l'éducation et de la formation, a relevé que « *les directeurs et directrices jouissent désormais d'une **autonomie décisionnelle renforcée**, libérés de la contrainte de solliciter systématiquement une approbation hiérarchique pour les affaires internes de l'école* » ⁽²⁾.

En réponse au questionnaire des rapporteurs, la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco) du ministère de l'éducation nationale a également observé que la loi Rilhac « *améliore la lisibilité du rôle de la directrice/du directeur* » puisque « *le directeur devient l'**acteur identifié de la prise de décisions*** ». Dans ce contexte, « *l'IEN peut associer plus aisément les directeurs au pilotage comme le recommande la circulaire du 29 août 2023 relative aux missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale* » ⁽³⁾.

Les témoignages recueillis par les rapporteurs lors de leurs échanges avec des directeurs et des directrices d'école confirment cette impression et témoignent d'une **mise en œuvre plutôt satisfaisante de cet aspect de la loi Rilhac même si plusieurs personnes auditionnées ont souligné les réticences de certains IEN CCPD à accepter cette évolution**. Le cas d'un inspecteur de circonscription qui demande à valider le tableau d'organisation pédagogique de l'école (qui définit l'organisation et la répartition des classes, des élèves et du temps de travail des enseignants) a par exemple été évoqué alors que ce type de contrôle n'est plus requis.

Deux observations complémentaires peuvent par ailleurs être formulées.

En premier lieu, **les rapporteurs soulignent que le renforcement des pouvoirs décisionnaires des directeurs et des directrices d'école est intervenu sans modification du périmètre de compétence du conseil d'école qui demeure aujourd'hui relativement limité**. Le directeur d'école dispose ainsi d'une autonomie décisionnelle plus importante que précédemment, mais celle-ci s'exprime dans un cadre qui reste relativement étroit.

En second lieu, les rapporteurs observent que **l'affirmation des pouvoirs propres des directeurs et des directrices d'école s'est poursuivie depuis la promulgation de la loi Rilhac, sans lien direct avec ce texte**.

(1) Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, [*Le pilotage pédagogique des écoles de l'enseignement primaire par les directeurs : état des lieux et perspectives*](#). Livret 1. N° 23-24 082A, juillet 2024.

(2) Mme Peggy Neville, « *La direction d'école : quels héritages ?* », Édubref, n° 19, avril 2024.

(3) [*Circulaire n° MENJ - DE SE 2-2 du 29 août 2023*](#) relative aux missions des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux et des inspecteurs de l'éducation nationale.

Le décret n° 2023-782 du 16 août 2023 renforce ainsi les pouvoirs des intéressés en matière de **lutte contre le harcèlement** ⁽¹⁾. Le nouvel article R. 411-11-1 du code de l'éducation permet, dans certaines circonstances, au directeur d'école de suspendre pour une durée maximale de cinq jours l'accès à l'établissement d'un élève dont le comportement est en cause et, si le comportement de l'élève persiste, de saisir le directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen) pour demander au maire de procéder à la radiation de cet élève de l'école et à son inscription dans une autre école de la commune.

Le décret n° 2026-687 du 28 juillet 2026 dote également les directeurs et directrices d'école d'un nouveau pouvoir propre pour répondre « *aux faits et actes faisant peser un **risque caractérisé sur la sécurité ou la santé d'un membre de la communauté éducative** ou compromettant gravement le déroulement des activités d'enseignement ou le fonctionnement normal de l'école ou de l'établissement, résultant du comportement d'un membre de la famille d'un élève lié à la scolarité de ce dernier* ». Ce texte insère un nouvel article R. 411-11-1-1 au sein du code de l'éducation qui permet aux directeurs et directrices d'école de saisir, en certaines circonstances, le Dasen pour qu'il demande au maire de procéder à la radiation de cet élève de l'école et à son inscription dans une autre école de la commune.

- ii. Le bilan encourageant du renforcement du rôle des directeurs et des directrices d'école en matière de pilotage pédagogique

Les mesures réglementaires prises pour l'application de la loi Rilhac ont précisé les modalités du renforcement du rôle des directeurs et des directrices d'école en matière de pilotage pédagogique.

Le décret n° 2023-777 a inséré les articles R. 411-15, R. 411-16 et R. 411-17 au sein du code de l'éducation. Ces dispositions prévoient que le directeur « *conduit le projet pédagogique d'école* » (article R. 411-15), « *engage des actions, coordonne les projets pédagogiques et soutient les initiatives permettant à l'équipe pédagogique d'améliorer l'efficacité de l'enseignement dans le cadre de la réglementation et des programmes d'enseignement* » (article R. 411-16) et « *peut participer à la formation des directeurs d'école* » (article R. 411-17).

La circulaire du 19 mai 2026 relative au référentiel métier des directrices et directeurs d'école a décomposé le pilotage pédagogique en deux actions : d'une part, l'identification et la définition des priorités pédagogiques de l'école et, d'autre part, la mobilisation des personnels et des ressources au service de la réussite des élèves. Ce texte précise notamment que le « *projet d'école est ajusté aux besoins des élèves objectivés par un travail commun fondé sur l'analyse des principaux résultats de l'école aux évaluations nationales, sur l'ensemble des évaluations menées par l'équipe pédagogique et sur les préconisations de l'évaluation de l'école* » ⁽²⁾.

(1) [Décret n° 2023-782 du 16 août 2023 relatif](#) au respect des principes de la République et à la protection des élèves dans les établissements scolaires relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

(2) [Circulaire n° MENE2612947C du 19 mai 2026 portant référentiel métier des directrices et directeurs d'école.](#)

Les rapporteurs soutiennent ces évolutions et observent que, dès 2024, l'IGESR soulignait dans un rapport « *l'impérieuse nécessité d'un pilotage pédagogique plus affirmé tant il est vrai qu'il s'agit dorénavant non plus seulement de faire tourner mais aussi de faire bouger l'école dont [le directeur] a la charge* »⁽¹⁾. Ce même rapport considérait également qu'un « *pilote pédagogique efficace s'appuie sur une culture de l'évaluation, donc de l'objectivation des résultats* » et souligne l'effet favorable d'un tel pilotage. Cette étude met ainsi « *en exergue une pratique particulièrement concluante de pilotage d'un conseil des maîtres de cycle 1 qu'elle a observé dans le département du Pas-de-Calais* » où « *les progrès des élèves et leurs résultats constituent la preuve manifeste de cette modalité efficace de pilotage* »⁽²⁾.

Les témoignages recueillis par les rapporteurs confirment **l'intérêt du renforcement de ce pilotage pédagogique même si** certaines des personnes entendues ont regretté un **manque d'outils de pilotage**.

Lors de son audition, Mme Pascale Mention, directrice de l'école Yves Gauthier (située à Salbris, dans le Loir-et-Cher), a ainsi regretté que les résultats définitifs des évaluations nationales réalisées en septembre ne soient pleinement communiqués aux directeurs et directrices qu'en février alors même que ces éléments ont une incidence importante sur le pilotage pédagogique de l'école⁽³⁾. De la même façon, Mme Mention a déploré que l'application Archipel⁽⁴⁾ développée par le ministère de l'éducation nationale permette simplement de comparer les caractéristiques des écoles entre elles sans autoriser la comparaison de leurs résultats aux évaluations nationales.

La diffusion du pilotage pédagogique se heurte également à certaines **insuffisances en matière de formation** (cf. *infra*).

(1) Rapport de l'IGESR précité.

(2) *Ibid.* « Directrice depuis 18 mois d'une école maternelle à sept classes en éducation prioritaire (IPS 82) après avoir enseigné en CP, Mme P., professeure des écoles depuis 12 ans, non titulaire du Cafipemf [*certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître formateur*], utilise le conseil de maîtres de cycle comme un espace d'analyse, de réflexion et de production au service du pilotage pédagogique qu'elle assume pleinement. [...] Les effets de ce pilotage sont spectaculaires en termes de réussite des élèves, en mathématiques [...] comme en français (avec des taux d'élèves fragiles ou à besoins passés sous la barre des 5 %). »

(3) Audition du 14 septembre 2026.

(4) Application de restitution et de choix d'indicateurs de pilotage des établissements et des écoles.

- iii. Les effets encore très limités de la reconnaissance d'une autorité fonctionnelle aux directeurs et directrices d'école

Le bilan de la loi Rilhac en matière de reconnaissance d'une autorité fonctionnelle aux directeurs et directrices d'école est encore très limité en raison de la définition restreinte de cette notion dans le décret précité n° 2023-777 du 14 août 2023 et, surtout, de la **publication tardive du référentiel métier** du 19 mai 2026 qui en a davantage explicité le contenu.

Le décret n° 2023-777 a inséré au sein du code de l'éducation un article R. 411-10 indiquant que le directeur d'école « *a autorité sur l'ensemble des personnes présentes dans l'école pendant le temps scolaire* » (y compris, selon la Dgesc, sur « *les éventuels prestataires, dans le cadre des missions concernant la sécurité, le bon ordre, le fonctionnement de l'école* »)⁽¹⁾ et un article R. 411-14 disposant qu'il « *organise le travail des agents communaux* ».

La circulaire du 19 mai 2026 relative au référentiel métier des directrices et directeurs d'école a complété ces premiers éléments en précisant que le directeur d'école a le pouvoir d'« *organiser, dans le respect des dispositions réglementaires relatives au temps de travail des personnels, l'activité des personnels travaillant au sein de l'école dont il a la responsabilité, y compris les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem) et les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)* ». Par ailleurs, « *au titre de l'autorité fonctionnelle qu'il exerce dans le cadre des missions administratives et organisationnelles qui lui sont confiées* », il lui revient également d'arrêter la répartition des classes entre les professeurs et de s'assurer « *du bon fonctionnement de l'école et du respect de la réglementation qui lui est applicable* » en matière d'admission, d'accueil et de surveillance des élèves, de présidence du conseil d'école, de règlement intérieur de l'école, de répartition des moyens et d'organisation des services en fonction du projet pédagogique de l'école et de sécurité de celle-ci.

En revanche, comme la Dgesc l'a souligné en réponse au questionnaire des rapporteurs, « *l'autorité fonctionnelle ne s'exerce pas sur les parents. [...] Les relations entre les parents d'élèves et l'école sont encadrées par le règlement intérieur qu'ils doivent respecter et dont le directeur est le garant* ».

Les compléments apportés par le référentiel métier étaient très attendus des acteurs éducatifs puisque, comme l'ont souligné lors de leur audition Mmes Bénédicte Abraham, Myriam Grafto et Armelle Poutrel, auteures du rapport précité de l'IGESR, « *l'autorité fonctionnelle est une notion qui a beaucoup interrogé et perturbé les directeurs d'école* »⁽²⁾. Le flou entourant cette notion devait être dissipé.

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(2) Audition du 16 juin 2026.

Dans ce contexte, l'appropriation par les directeurs et les directrices d'école des dispositions de la loi Rilhac relatives à l'autorité fonctionnelle n'a jusqu'à présent été que très limitée, voire parfois inexistante, en raison notamment de la publication tardive du référentiel métier.

La loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 a cependant d'ores et déjà permis de clarifier utilement la position des intéressés par rapport aux personnels non enseignants présents dans l'école (par exemple les accompagnants d'élèves en situation de handicap [AESH] et les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles [Atsem]) qui sont pleinement soumis à cette autorité fonctionnelle. **La mise en œuvre de ces dispositions en direction des personnels enseignants est en revanche encore tenue alors même que cette disposition constitue la principale innovation de la loi Rilhac.** Localement, cette notion a cependant pu trouver à s'appliquer en fonction de la taille de l'école et, surtout, de la personnalité du directeur ou de la directrice.

La forte opposition à cette notion des syndicats représentés au conseil social d'administration ministériel de l'éducation ne favorise pas la bonne mise en œuvre de cette disposition. La FSU-SNUipp et le Snalc ont ainsi dénoncé cette mesure destinée à favoriser « *un contrôle sur l'équipe pédagogique* » (FSU-SNUipp) et dont la mise en œuvre serait source de « *plus d'ambiguïté que de solutions* » (Snalc)⁽¹⁾. Les rapporteurs ne partagent pas ces appréciations et soutiennent le principe de cette autorité fonctionnelle. Ils demeurent en outre confiants sur son appropriation progressive par les directeurs et les directrices d'école puisque, comme M. Christophe Mauny, membre de la Conférence nationale des inspecteurs d'académie, l'a souligné lors de son audition, l'application de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 a conduit à modifier le profil des directeurs et des directrices d'école recrutés au profit de personnels désireux de s'approprier pleinement ces nouvelles dispositions⁽²⁾.

En définitive, les rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de laisser du temps pour permettre la pleine appropriation de cette disposition par les professeurs des écoles, les directeurs et les directrices d'école. En complément du référentiel métier précité, ils invitent par ailleurs la Dgesco à publier sur le site eduscol.education.gouv.fr une foire aux questions (FAQ) sur l'autorité fonctionnelle afin d'illustrer les contours de cette notion par un ensemble de questions / réponses et d'exemples concrets⁽³⁾. M. Chudeau estime par ailleurs que l'évolution engagée par la loi Rilhac doit se poursuivre en vue de créer un corps de

(1) Contribution écrite de la FSU-SNUipp et réponse du Snalc au questionnaire des rapporteurs.

(2) Audition du 23 juin 2026.

(3) Le site eduscol.education.gouv.fr est le portail national d'information et d'accompagnement des professionnels de l'éducation : enseignants, personnels d'éducation, personnels de direction, corps d'inspection ... Cette page propose plusieurs FAQ sur la [réorganisation du cursus en bac pro](#), sur le [livret de parcours inclusif](#), sur l'[Outil numérique pour la direction d'école](#).

directeurs des écoles publiques dont les membres organiseraient l'action pédagogique et éducative des personnels placés sous leur autorité (cf. *infra*)⁽¹⁾.

Recommandation n° 1 : publier sur le site eduscol.education.gouv.fr une foire aux questions sur l'autorité fonctionnelle

Recommandation n° 2 (M. Chudeau) : créer un corps de directeurs des écoles publiques

2. La reconnaissance financière

a. Les dispositions de la loi Rilhac : la sécurisation du versement d'une indemnité de direction spécifique et la reconnaissance d'un avancement accéléré

L'article 2 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 modifie le II de l'article L. 411-2 du code de l'éducation et dispose que « *les enseignants nommés dans un emploi de directeur d'école bénéficient d'une indemnité de direction spécifique fixée par décret ainsi que, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'un avancement accéléré au sein de leur corps* ».

Cette disposition, qui figurait dans des termes proches au même article de la proposition de loi initiale⁽²⁾, visait, selon l'exposé des motifs de ce texte, à accorder une « *reconnaissance financière ambitieuse* » aux directeurs et directrices d'école.

i. La sécurisation du versement d'une indemnité de direction spécifique

La loi Rilhac a porté au niveau législatif le principe du versement d'une indemnité de direction spécifique aux directeurs et directrices d'école qui figurait jusqu'alors au niveau réglementaire (décret n° 83-644 du 8 juillet 1983 portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales – ISS – aux intéressés)⁽³⁾.

Cette ISS, qui s'apparente à l'indemnité de direction spécifique visée par la loi, est une composante du régime indemnitaire des directeurs et directrices d'école aux côtés de la bonification indiciaire (BI) issue du décret n° 83-50 du 26 janvier 1983 et de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) issue du décret n° 91-1229 du 6 décembre 1991⁽⁴⁾. À la différence de la BI et de la NBI, l'ISS n'est cependant pas intégrée à l'assiette de calcul de la retraite de base mais entre uniquement dans l'assiette de calcul de la retraite complémentaire.

(1) *Proposition de loi* visant à créer un corps de directeurs des écoles publiques, Assemblée nationale, XVII^e législature, n° 2828, 26 mai 2026.

(2) L'article 2 de la proposition de loi déposée par Mme Rilhac prévoyait que « Les enseignants nommés à l'emploi de directeur d'école bénéficient d'une indemnité de direction spécifique. Ils poursuivent leur carrière dans leur corps d'origine de façon accélérée. Leur avancement d'échelon est prononcé en dehors des contingents prévus par les textes réglementaires relatifs à l'avancement dans leur corps d'origine. Ce rythme d'avancement spécifique est fixé par décret ».

(3) *Décret n°83-644 du 8 juillet 1983* portant attribution d'une indemnité de sujétions spéciales aux directeurs d'école maternelle et élémentaire, aux maîtres directeurs et aux directeurs d'établissement spécialisé.

(4) La BI versée à un directeur ou une directrice d'école varie selon le nombre de classes de l'école et représente de 3 à 40 points d'indice de la fonction publique (chaque point valant, depuis le 1^{er} juillet 2023, 4,92 euros brut par mois. La NBI versée à tous les personnels en charge d'une direction d'école représente 8 points d'indice.

La loi Rilhac a sécurisé l'existence de cette indemnité spécifique en renvoyant au pouvoir réglementaire le soin d'en déterminer le montant.

L'exposé des motifs de la proposition de loi initiale précisait cependant les évolutions souhaitées par les auteurs de ce texte puisqu'il était indiqué : *« nous proposons que l'indemnité de direction soit augmentée : pour les directeurs de 1 à 3 classes : +150 € brut/mois ; pour les directeurs de 4 à 9 classes : +220 € brut/mois ; pour les directeurs de 10 à 13 classes : +270 € brut/mois ; pour les directeurs de 14 classes et plus : +300 € brut/mois ».*

ii. La reconnaissance d'un avancement accéléré

La loi Rilhac pose également le principe d'un avancement accéléré en faveur des directeurs et directrices d'école.

À l'inverse de l'indemnité de direction spécifique, **cet avancement accéléré n'existait pas avant la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021** et sa mise en œuvre en faveur d'autres personnels au sein du ministère de l'éducation nationale était limitée. La direction générale des ressources humaines (DGRH) de ce ministère a ainsi précisé aux rapporteurs que ce principe ne s'appliquait qu'en deux circonstances : d'une part, en faveur des personnels travaillant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (avantage spécifique d'ancienneté dans les QPV) et, d'autre part, lors des deux premiers rendez-vous de carrière ⁽¹⁾.

Postérieurement à la promulgation de la loi Rilhac, la DGRH a précisé qu'un avantage spécifique d'ancienneté a été *« instauré par le décret n° 2025-1308 du 24 décembre 2025 relatif à l'avantage spécifique d'ancienneté et à la priorité de mutation accordés aux fonctionnaires de l'État [dont ceux du ministère de l'éducation nationale] et aux fonctionnaires hospitaliers affectés à Mayotte »* ⁽²⁾.

(1) Les éléments transmis par la direction générale des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale sont les suivants :

« – l'avantage spécifique d'ancienneté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (ASA QPV - décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles et arrêté du 16 janvier 2001 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement prévue au 2° de l'article 1^{er} du décret n° 95-313 du 21 mars 1995 relatif au droit de mutation prioritaire et au droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles) ;

« – les bonifications d'ancienneté : réduction de la durée de service nécessaire pour avancer d'un échelon à l'échelon supérieur à l'intérieur d'un même grade (de l'échelon 6 à l'échelon 7 et de l'échelon 8 à l'échelon 9), en fonction des appréciations issues des deux premiers rendez-vous de carrière ».

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

b. L'amélioration effective de la situation financière des directeurs d'école

Les dispositions de l'article 2 de la loi Rilhac relatives à l'indemnité de direction spécifique et à l'avancement accéléré ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et témoignent de la réalisation d'un effort financier en faveur des directeurs et des directrices d'école.

i. Une indemnité de direction revalorisée

L'indemnité de sujétions spéciales est composée d'une part fixe et d'une part variable dont les montants correspondent à des taux forfaitaires sans lien avec l'ancienneté du directeur d'école. Dans le prolongement de la loi Rilhac, un **arrêté du 19 juillet 2023** a doublé le taux de la part variable à compter du 1^{er} septembre 2023 ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DES MONTANTS BRUTS ANNUELS DES PARTS FIXE ET VARIABLE DE L'INDEMNITÉ DE SUJÉTIONS SPÉCIALES VERSÉE AUX DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE

Montants bruts annuels	1 à 3 classes	4 à 9 classes	10 classes et plus
Part fixe			
Avant la loi Rilhac	1 970,62 euros	1 970,62 euros	1 970,62 euros
Évolution depuis l'arrêté du 19 juillet 2023	montant inchangé	montant inchangé	montant inchangé
Part variable			
Avant la loi Rilhac	500 euros	700 euros	900 euros
Évolution depuis l'arrêté du 19 juillet 2023	1 000 euros (+ 500 euros)	1 400 euros (+ 700 euros)	1 800 euros (+ 900 euros)
Total			
Avant la loi Rilhac	2 470,62 euros	2 670,62 euros	2 870,62 euros
Évolution depuis l'arrêté du 19 juillet 2023	2 970,62 euros (+ 500 euros)	3 370,62 euros (+ 700 euros)	3 770,62 euros (+ 900 euros)

Source : ministère de l'éducation nationale.

La revalorisation annuelle brute de l'ISS représente, pour chaque directeur ou directrice d'école, un montant supplémentaire annuel brut compris entre 500 et 900 euros, ces montants étant majorés lorsque l'intéressé exerce au sein d'un réseau d'éducation prioritaire « REP » (+ 20 %), d'un réseau d'éducation prioritaire renforcé « REP + » (+ 50 %) et lorsqu'un enseignant assure l'intérim d'un directeur absent (+ 50 %).

Le coût annuel pour l'État de la revalorisation de cette indemnité de direction spécifique est estimé aux environs de 25 millions d'euros par an.

(1) [Arrêté du 19 juillet 2023](#) modifiant l'arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé.

COÛT DU VERSEMENT DE L'INDEMNITÉ DE DIRECTION SPÉCIFIQUE

	Montant total ISS (charges comprises)	Montant moyen par bénéficiaire
2023	143,8 millions d'euros	2 968 euros
2024	166,5 millions d'euros	3 605 euros
2025	167,8 millions d'euros	3 541 euros

Source : ministère de l'éducation nationale.

En application de la loi Rilhac, **le régime indemnitaire des directeurs et des directrices d'école a été revalorisé**. Si le montant de cette revalorisation n'atteint pas celui souhaité au moment du dépôt de la proposition de loi, ni celui revendiqué par les organisations syndicales, sa **mise en œuvre** a cependant été **saluée par l'ensemble des acteurs éducatifs** rencontrés par les rapporteurs.

ii. Un avancement accéléré effectif

L'article 4 du décret n° 2023-777 du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école a concrétisé le principe de l'avancement accéléré en faveur des directeurs et des directrices d'école posé par la loi Rilhac et prévoit qu'« *à l'issue de chaque année de services continus accomplis dans la fonction de directeur d'école, les personnels mentionnés à l'article 3 [c'est-à-dire les directeurs et directrices d'école] bénéficient, pour l'avancement au sein de leur corps respectif, d'une bonification d'ancienneté de trois mois* ».

Une **bonification de trois mois d'ancienneté par année entière de direction** est ainsi accordée aux intéressés ce qui accroît le montant de leur traitement durant l'exercice de leurs fonctions et favorisera ultérieurement une hausse de leur pension de retraite puisque, comme le note le Snalc, « *cette mesure permet aux directeurs de gagner plusieurs années d'avancement par rapport aux autres PE [professeur des écoles] à l'échelle d'une carrière* » ⁽¹⁾.

Selon le ministère de l'éducation nationale, le coût de cette mesure pour l'État est estimé à **2,4 millions d'euros par an** (hors incidence sur le montant des pensions versées).

L'avancement accéléré mis en œuvre en faveur des directeurs et des directrices d'école **a été unanimement salué par les acteurs éducatifs rencontrés** même si **trois points d'achoppement** ont été portés à la connaissance des rapporteurs.

Lors de leur audition, les représentants du Syndicat des directrices et directeurs d'école, ont déploré que le **bénéfice de cet avancement accéléré** soit **subordonné à l'exercice d'une année entière de services continus**. Une personne nommée à titre provisoire en cours d'année scolaire, par exemple le 1^{er} octobre, n'en profitera pas ⁽²⁾.

(1) [L'essentiel de la direction d'école](#), Snalc.

(2) Audition du 16 juin 2026.

Dans sa contribution écrite aux travaux des rapporteurs, la FSU-SNUipp a regretté que le **bénéfice de cet avancement accéléré** ne soit **pas immédiat** et n'intervienne qu'au moment du changement d'échelon ce qui « *a des incidences sur le déroulé de carrière [...], moins avantageux que promis par loi, mais également sur les pensions lors d'un départ en retraite, avec un changement d'échelon plus tardif* »⁽¹⁾.

Enfin, lors de son audition, Mme Rilhac a signalé que **l'avancement accéléré « ne s'applique pas aux changements de grade (hors classe, classe exceptionnelle) ni aux passages de chevron à l'intérieur du 5^e échelon de la classe exceptionnelle** »⁽²⁾.

Les rapporteurs prennent acte de ces différents points qui ne remettent cependant pas en cause la reconnaissance financière accordée aux directeurs et directrices d'école sur le fondement de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021.

Ils souhaitent néanmoins que la direction d'école fasse l'objet d'une reconnaissance financière en toutes circonstances, sans subordonner par exemple la mise en œuvre d'un avancement accéléré à l'exercice d'une année entière de services continus.

Recommandation n° 3 : supprimer la condition d'exercice d'une année entière de services continus pour bénéficier, en partie ou en totalité, d'un avancement accéléré

B. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'EXERCICE DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE

La loi Rilhac s'est attachée à améliorer les conditions d'exercice des directeurs et directrices d'école en rénovant leur régime de décharge, en définissant de nouvelles modalités de formation et d'accompagnement, et en simplifiant les modalités d'établissement des plans pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels. Ces différentes mesures ont permis des avancées réelles, même si certaines difficultés demeurent.

1. Le régime de décharge

a. Les dispositions de la loi Rilhac : l'inscription dans la loi du principe des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école

L'article 2 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 modifie le V de l'article L. 411-2 du code de l'éducation, lequel dispose désormais que « *le directeur d'école bénéficie d'une décharge totale ou partielle d'enseignement. Cette décharge est déterminée en fonction du nombre de classes et des spécificités de l'école, dans des conditions, fixées par décret, qui lui permettent de remplir de manière effective l'ensemble de ses missions* ».

(1) Contribution écrite de la FSU-SNUipp.

(2) Audition du 16 juin 2026.

Cet article pose le principe d'une décharge totale ou partielle d'enseignement accordée aux directeurs et aux directrices d'école, définit les critères d'attribution de cette décharge et renvoie au pouvoir réglementaire le soin d'en déterminer la nature. Cette disposition, dont la rédaction résulte de la discussion parlementaire, est moins précise que celle figurant à l'article 2 de la proposition de loi initiale qui déterminait un nombre de classes (8 classes et plus) ouvrant droit à une décharge totale d'enseignement.

L'article 2 de la loi promulguée répond à un double objectif : d'une part, sécuriser le principe des décharges d'enseignement et, d'autre part, permettre une amélioration des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école.

La **sécurisation des décharges d'enseignement** prend tout d'abord la forme de l'**inscription de son principe dans la loi** alors que, jusqu'à présent, ces décharges reposaient sur une simple base réglementaire. Précédemment, ce dispositif relevait ainsi du **décret** n° 89-122 du 24 février **1989** relatif aux directeurs d'école dont l'article premier prévoyait que « *l'instituteur nommé dans l'emploi de directeur d'école peut être déchargé totalement ou partiellement d'enseignement dans les conditions fixées par le ministre chargé de l'éducation nationale* ». La sécurisation opérée se traduit également par une modification terminologique importante. Si le décret précité **évoquait une possible décharge** (« *l'instituteur nommé dans l'emploi de directeur d'école peut être déchargé* »), l'**article 2** de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 retient une **formule affirmative** (« *le directeur d'école bénéficie d'une décharge totale ou partielle d'enseignement* »). Enfin, la sécurisation opérée porte sur les **critères** retenus pour déterminer les quotités de décharge. Alors que le décret n° 89-122 était muet sur ce point, l'article 2 définit les deux critères (le nombre de classes et les spécificités de l'école) sur lesquels le régime de décharge doit se fonder.

L'**amélioration du régime de décharge**, qui constitue le second objectif de la modification du V de l'article L. 411-2 du code de l'éducation, constitue une « *priorité* » de la loi adoptée ⁽¹⁾ et vise à remédier à la complexité et à l'insuffisance des aménagements accordés aux directeurs et directrices d'école avant la loi Rilhac dans les conditions définies par la circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 ⁽²⁾.

(1) *L'exposé des motifs de la proposition de loi indique ainsi que « La question des décharges, si elle demeure du registre réglementaire, reste une priorité ».*

(2) *[Circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 sur les décharges de service.](#)*

ÉTAT DES DÉCHARGES D'ENSEIGNEMENT ACCORDÉES AUX DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE AVANT LA LOI RILHAC

École maternelle	École élémentaire, ou école comprenant des classes maternelles et élémentaires	Décharges d'enseignement		
Nombre de classes		Année scolaire 2014-2015	Année scolaire 2015-2016	À partir de l'année scolaire 2016-2017
1 à 3		(régime de jours fractionnables – cf. <i>infra</i>)		
4		quart de décharge	quart de décharge	quart de décharge
5 à 7				tiers de décharge
8				
	9		tiers de décharge	
9 à 12	10 à 13	demi-décharge		
13 et au-delà	14 et au-delà	décharge totale		

Source : circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 sur les décharges de service.

Cette même circulaire accordait également des décharges de rentrée et de fin d'année scolaire (sous forme de « jours fractionnables ») aux directeurs et directrices assurant la direction d'écoles de moins de 4 classes.

ÉTAT DES DÉCHARGES DE RENTRÉE ET DE FIN D'ANNÉE SCOLAIRE ACCORDÉES AVANT LA LOI RILHAC AUX DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE D'UNE, DEUX ET TROIS CLASSES

Nombre de classes	Décharges de rentrée et de fin d'année scolaire		
	Année scolaire 2014-2015	Année scolaire 2015-2016	À partir de l'année scolaire 2016-2017
1	4 jours fractionnables : 2 à 3 jours mobilisables de la rentrée aux vacances de la Toussaint et 1 à 2 jours mobilisables en mai et juin	4 jours fractionnables : 2 à 3 jours mobilisables de la rentrée aux vacances de la Toussaint et 1 à 2 jours mobilisables en mai et juin	4 jours fractionnables : 2 à 3 jours mobilisables de la rentrée aux vacances de la Toussaint et 1 à 2 jours mobilisables en mai et juin
2			10 jours fractionnables (1 journée par mois)
3		10 jours fractionnables (1 journée par mois)	

Source : circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 sur les décharges de service.

Enfin, les directeurs et directrices d'école bénéficiaient, dans les écoles comptant moins de cinq classes mais au moins trois classes d'inclusion scolaire (les Unités localisées pour l'inclusion scolaire [Ulis]), du régime de décharge d'enseignement de droit commun et d'une décharge totale, lorsque leur école comptait au moins cinq classes dont au moins trois classes Ulis.

Les volumes de décharges accordés étaient jugés très insuffisants par les directeurs et directrices d'école. Ainsi, l'enquête précitée diligentée en 2019 par le ministère de l'éducation nationale sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui* soulignait que l'augmentation du régime de décharge constituait la première demande des intéressés pour améliorer leur situation en matière de temps de travail ⁽¹⁾.

b. Un régime de décharge amélioré, des marges de manœuvre insuffisamment exploitées

La mise en œuvre de l'article 2 de la loi Rilhac a permis une réelle amélioration du régime des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école sans pour autant que les possibilités d'adaptation de ces décharges aux spécificités des écoles pourtant ouvertes par cette même loi soient pleinement exploitées.

i. L'amélioration effective du régime des décharges

Le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 fixant le régime des décharges de service des directeurs d'école a renouvelé en deux temps le dispositif antérieur et a déterminé les quotités de décharge suivantes en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2022.

ÉTAT DES DÉCHARGES D'ENSEIGNEMENT EN VIGUEUR DEPUIS LE 1^{ER} SEPTEMBRE 2022 POUR LES ÉCOLES MATERNELLES, ÉLÉMENTAIRES ET PRIMAIRES

Nombre de classes	Décharges d'enseignement	Nombre d'écoles concernées (champ : écoles publiques ; rentrée scolaire 2025)
1	6 jours fractionnables : 2 à 3 jours mobilisables au premier trimestre, 1 jour mobilisable au deuxième trimestre et 2 à 3 jours mobilisables au troisième trimestre	3 309
2 ou 3	12 jours fractionnables à raison d'au moins une journée par mois	10 086
4 ou 5	Quart de décharge	10 144
6 à 8	Tiers de décharge	9 098
9 à 11	Demi-décharge	4 789
12 et plus	Décharge totale	4 970

Source : décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 fixant le régime des décharges de service des directeurs d'école (article 6) complété par la mention du nombre d'écoles en fonction du nombre de classes (champ : écoles publiques ; rentrée scolaire 2025, extraction réalisée à la demande des rapporteurs par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale).

(1) Cette enquête comporte une question ainsi formulée sur « les pistes d'améliorations exprimées spontanément » : « Avez-vous des pistes concrètes d'amélioration de vos tâches de direction à proposer ? Question ouverte, réponses spontanées) : n° 1 - Besoins RH (48 %) ; n° 2 - Temps de travail du directeur (45 %) dont Augmenter le temps de décharge (36 %) ; n° 3 - Simplification des tâches attribuées aux directeurs (27 %) ; n° 4 - Amélioration du système informatique et d'informations (14 %) ; n° 5 - Avoir un véritable statut de directeur, de chef d'établissement (11 %). »

Le **décret n° 2022-541 du 13 avril 2022** a unifié le régime de décharge appliqué dans l'enseignement du premier degré et rehaussé les quotités accordées.

L'**unification du régime de décharge** résulte de la suppression des différences existant précédemment entre les décharges accordées aux directeurs et directrices des écoles maternelles et les directeurs et directrices des écoles élémentaires. La circulaire n° 2014-115 du 3 septembre 2014 définissait des seuils différents quant au nombre exigé de classes pour accéder à une demi-décharge et à une décharge complète. Dans les écoles maternelles, la demi-décharge était accessible aux directeurs et directrices des écoles comprenant entre neuf et douze classes alors que dans les écoles élémentaires, elle ne l'était qu'aux directeurs et directrices des écoles comportant entre dix et treize classes. De la même façon, une décharge complète d'enseignement était accordée dès treize classes en école maternelle mais uniquement à partir de quatorze classes en école élémentaire. Ces différences n'existent plus depuis le 1^{er} septembre 2022 et un régime unique s'applique à l'ensemble des écoles du premier degré, ce qui constitue une utile simplification.

Les **quotités accordées de décharge d'enseignement** ont également été **rehaussées**. Ainsi, le nombre de jours fractionnables de rentrée et de fin d'année scolaire octroyés aux directeurs et directrices d'école d'une classe est passé de quatre à six journées, tandis que celui des directeurs et directrices d'école de deux ou trois classes est passé de dix à douze journées. Le nombre de jours de décharge partielle a également été revalorisé. Ainsi, ce nombre est passé d'un quart de décharge à un tiers de décharge pour les directeurs et directrices d'école de six et sept classes, et d'un tiers de décharge à une demi-décharge pour les directeurs et directrices d'école de neuf classes en école élémentaire. Une décharge complète d'enseignement a enfin été accordée à partir de douze classes alors qu'elle ne l'était précédemment qu'à partir de treize classes en école maternelle et de quatorze classes en école élémentaire. Le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 précise également désormais que lorsque l'école comprend une Ulis, cette unité compte pour une classe dans la définition de la quotité de décharge.

Lors de son audition, Mme Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, a indiqué que **les dispositions prises sur le fondement de la loi Rilhac ont permis d'améliorer le régime de décharge de 60 % des directeurs et directrices d'école, soit près de 25 000 professionnels**.

Dans le détail, l'évolution de la structuration des décharges accordées témoigne de la **forte croissance des directeurs et directrices d'école bénéficiant d'un tiers de décharge et d'une décharge complète**.

ÉVOLUTION DES POURCENTAGES DE DÉCHARGES DES DIRECTEURS ET DIRECTRICES D'ÉCOLE

	2020-2021	2024-2025
Quart de décharge	60 %	35 %
Tiers de décharge	13 %	32 %
Demi-décharge	16 %	16 %
Décharge complète	10 %	17 %

Source : projet annuel de performances de la mission Enseignement scolaire, projet de loi de finances pour 2026.

Les rapporteurs soulignent l'effet favorable de l'évolution observée et notent que, dans certains territoires, celle-ci est corrélée à d'autres mesures de la politique éducative. Ainsi, **le dédoublement des classes de grande section, de cours préparatoire et de cours élémentaire première année mis en œuvre dans les zones d'éducation prioritaire a eu pour effet d'accroître le nombre de classes dans ces territoires, ce qui a permis aux directeurs et directrices de ces écoles d'accéder plus facilement aux décharges majorées** mises en œuvre par le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022.

Les rapporteurs auraient souhaité mesurer le **coût de l'évolution du régime des décharges pour le budget de l'État**. Cela n'a cependant pas été possible puisque, comme l'indique un rapport remis au Parlement sur le fondement de l'article 186 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, *« l'estimation du coût de ces décharges en crédits est délicate car elle supposerait de connaître précisément la rémunération des enseignants qui assurent le temps d'enseignement devant les élèves en remplacement des directeurs déchargés (le coût d'emplois varie selon l'ancienneté de l'enseignant mais aussi la zone d'exercice hors éducation prioritaire ou REP/REP+) »* ⁽¹⁾.

L'évolution du nombre d'équivalents temps plein (ETP) liés à la mise en œuvre de ces décharges n'est pas non plus connue avec précision. Si la Dgesco a indiqué que *« les décharges de directeurs d'école ont progressé de l'ordre de 2 300 équivalents temps plein (ETP) entre la rentrée 2017 et la rentrée 2025 »*, la période retenue excède le temps d'application de la seule loi Rilhac.

En dépit de l'impossibilité de chiffrer précisément le coût, tant budgétaire qu'en ETP, de l'évolution du régime des décharges, les rapporteurs soulignent **l'effet réel de la loi Rilhac sur le quotidien de nombreux directeurs et directrices d'école ainsi que l'effort substantiel consenti par l'État.**

Si le volume de ces décharges peut encore paraître insuffisant, notamment pour les écoles comportant un nombre limité de classes, la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 a constitué un **incontestable progrès.**

(1) Le régime de décharges des directeurs d'école, rapport remis au Parlement sur le fondement de l'article 186 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 septembre 2022 (non publié).

ii. L'insuffisant recours aux marges de manœuvre prévues par la loi

Le bilan positif de l'application de la loi Rilhac en matière de décharge est terni par la **faible application apparente des possibilités de modulation des décharges** prévues par ce texte **en fonction des spécificités des écoles**.

L'article 2 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 dispose ainsi que toute décharge est déterminée « *en fonction du nombre de classes et des spécificités de l'école* ». Lors des débats parlementaires, la nature de ces « *spécificités* » fut discutée et M. Jean-Michel Blanquer, alors ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, indiqua que « *la présence d'élèves allophones est une spécificité qu'il sera nécessaire de prendre en compte en matière de décharge* », tout comme « *la question du handicap* »⁽¹⁾.

Le décret n° 2022-541 du **13 avril 2022** n'a pas détaillé ces spécificités mais son article 1^{er} dispose que les « **décharges varient selon la taille, la nature et la spécificité de l'école** » et peuvent « **être exceptionnellement majorées, sur décision de l'autorité académique, en fonction de l'environnement et des conditions d'exercice spécifiques au sein de certaines écoles** ». Selon les rapporteurs, le nombre d'élèves à besoins particuliers, l'exercice des fonctions au sein d'un regroupement pédagogique intercommunal en milieu rural, la présence ou l'absence d'un service de médecine scolaire, constituent autant d'éléments susceptibles de justifier des modulations de décharge.

Ces différentes spécificités semblent cependant peu prises en compte par le ministère de l'éducation nationale pour adapter le régime de décharge. Interrogée par les rapporteurs, la Dgesco a indiqué ne **pas disposer de données nationales** agrégées sur ce sujet, ce qui est regrettable. Dans ce contexte, les rapporteurs ont interrogé les académies de Normandie et d'Orléans-Tours pour connaître les conditions dans lesquelles des décharges ont été, ou non, majorées sur décision des autorités académiques dans ces territoires.

Il ressort de ces échanges que cette faculté est peu utilisée. Ainsi, **sur les quatre directions académiques des services de l'éducation nationale composant l'académie d'Orléans-Tours, deux ne recourent pas à cette possibilité** (le Cher et le Loir-et-Cher) **et deux l'utilisent de manière très limitée** (l'Indre-et-Loire et le Loiret). En Indre-et-Loire, deux écoles bénéficient d'une majoration représentant moins de 1 ETP supplémentaire.

Dans le Loiret, trois situations donnent lieu à une majoration exceptionnelle représentant, au total, 4,5 ETP de décharges supplémentaires sur un total de 150 ETP de décharges de direction d'école⁽²⁾. L'académie de Normandie a également

(1) *Compte rendu intégral de la séance de l'Assemblée nationale de la première séance du 24 juin 2020.*

(2) *En Indre-et-Loire, les majorations de décharge accordées visent, d'une part, à soutenir la coordination d'un contrat local d'accompagnement en quartier prioritaire de la politique de la ville et, d'autre part, à la mise en œuvre du « dispositif d'autorégulation » concernant les élèves présentant un trouble du spectre de l'autisme. Dans le Loiret, les majorations de décharge octroyées concernent le maintien de la quotité de décharge de direction suite à une mesure de fermeture de classe (10 directions d'écoles concernées), des missions*

transmis les données relatives à deux des quatre départements la composant. En Seine-Maritime, il est indiqué que « *les majorations de décharge de direction mises en œuvre durablement (une année scolaire ou plus) [...] sont **extrêmement rares** dans le département (moins de 10 sur 926 écoles) ; leur incidence durable en termes de moyens dans un contexte budgétaire tendu rend ce levier difficile à actionner* ». Dans l'Orne, « *pour l'année scolaire 2026-2027, une seule majoration exceptionnelle de décharge a été accordée dans le département pour une directrice acceptant les missions de coordonnatrice de TER nouvellement labellisé* »⁽¹⁾.

En définitive, **un seul territoire, celui de l'académie de Paris, se distingue, depuis 1982, par l'octroi, dans des volumes importants, de décharges supplémentaires dans des conditions soulevant certains interrogations (cf. *infra*)**.

En pratique, l'octroi des décharges repose aujourd'hui encore très majoritairement sur le critère du nombre de classes et ne tient que peu compte des possibilités d'adaptation aux spécificités de l'école pourtant ouvertes par la loi. **Le régime de décharge est ainsi resté quasiment uniforme alors que les écoles ne le sont pas**.

Les rapporteurs regrettent cette situation et, comme l'a déjà fait le rapport précité de l'IGESR⁽²⁾, invitent le ministère de l'éducation nationale à se saisir pleinement des dispositions de la loi Rilhac pour gérer les quotités de décharge avec davantage de souplesse.

- iii. Comment aller plus loin dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires et par la baisse sensible des effectifs scolaires ?

Les rapporteurs sont conscients du caractère central de la question des décharges pour les directeurs et les directrices d'école et sont convaincus de la nécessité de libérer du temps pour leur permettre de s'investir pleinement dans leurs nouvelles responsabilités. Cela est d'autant plus vrai qu'**à droit constant, le nombre de décharges accordées risque de diminuer en raison de l'important recul attendu des effectifs scolaires**.

Selon les données publiées par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (Depp) du ministère de l'éducation nationale, le nombre d'élèves accueillis dans le premier degré devrait ainsi passer « *de 6 149 400 élèves en 2025 à 5 216 400 en 2035, soit une baisse de 933 000 élèves (- 15,2 %)* » d'ici 2035⁽³⁾. Or, **moins il y aura d'élèves, moins il y aura de classes et, même si la réduction du nombre de classes ne devrait pas être proportionnelle à celle du**

complémentaires de coordination du dispositif des Territoires éducatifs ruraux ainsi que la direction d'écoles dans un environnement identifié comme particulièrement complexe.

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(2) Rapport précité de l'IGESR. Ce rapport comporte la recommandation suivante : « Assouplir les régimes de décharge au profit du pilotage pédagogique - Encourager la souplesse d'attributions de décharges complémentaires en fonction des spécificités des écoles ou du territoire et de projets construits et le cas échéant contractualisés : sur moyens propres de la DSDEN ; par une dotation supplémentaire ciblée accordée à un département au regard d'une stratégie spécifique. »

(3) Barhoumi M., Miconnet N., Serre P., « [Projections d'effectifs d'élèves dans les premier et second degrés à horizon 2035](#) », Depp, Document de travail - série études, n° 2026-E08.

nombre d'élèves, moins il y aura de classes, moins il y aura de décharges accordées aux directeurs et directrices d'école ⁽¹⁾.

Plusieurs propositions ont été présentées aux rapporteurs, notamment par les syndicats, pour faire évoluer ce régime de décharge.

S'agissant des syndicats :

– le Snalc a indiqué revendiquer *« plus de temps de décharge pour l'ensemble des directeurs, en particulier dans les petites écoles où elles sont dérisoires alors que les tâches à effectuer sont les mêmes. Le nombre d'élèves en inclusion devrait également être mieux pris en compte pour l'attribution des décharges »* ⁽²⁾ ;

– la FSU-SNUipp a demandé *« plus de temps de décharge »* ⁽³⁾ ;

– le Syndicat national des écoles a estimé que la nature des décharges *« doit être envisagée selon le nombre de classes ou le nombre d'élèves, au plus favorable des deux critères »* et a soutenu l'application d'un seuil minimum d'un quart de décharge pour toute école à deux classes ; la création d'un taux de décharge de 125 % pour les écoles de douze classes et plus (ce qui supposerait la nomination d'un adjoint au directeur) et l'institution d'une décharge supplémentaire de 25 % pour tout dispositif spécifique ⁽⁴⁾ ;

– le Syndicat des directrices et directeurs d'école a déploré *« l'absence notable de paliers intermédiaires (notamment entre 50 % et 100 %) »* ⁽⁵⁾.

D'autres acteurs du monde éducatif ont formulé des propositions :

– Mme Cécile Rilhac a soutenu l'attribution d'une demi-décharge dès cinq classes, d'une décharge complète dès dix classes et la création de postes de directeur-adjoint pour les très grandes écoles ⁽⁶⁾ ;

– l'IGESR a considéré que les directeurs et directrices d'école *« doivent être davantage déchargés ou alors bénéficier d'une aide qui leur octroie du temps de veille documentaire et de formation »* et appelé à *« construire un nouveau modèle de décharge de direction attribuée à la structure et non à une personne »* dans lequel une décharge de direction serait accordée à hauteur d'un ETP dès neuf classes et une fonction d'adjoint-conseiller du directeur serait créée pour les écoles à partir de douze classes ou les écoles à spécificité particulières ⁽⁷⁾ ;

(1) Les rapporteurs renvoient sur ce point aux travaux en cours de la [mission d'information de la Conférence des présidents sur le maillage scolaire à l'épreuve du défi démographique](#). Constituée par l'Assemblée nationale en mai 2026, cette mission est présidée par M. David Habib et son rapporteur est M. Loïc Kervran.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(3) Contribution adressée aux rapporteurs.

(4) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(5) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(6) Audition du 15 juin 2026.

(7) Rapport précité de l'IGESR.

– la Cour des comptes a recommandé, « *en liaison avec une refonte de la gouvernance des écoles, [d'] engager la réforme du statut de directeur d'école en généralisant progressivement la fonction de directeur à temps complet en commençant par les écoles regroupées* »⁽¹⁾.

– la Dgesco a indiqué que « *plusieurs réflexions, visant à améliorer les conditions d'exercice de la fonction de direction d'école, pourraient être étudiées* » dont « *le renforcement des moyens en temps avec la poursuite de l'augmentation des décharges de service en priorisant les petites écoles* »⁽²⁾.

Si l'intérêt de l'amélioration du régime des décharges des directeurs et directrices d'école fait consensus, son coût prévisionnel n'est cependant pas déterminé avec précision. Les deux seules estimations connues des rapporteurs sont celles du Syndicat national des écoles, qui évalue le coût de ses revendications à 344,5 millions d'euros, et de l'IGESR qui considère qu'« *une décharge à 100 % sur les écoles entre 9 et 11 classes – au lieu des 50 % actuellement – reviendrait à créer 2 757 postes* »⁽³⁾.

En sus d'une plus grande souplesse dans l'attribution des décharges (cf. *supra*), les rapporteurs partagent le souhait d'une amélioration du régime des décharges en faveur des petites écoles, des écoles concernées par un regroupement pédagogique intercommunal et des écoles accueillant une part importante d'élèves à besoins éducatifs particuliers.

Le manque de visibilité sur les orientations budgétaires et les contraintes budgétaires ne leur permettent cependant pas, en l'état, de formuler une recommandation plus précise sur les seuils à retenir.

Recommandation n° 4 : utiliser les possibilités, ouvertes par la loi Rilhac, de majoration des décharges en fonction des spécificités de l'école

Recommandation n° 5 : poursuivre l'amélioration du régime de décharges des directeurs et directrices d'école en mettant l'accent sur les petites écoles, les écoles concernées par un regroupement pédagogique intercommunal et les écoles accueillant une part importante d'élèves à besoins éducatifs particuliers

c. Un sujet connexe traité de manière peu satisfaisante : le régime des décharges accordées aux directeurs et directrices d'école de l'académie de Paris

i. Un régime favorable et irrégulier

Le 16 septembre 2024, le Premier président de la Cour des comptes a adressé à Mme Nicole Belloubet, alors ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, un référé sur la question des « *décharges irrégulières de service des directeurs d'écoles parisiennes* »⁽⁴⁾.

(1) Cour des comptes, [L'enseignement primaire. Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève](#), mai 2025.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(3) Rapport précité de l'IGESR.

(4) [Référé n°S2024-1239](#), Cour des comptes, 16 septembre 2024.

Ce document indique que « *depuis 1982, les directeurs des écoles publiques de l'académie de Paris bénéficient d'un régime de décharge dérogatoire au droit commun* » en vertu duquel une demi-décharge est accordée aux directeurs et directrices des écoles maternelles de moins de cinq classes et des écoles élémentaires ou primaires de moins de quatre classes (alors que le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 réserve la demi-décharge aux écoles de neuf à onze classes), et une décharge totale est accordée aux directeurs et directrices des écoles maternelles à compter de cinq classes et élémentaires ou primaires à compter de quatre classes (alors que le décret précité réserve cette décharge aux écoles de douze classes et plus) ⁽¹⁾.

Selon la Dgesc, ce dispositif visait initialement « *à régulariser la situation des suppléants communaux accomplissant pour la ville diverses tâches administratives (décompte des effectifs, service de cantine, service d'étude, collecte des participations des parents). 350 emplois furent créés à ce titre au budget de l'éducation nationale sur lesquels furent affectés les instituteurs titulaires, la ville de Paris versant à l'État l'équivalent des traitements* » ⁽²⁾.

Selon la Cour, « ***depuis 1982, plusieurs conventions successives signées entre l'État et la ville de Paris ont fixé les modalités selon lesquelles cette dernière compensait le coût en masse salariale supporté par l'État du fait de l'affectation, dans les classes parisiennes, de professeurs des écoles remplaçants chargés du service d'enseignement non assuré par ces directeurs d'école. Ce système conventionnel a été régulièrement reconduit jusqu'en 2019*** ». Néanmoins, « ***depuis 2017, pour des raisons apparemment financières, la ville de Paris a souhaité réduire sa contribution, sans pour autant que le régime dérogatoire des décharges de service soit modifié. Elle a donc négocié avec l'État une réduction du montant du remboursement qu'elle versait jusqu'alors, versement qui a cessé en 2019. Ainsi, depuis 2017, le budget de l'État a supporté partiellement, puis totalement à compter de 2019, la charge des enseignants remplaçants des directeurs d'écoles bénéficiaires du régime dérogatoire de décharge d'enseignement*** ».

La Cour souligne que l'irrégularité de ce dispositif constitue « ***une rupture d'égalité vis-à-vis des autres communes qui n'en bénéficient pas*** » et fait « ***peser sur le ministère [de l'éducation nationale] une charge budgétaire importante*** » puisqu'à « ***la fin de l'année scolaire 2023-2024, le coût pour l'État des décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes, non compensées par la ville de Paris, atteignait 73 M€ hors compte d'affectation spéciale Pensions (CAS), et 116,40 M€ CAS Pensions compris*** ».

En conclusion de ce référé, le Premier président de la Cour des comptes recommandait à la ministre de « ***mettre un terme au régime dérogatoire des décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes dans les plus brefs délais*** ».

(1) Ce même régime dérogatoire de décharge complète bénéficie également aux directeurs et directrices des écoles d'application et des écoles spécialisées de la ville de Paris, quel que soit le nombre de classes.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

ii. Un important coût indument supporté par l'État

Les rapporteurs ont interrogé l'académie de Paris, la ville de Paris et la Dgesco pour faire un point sur la permanence de ce dispositif et actualiser le coût supporté par l'État.

La ville de Paris a justifié la persistance de ce régime dérogatoire - qui concerne, selon elle, 620 directeurs et directrices - par « *la stabilité juridique dont il a fait l'objet depuis 1982, reconduit par 38 conventions successives entre l'État et la Ville ; les spécificités du territoire parisien : accueil important de publics précaires [...], foyers monoparentaux à faible revenu, migrants, familles à la rue, allophones, enfants en situation de handicap, des indices de position sociale moyens qui masquent de fortes disparités sociales, et un tiers des écoles en réseau d'éducation prioritaire ; le temps que ces décharges permettent aux directeurs de consacrer aux familles, [aux] partenaires et au fonctionnement de l'école ; et la **préparation d'un décret modifiant le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022, ouvrant la voie à une sécurisation juridique par convention État-Ville.*** »⁽¹⁾. La ville de Paris a également souligné les « *contributions substantielles* » qu'elle apporte aux écoles publiques parisiennes⁽²⁾ et expliqué l'interruption de sa contribution financière « *par un désaccord entre l'État et la Ville, depuis 2020, sur le montant de la compensation due, ainsi que par l'attente de la sécurisation juridique du dispositif par la modification à venir du décret n° 2022-541 du 13 avril 2022, préalable à la conclusion d'une nouvelle convention* ».

L'académie de Paris a confirmé que ce régime dérogatoire était « *sans base réglementaire* »⁽³⁾ et a indiqué qu'à la fin de l'année scolaire 2025-2026, le montant indument supporté depuis 2019 par le budget de l'État s'élevait à 163,3 millions d'euros (CAS Pensions compris).

(1) Cette citation et les suivantes sont extraites de la réponse de la ville de Paris au questionnaire des rapporteurs.

(2) Selon la ville de Paris, « ces contributions incluent notamment : les professeurs de la ville de Paris, qui interviennent en élémentaire à raison de 3h30 par semaine (EPS, éducation musicale, arts plastiques) pour un coût de 43 M€ par an (54,8 M€ en intégrant le forfait d'externat versé au privé) ; les logements de service dont bénéficie l'immense majorité des directeurs d'école, représentant une contribution de 8,2 M€ par an (avantage en nature d'environ 1 600 €/mois par directeur logé) ; le service de santé scolaire, délégué par convention et financé nettement par la ville à hauteur de 7,10 M€ par an ; et le service social scolaire, intégralement pris en charge par la ville pour 9,80 M€ par an. Au total, ces contributions représentent environ 80 M€ par an ».

(3) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

ÉVOLUTION DU COÛT SUPPORTÉ PAR L'ÉTAT DES DÉCHARGES DES DIRECTEURS ET DES DIRECTRICES D'ÉCOLE
DE L'ACADÉMIE DE PARIS NON COMPENSÉES PAR LA VILLE DE PARIS

Année scolaire	Décharges dérogatoires (en ETP)	Coût hors CAS (en millions d'euros)	Coût CAS (en millions d'euros)	Coût CAS compris (en millions d'euros)
2019/2020	357	15,1	9	24,1
2020/2021	362	15,4	9,2	24,6
2021/2022	340	14,7	8,7	23,4
2022/2023	307	13,9	8,3	22,1
2023/2024	308	14,6	8,4	23
2024/2025	309	14,6	8,4	23
2025/2026	309	14,6	8,4	23
Total 2019/2026		102,9	60,4	163,3

Source : académie de Paris.

iii. Les effets incertains d'un récent décret

Un décret récemment publié (**décret n° 2026-821 du 25 août 2026**) ⁽¹⁾ devrait permettre de régulariser le cadre juridique applicable à la ville de Paris mais n'augure pas du paiement ou du non-paiement des 163,3 millions d'euros précités par cette collectivité.

D'un point de vue juridique, ce décret permettra de régulariser la situation de la ville de Paris puisqu'il ouvre la possibilité aux autorités académiques de majorer le nombre de décharges de service d'enseignement dont bénéficient les directeurs et les directrices d'école dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en raison « *des conditions d'exercice spécifiques au sein des écoles résultant de l'organisation particulière de la ou des collectivités territoriales chargée des écoles publiques établies sur leur territoire, liées aux contraintes inhérentes à leur importance démographique et à l'effectif substantiel de leur population scolaire.* ». Dans cette hypothèse, « *Lorsque la majoration des décharges du fait des conditions d'exercice spécifiques au sein des écoles résulte de l'organisation particulière de la ou des collectivités territoriales concernées, une convention conclue entre ces dernières et l'État fixe les modalités de la compensation financière versée par elles à l'État.* ».

Ce décret régularise ainsi la situation de la ville de Paris et rend possible l'application de ce régime dérogatoire dans d'autres collectivités territoriales sous réserve de la conclusion préalable d'une convention avec l'État déterminant les modalités de la compensation financière versée par ces collectivités.

(1) [Décret n° 2026-821 du 25 août 2026](#) modifiant le décret n° 2022-541 du 13 avril 2022 fixant le régime des décharges de service des directeurs d'école.

Si les rapporteurs sont favorables à ces dispositions, ils observent en revanche que ce décret ne règle pas la question du paiement, total ou partiel, par la ville de Paris, des 163,3 millions d'euros précités.

En réponse à leurs interrogations, **l'académie de Paris n'a pas indiqué si la prochaine convention devant être conclue entre l'État et cette collectivité déterminerait les modalités de paiement, total ou partiel, des 163,3 millions d'euros précités.** Interrogée sur ce point, l'académie a simplement précisé que « *les discussions en vue de la négociation de la convention débutent à peine, rendant difficile toute réponse détaillée* »⁽¹⁾.

Aucune position de principe de l'État n'est donc à ce jour connue. Les rapporteurs s'en étonnent et invitent l'État à négocier avec la ville de Paris le paiement des 163,3 millions d'euros précités et, en cas d'inaboutissement de ces négociations, à engager un contentieux contre cette collectivité pour obtenir le paiement, total ou partiel, de cette somme.

Recommandation n° 6 : négocier avec la ville de Paris le paiement des 163,3 millions d'euros non acquittés par cette collectivité au titre des décharges de service des directeurs d'écoles parisiennes non compensées depuis 2019 et, en cas d'inaboutissement de ces négociations, engager un contentieux contre cette collectivité pour obtenir le paiement, total ou partiel, de cette somme

2. La formation et l'accompagnement des directeurs et directrices d'école

Plusieurs dispositions de la loi Rilhac concernent la formation et l'accompagnement des directeurs et des directrices d'école : l'article 2 modifie les III, IV et VII de l'article L. 411-2 du code de l'éducation relatifs aux conditions de formation des intéressés tandis que l'article 4 institue un ou plusieurs référents direction d'école dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale.

La question de la formation et de l'accompagnement des directeurs et des directrices d'école est importante puisque, comme Mme Cécile Roaux, ancienne directrice d'école, docteure en sciences de l'éducation, l'a rappelé lors de son audition, la fonction de directeur d'école « *est une fonction exercée seul* »⁽²⁾. Il importe donc que son titulaire soit bien formé et puisse s'appuyer, dans l'exercice de ses fonctions, sur des référents de proximité.

(1) Courriel du 21 septembre 2026.

(2) Audition du 16 juin 2026.

a. Les dispositions de la loi Rilhac : la rénovation des conditions de formation initiale et continue des directeurs et directrices d'école et la reconnaissance des référents direction d'école

i. La rénovation des conditions de formation initiale et continue

L'article 2 de la loi Rilhac modifie l'article L. 411-2 du code de l'éducation.

Le III de cet article 2 dispose que le directeur d'école est nommé parmi les personnes inscrites sur une liste d'aptitude qui « *d'une part, justifient de trois années d'enseignement ou d'une année au moins d'exercice de la fonction de directeur d'école et, d'autre part, ont suivi une formation à la fonction de directeur d'école. Dans le cas de vacance d'emplois de directeur d'école, des instituteurs et des professeurs des écoles non inscrits sur la liste d'aptitude [...] peuvent être nommés à leur demande [...]. Ils bénéficient d'une formation à la fonction de directeur d'école dans les meilleurs délais* ». Cette disposition figurait dans son principe, mais dans une rédaction différente, dans la proposition de loi initiale ⁽¹⁾.

Le IV du même article prévoit que le directeur d'école « *propose à l'inspecteur de l'éducation nationale, après consultation du conseil des maîtres, des actions de formation spécifiques à son école* ». Cette disposition ne figurait pas dans la proposition de loi initiale et a été ajoutée au cours de la discussion parlementaire.

Le VII dispose qu'une « *offre de formation destinée aux directeurs d'école leur est proposée régulièrement tout au long de leur carrière et obligatoirement tous les cinq ans. L'ensemble des missions associées à l'emploi de direction d'une école fait partie de la formation initiale des professeurs des écoles* ». Cette disposition a également été ajoutée au cours de la discussion parlementaire.

La rédaction de l'article 2 est plus précise que celle de l'article 5 du décret n° 89-122 du 24 février 1989 qui prévoyait simplement que « *tout directeur d'école nouvellement nommé doit suivre une formation préalable à sa prise de fonction* ».

Les dispositions de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 entendent **renforcer la formation initiale et répondre au déficit de formation continue souligné par l'enquête précitée conduite en 2019 sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui***. À la question, « *Depuis votre formation à la prise de fonction, avez-vous déjà suivi des modules de formation continue liée à votre fonction de direction ?* », 54 % des personnes interrogées avaient répondu « non » alors même que 46 % d'entre elles comptaient plus de onze ans d'ancienneté comme directeur d'école.

(1) L'article 2 de la proposition de loi initiale disposait que « Le directeur d'école est nommé par l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, sur une liste d'aptitude établie dans des conditions fixées par décret. Ne peuvent être inscrits sur cette liste d'aptitude que les enseignants ayant suivi une formation à la fonction de directeur d'école et justifiant de cinq années d'exercice dans des fonctions de professeur des écoles ou de directeur d'école ».

ii. La reconnaissance des référents direction d'école

L'article 4 de la loi Rilhac dispose qu'« *un ou plusieurs référents direction d'école sont créés dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale. Un décret précise les missions et les modalités de recrutement de ces référents, qui doivent déjà avoir exercé des missions de direction* ».

Cette disposition, dont la rédaction est très proche de celle figurant dans l'article 3 de la proposition de loi initiale ⁽¹⁾, vise, selon l'exposé des motifs de ce texte, à **instituer un « interlocuteur privilégié des directeurs d'école pour la gestion des relations avec les différents partenaires [...] ». Cette aide sera essentielle pour faciliter les relations avec les parents d'élèves, travailler avec les élus locaux ou encore aider à la mise en place des projets innovants au sein des écoles** ».

L'article 4 de la loi Rilhac ne crée cependant pas une nouvelle fonction mais **généralise une fonction instituée à titre expérimental par une circulaire du 25 août 2020** ⁽²⁾.

b. Des effets plutôt positifs en matière de formation des directeurs et des directrices d'école, des retours favorables concernant les référents direction d'école

i. Des effets plutôt positifs en matière de formation des directeurs et directrices d'école

Les dispositions de la loi Rilhac relatives à la formation des directeurs et des directrices d'école ont eu un effet plutôt positif en dépit de la permanence de certaines difficultés.

L'article 2 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 a été précisé par le décret n° 2023-777 du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école et par l'arrêté du 21 mars 2024 modifiant l'arrêté du 28 novembre 2014 portant organisation de la formation des directeurs d'école.

Le décret n° 2023-777 du 14 août 2023 précise les conditions de formation initiale et continue des directeurs et directrices d'école. L'article 8 dispose que « ***tout directeur d'école nouvellement nommé suit une formation au plus tard six mois après sa prise de fonction*** ». L'article 11 prévoit qu'« *en cas de vacance d'emplois de directeurs d'école, les instituteurs et professeurs des écoles non-inscrits sur la liste d'aptitude peuvent à leur demande être nommés directeurs d'école pour une année scolaire. Ils bénéficient d'une formation à la fonction de directeur d'école au*

(1) L'article 3 de la proposition de loi initiale disposait qu'« Un référent direction d'école est créé dans chaque direction des services départementaux de l'éducation nationale. Un décret précise les missions et les modalités de recrutement de ce référent ».

(2) Circulaire n° MENH2022578C du 25 août 2020 relative aux fonctions et conditions de travail des directeurs d'école. Ce document indique que « sera expérimentée, dans l'attente de la proposition de loi sur les directeurs d'école, auprès des directions des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN), une fonction de référent pour les directeurs d'école, afin d'accompagner l'ensemble des collègues dans l'exercice de leurs missions ».

plus tard quatre mois après leur prise de fonction ». L'article 13 indique qu'une **offre de formation est « proposée régulièrement » tout au long de la carrière** des directeurs et des directrices d'école. Ce décret est en revanche silencieux sur la possibilité pour les directeurs et directrices d'école de proposer « à l'inspecteur de l'éducation nationale, après consultation du conseil des maîtres, des actions de formation spécifiques à [leur] école » pourtant prévue par l'article 2 de la loi Rilhac.

L'arrêté du 21 mars 2024 ⁽¹⁾ définit la durée de la **formation obligatoire préalable à l'inscription sur la liste d'aptitude (trois jours)**, la durée de la **formation des directeurs d'école nouvellement nommés après inscription** sur la liste d'aptitude ou sans inscription sur celle-ci (**trois semaines**) ainsi que les objectifs et les domaines de la formation suivie ⁽²⁾. Ces dispositions s'articulent avec celles de l'arrêté du 28 novembre 2014 prévoyant qu'en sus de la formation de trois semaines après la nomination comme directeur d'école, une période de formation d'une durée de deux semaines est organisée durant la première année suivant la prise de fonctions, cette séquence étant elle-même complétée par une autre formation d'au moins trois jours organisée avant la fin de la même année scolaire ⁽³⁾.

Ces formations sont conduites au niveau départemental ou mises en œuvre à l'échelle académique dans les écoles académiques de la formation continue (E AFC).

L'incidence de l'article 2 de la loi Rilhac et de ses mesures réglementaires sur la formation des directeurs et directrices d'école est plutôt positive. Ainsi, selon une étude publiée en novembre 2025 par la Depp du ministère de l'éducation nationale, et portant sur la formation continue des enseignants durant l'année scolaire 2023-2024, les « *néo-directeurs* » ont un « *taux d'accès très élevé (98 %) à la formation continue* » et *y consacrent en moyenne 10,4 jours* » par an, soit un volume non négligeable. Par ailleurs, **l'ensemble des « enseignants directeurs d'école sont ceux qui se forment le plus fréquemment (95 % contre 84 % de l'ensemble des enseignants du premier degré) »** ⁽⁴⁾.

(1) [Arrêté du 21 mars 2024](#) modifiant l'arrêté du 28 novembre 2014 portant organisation de la formation des directeurs d'école.

(2) L'article 5 de cet arrêté prévoit que « La formation des directeurs d'école a pour objectif de leur permettre d'assurer les responsabilités inhérentes au pilotage pédagogique, au bon fonctionnement de l'école et aux relations avec les représentants légaux des élèves et les partenaires de l'école. Cette formation spécifique porte sur les compétences et les connaissances liées à : l'organisation du système éducatif ; l'admission, l'accueil, la surveillance et le suivi de l'assiduité des élèves ; l'accessibilité de l'école pour les élèves à besoins éducatifs et pédagogiques particuliers ; l'animation et la conduite du projet pédagogique de l'école ; la coordination de l'équipe pédagogique ; la conduite du conseil d'école et du conseil des maîtres qu'il préside ; la répartition des moyens d'enseignement et l'organisation des services des personnels ; l'élaboration et le suivi du règlement intérieur, premier vecteur d'une vie scolaire sereine et propice aux apprentissages ; en lien avec les autorités administratives compétentes, la prise de décision visant à assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'école sur le temps scolaire ; le dialogue avec la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent, le cas échéant avec d'autres collectivités territoriales ; la relation avec les familles, les représentants légaux des élèves et les représentants élus des parents d'élèves, les associations et les autres services de l'État ».

(3) [Arrêté du 28 novembre 2014](#) portant organisation de la formation des directeurs d'école (article 4).

(4) [La formation continue des enseignants des premier et second degrés en 2023-2024](#), ministère de l'éducation nationale, Depp, note d'information n° 25.65 novembre 2025.

Si la période examinée (l'année scolaire 2023-2024) coïncide avec l'arrêté du 21 mars 2024 et ne permet pas d'en mesurer les effets, cette étude suggère que la loi Rilhac a donné un élan utile à la formation continue des directeurs et des directrices d'école **même si certaines fragilités demeurent** quant à la durée, la nature et les conditions de mise en œuvre de ces formations.

Si la **durée des formations** suivies n'est pas négligeable elle reste cependant encore **très inférieure à l'année de formation proposée aux personnels de direction du second degré** ⁽¹⁾. En dépit des progrès réalisés, Mme Rilhac a ainsi considéré qu'il y avait toujours un « *gouffre* » entre la formation des chefs d'établissement et celle des directeurs et directrices d'école ⁽²⁾ qui demeurerait « *superficielle* » ⁽³⁾. L'approfondissement de l'ensemble des thèmes abordés en quelques semaines semble effectivement difficile et ce déficit de formation initiale ne serait pas compensé en cours de carrière puisque, selon le rapport précité de l'IGESR, la formation continue est encore « *jugée trop brève et insuffisante* » ⁽⁴⁾.

La nature des formations suivies semble mettre insuffisamment l'accent sur les questions de pilotage pédagogique. Selon l'étude précitée de la Depp, lors de l'année scolaire 2023-2024, à peine « *un quart* » des directeurs et directrices d'école ont suivi une formation en ce domaine alors même que cette disposition est au cœur de la loi Rilhac ⁽⁵⁾. Dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le Syndicat des directrices et directeurs d'école a déploré le « *manque criant de formations juridiques et managériales (pilotage pédagogique)* » tandis que l'IGESR considère qu'il serait « *intéressant* » « *d'orienter davantage* » **les formations vers le pilotage pédagogique** ⁽⁶⁾.

Les éléments recueillis auprès de certaines académies témoignent également d'**importantes différences d'approche** en matière de formation au pilotage pédagogique. L'académie d'Orléans-Tours, a par exemple indiqué qu'« *à ce jour, il n'y a pas de formations mises en œuvre à l'échelle académique, par ou via l'EAFc, à destination spécifiquement des directrices et directeurs à l'exception des formations "Gestion de crise". La formation des directeurs relève d'un pilotage*

(1) L'article 9 du [décret n°2001-1174 du 11 décembre 2001](#) portant statut particulier du corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale prévoit que les candidats recrutés par concours ou après inscription sur la liste d'aptitude suivent un stage d'une durée d'un an au cours duquel ils « reçoivent une formation dont les modalités d'organisation sont fixées par arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé de la fonction publique ». Cet arrêté est l'[arrêté du 27 juin 2025](#) relatif à la formation professionnelle initiale des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

(2) Audition du 15 juin 2026.

(3) Cécile Rilhac « Le directeur d'école, une fonction (re)connue mais inachevée : le rendez-vous manqué du premier degré ? », Administration & Éducation, 2026/1, n° 189. Mme Rilhac a également déposé en mars 2024 une [proposition de loi n° 2263 \(XV^e législature\)](#) portant mesures de renforcement de la formation initiale et continue des enseignants du premier et du second degré.

(4) Rapport précité de l'IGESR.

(5) Depp, [La formation continue des enseignants des premier et second degrés en 2023-2024](#), note d'information n° 25.65 novembre 2025.

(6) Rapport précité de l'IGESR.

départemental »⁽¹⁾. Au niveau départemental, les plans de formation communiqués témoignent d'une offre de formation variable. Par exemple, si l'offre de formation en matière de pilotage pédagogique est importante dans le Cher, elle est beaucoup plus limitée dans l'Indre alors même que ces deux départements appartiennent à la même académie⁽²⁾.

La mise en œuvre des formations suivies se heurte enfin à certains écueils. Comme l'a souligné le rapport précité de l'IGESR, « *la formation continue est relativement complexe à mettre en œuvre en raison de conflits d'agenda d'une part, et d'un déficit de ressources de remplacement, d'autre part.* » ce qui explique qu'en « **formation, on retrouve surtout des directeurs d'école entièrement déchargés** »⁽³⁾. L'académie d'Orléans-Tours a par exemple indiqué que dans le Cher les sessions de formation programmées, lors de l'année scolaire 2025-2026 à compter du retour des vacances de la Toussaint, ont dû être annulées en raison des difficultés de remplacement rencontrées dans le département. Aucun directeur n'a donc pu bénéficier d'une formation continue en 2025-2026 dans ce département. Lors de son audition, Mme Sandrine Lair, co-présidente de la Conférence nationale des inspecteurs d'académie, a confirmé les problèmes de disponibilité des directeurs d'école pour suivre ces formations continues⁽⁴⁾. La note d'information de la Depp souligne en outre que « *les directeurs d'école, et particulièrement ceux qui le sont pour la première fois, réalisent moins souvent l'ensemble de leurs modules [de formation] dans leur intégralité (respectivement 53 % et 41 % contre 58 % pour l'ensemble des enseignants du premier degré)* ».

Au vu de ces différents éléments, les rapporteurs considèrent que **la loi Rilhac a défini des principes utiles en matière de formation dont la mise en œuvre est plutôt positive** même si les formations proposées répondent encore imparfaitement aux objectifs poursuivis. Les prochains travaux de la Depp permettront d'affiner cette analyse. Dans l'immédiat, les rapporteurs recommandent au ministère de l'éducation nationale de poursuivre la mise en œuvre de ce texte en permettant notamment aux directeurs et directrices d'école d'accéder plus largement aux modules de formation continue proposés aux chefs d'établissement du second degré par les écoles académiques de la formation continue.

Recommandation n° 7 : renforcer les formations en matière de pilotage pédagogique et ouvrir aux directeurs d'école certaines des formations destinées aux chefs d'établissement du second degré

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(2) Dans le Cher, le plan de formation initiale comprend 13 modules sur le pilotage pédagogique alors que celui de l'Indre n'en comprend aucun spécialement dédié à cette notion et l'aborde de manière transversale.

(3) Rapport précité de l'IGESR.

(4) Audition du 23 juin 2026.

ii. Les référents direction d'école : un relais de proximité apprécié des directeurs d'école

Le bilan de la mise en œuvre de l'article 4 de la loi Rilhac est satisfaisant.

Précisées par voie réglementaire, les conditions d'application de cette disposition font l'objet d'une **appréciation positive de l'ensemble des acteurs rencontrés**.

Le décret n° 2022-724 du 28 avril 2022 relatif à la mission de référent direction d'école a précisé les attributions, les conditions de désignation, d'exercice et de rémunération des référents direction d'école ⁽¹⁾. L'article 3 de ce texte précise que « *Le référent direction d'école assure l'accompagnement des directeurs d'école dans l'exercice de leurs missions en répondant à leurs demandes de conseil et d'appui méthodologique. Il facilite la fluidité et la transversalité des échanges entre les directeurs d'école dans le département dans lequel il exerce. Il favorise la mutualisation des pratiques professionnelles entre directeurs. Il contribue à la conception et à l'animation d'actions de formation des directeurs d'école* ». L'article 5 indique que « *la mission de référent direction d'école peut être confiée à tout directeur d'école en exercice justifiant d'au moins quatre années d'exercice* » et l'article 8 prévoit que « *le référent direction d'école est nommé pour une durée de trois années, renouvelable une fois* ».

Si la Dgesco n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de **référents** en fonction, **les témoignages recueillis sur leur action sont positifs**.

Mme Rilhac a considéré que cette fonction constituait une « *avancée saluée par tous* » ⁽²⁾ ; le syndicat des directrices et directeurs d'école a évoqué un « *dispositif jugé utile et rassurant pour les néo-directeurs* » même si son ancrage départemental serait « *trop éloigné des réalités quotidiennes* » ⁽³⁾ ; le Snalc a fait état d'une fonction « *appréciée dans l'ensemble* » même si elle « *reste mal définie et très hétérogène* » ⁽⁴⁾ ; Mme Sandrine Lair, co-présidente de la Conférence nationale des inspecteurs d'académie, a souligné que « *les directeurs d'école apprécient ce soutien par leurs pairs* » ⁽⁵⁾ et les auteurs du rapport précité de l'IGESR, ont estimé que les référents direction d'école sont « *très utiles pour les débutants* » ⁽⁶⁾.

Les rapporteurs partagent cette impression et considèrent que **les référents direction d'école apportent un concours utile aux directeurs et aux directrices d'école, notamment ceux nouvellement nommés, et contribuent à rompre le sentiment d'isolement professionnel** ressenti par certains d'entre eux. Ces « **personnes ressources** » constituent également un lien utile entre les autorités

(1) [Décret n° 2022-724 du 28 avril 2022](#) relatif à la mission de référent direction d'école.

(2) Audition du 15 juin 2026.

(3) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(4) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(5) Audition du 23 juin 2026.

(6) Audition du 16 juin 2026.

académiques et les directeurs et les directrices d'école. Les rapporteurs regrettent simplement l'absence de données sur le nombre de référents direction d'école en fonction.

3. Les plans pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels

a. Les dispositions de la loi Rilhac : la simplification des modalités d'établissement des plans pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels

L'article 6 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 insère un article L. 411-4 au sein du code de l'éducation disposant que « *Chaque école dispose d'un plan pour parer aux risques majeurs liés à la sûreté des élèves et des personnels [PPMS]. Ce plan est établi et validé conjointement par l'autorité académique, la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale gestionnaire du bâtiment et les personnels compétents en matière de sûreté. Le directeur donne son avis et peut faire des suggestions de modifications au regard des spécificités de son école. Pour cela, il peut consulter les personnels compétents en matière de sécurité. Il assure la diffusion de ce plan auprès de la communauté éducative et le met en œuvre. Il organise les exercices nécessaires au contrôle de son efficacité* ».

La proposition de loi initiale retenait un principe proche⁽¹⁾ et les termes figurant dans la loi promulguée résultent de la discussion parlementaire.

Selon l'exposé des motifs de la proposition de loi initiale, l'objectif de cet article est de « *clarifier la procédure du plan particulier de mise en sécurité* ». Ce document « *ne doit pas être supprimé mais pris en charge par des personnels compétents en matière de sécurité* » dans le but d'**alléger la charge administrative des directeurs et directrices d'école**⁽²⁾. Cette évolution était très attendue des intéressés.

L'enquête précitée réalisée en 2019 sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui* faisait ainsi ressortir une forte demande de soutien en matière de sécurité : seuls 8 % des directeurs et directrices interrogés considéraient que la gestion des questions de « *sécurité, dans et aux abords de l'école* » relevait de leur cœur de métier⁽³⁾.

(1) L'article 6 de la proposition de loi initiale prévoyait que « Le plan particulier de mise en sécurité est du ressort de l'autorité académique et des personnels compétents en matière de sécurité. Le directeur complète ce plan en fonction des spécificités de son école, en assure la diffusion auprès de la communauté éducative, la mise en œuvre ainsi que le déploiement des exercices nécessaires au contrôle de son efficacité ».

(2) Proposition de loi créant la fonction de directeur d'école, Assemblée nationale, XVI^e législature, n° 2951, 12 mai 2020.

(3) Cette enquête comporte une question intitulée : « Parmi les domaines ci-dessous, choisissez les 2 pour lesquels vous avez le plus besoin de soutien (plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100 %) : n° 1 - Sécurité, dans et aux abords de l'école (55 %) ; n° 2 - Fonctionnement administratif (inscriptions, mise à jour de l'annuaire, organisation des services) (44 %) ; n° 3 - Suivi collectif des élèves, travail en équipe, élaboration de dispositifs d'aides, etc. (43 %) ; n° 4 - Pilotage pédagogique de l'équipe enseignante, suivi des projets pédagogiques

b. Un premier pas utile, une évolution à amplifier

i. Un premier pas utile

La **mise en œuvre** de l'article 6 de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 est **globalement satisfaisante et appelle d'autres mesures comparables** dans le but d'alléger l'importante charge administrative pesant toujours sur les directeurs et directrices d'école.

Les dispositions de l'article 6 ont été précisées par le décret précité n° 2023-777 du 14 août 2023 et par une circulaire du 8 juin 2023.

Le décret n° 2023-777 a inséré au sein du code de l'éducation un article R. 411-14 disposant que le directeur d'école, « *dans le cadre du plan particulier de mise en sûreté [...] prend toutes dispositions, en liaison avec les autorités administratives compétentes, pour assurer la sécurité des personnes et des biens, l'hygiène et la salubrité de l'école sur le temps scolaire* ».

La circulaire du 8 juin 2023 relative au plan particulier de mise en sûreté (PPMS) détermine les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de ce document (qui agrège désormais le « PPMS risques majeurs » et le « PPMS attentat-intrusion ») et précise le rôle du directeur d'école ⁽¹⁾. L'élaboration de ce plan est confiée à la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) et il appartient au directeur d'école de transmettre chaque année à la DSDEN la liste actualisée des contacts téléphoniques d'urgence, de réaliser au moins deux exercices annuels, de faire part à la DSDEN des retours d'expérience des exercices réalisés, de proposer des évolutions du PPMS et d'activer cette procédure en cas de nécessité.

La plupart des personnes entendues ont souligné que ces **nouvelles dispositions** ont été **accueillies favorablement par les directeurs et directrices d'école** dans la mesure où elles ont clarifié la répartition des rôles entre les différents intervenants et inscrit plus clairement le PPMS dans le fonctionnement de l'école.

La **mise en œuvre de ces dispositions** a fait l'objet d'**appréciations divergentes**. Mme Rilhac a considéré que ces dispositions avaient été « *rapidement mises en œuvre et fonctionnaient bien* » ⁽²⁾ et M. Anthony Amiot, directeur du regroupement pédagogique intercommunal Yquelon-Longueville (Manche) a évoqué une « *avancée importante* » ⁽³⁾. En revanche, les organisations syndicales ont présenté un bilan plus nuancé. M. Thierry Pajot, secrétaire général du Syndicat des directrices et directeurs d'école, a considéré que la « *gestion des PPMS reste excessivement chronophage* » puisque « *les directeurs continuent de rédiger seuls ces plans de sécurité d'envergure sans implication réelle des communes ou des*

(27 %) ; n° 5 - Coordination des personnels non enseignants (Atsem, AESH, etc.) (21 %) ; Ne se prononcent pas : 3 %.

(1) [Circulaire n° MENE2307453C du 8 juin 2023](#) relative au plan particulier de mise en sûreté.

(2) Audition du 15 juin 2026.

(3) Audition du 23 septembre 2026.

référents sécurité »⁽¹⁾, tandis que la FSU-SNUipp a déploré que ces « *éléments, pourtant intéressants, [soient] difficiles à appliquer* »⁽²⁾.

Les rapporteurs ont pris note de ces observations et considèrent que la mise en œuvre de l'article 6 constitue un **premier pas intéressant pour alléger la charge de travail des directeurs et directrices d'école et renforcer la sécurité des élèves**. La nouvelle organisation a ainsi permis une **meilleure couverture des écoles en matière de sécurité**. La Dgesco a ainsi souligné que si, en 2019-2020, plus de 90 % des écoles publiques disposaient d'un PPMS « attentat-intrusion » et plus de 90 % des écoles d'un PPMS « risques majeurs », 98 % des écoles disposent aujourd'hui d'un PPMS incluant un volet « menaces » et 97 % d'un PPMS comportant un volet « risques majeurs », ces deux documents fusionnant progressivement.

ii. Une évolution à amplifier

L'**avancée**, même relative, permise par l'article 6 de la loi Rilhac dans l'allègement des tâches administratives des directeurs et des directrices d'école est utile mais reste **d'ampleur limitée** au regard de la persistance d'une **surcharge administrative globale** affectant ces personnels.

Les témoignages en ce sens sont nombreux et concordants. L'ensemble des syndicats interrogés ont partagé le même constat. Mme Sandrine Lair, co-présidente de la Conférence nationale des inspecteurs d'académie, a souligné lors de son audition que « *l'alourdissement de la charge administrative est réel* » et constitue un « *véritable point d'achoppement* »⁽³⁾. Le rapport précité de l'IGESR a déploré une « *surcharge administrative qui fait écran aux problématiques pédagogiques* » et que le « *rythme trépidant* » auquel sont soumis les directeurs et directrices d'école « *leur laisse peu voire pas de temps et de disponibilité d'esprit pour lire, prendre de la hauteur et se consacrer à une réflexion pédagogique poussée* »⁽⁴⁾.

Pour illustrer cette surcharge administrative, deux exemples concrets portés à la connaissance des rapporteurs lors de leurs déplacements peuvent être donnés.

Lors de son audition, Mme Mention, directrice d'école Yves Gauthier (située à Salbris, dans le Loir-et-Cher), a présenté le contenu d'un **questionnaire de 9 pages et de 47 questions sur « les ambiances thermiques » au sein de l'école** qu'elle a reçu récemment avec un retour demandé pour le 30 septembre 2026 et dont de nombreuses questions techniques portaient sur le bâti scolaire et auraient pu être adressées aux services techniques de la mairie⁽⁵⁾.

(1) Audition du 16 juin 2026.

(2) Contribution écrite de la FSU-SNUipp.

(3) Audition du 23 juin 2026.

(4) Rapport précité de l'IGESR.

(5) Audition du 14 septembre 2026.

Lors de son audition, M. Nicolas Potel, directeur de l'école Anne Frank (située à Saint-Pair-sur-Mer dans la Manche) a présenté les **vicissitudes** rencontrées lors du **déploiement** de l'application informatique **Onde 2**. Déployée en juin 2026 au sein de l'académie de Normandie, ce **système d'information** du ministère de l'éducation nationale n'était **pas encore pleinement opérationnel le jour de la rentrée**. L'**établissement des listes de classe** s'est donc fait **de manière artisanale**, ce qui a fait perdre beaucoup de temps à M. Potel et ses collègues. Par ailleurs, simultanément, la **messaging informatique professionnelle** précédemment utilisée par M. Potel a changé sans que cette évolution ne s'accompagne du transfert de ses anciens contacts électroniques ce qui l'a contraint à **ressaisir manuellement plus de 550 adresses** dans la nouvelle application de messaging ⁽¹⁾.

En définitive, en dépit de l'avancée représentée par l'article 6, **la loi Rilhac n'a pas permis d'alléger suffisamment cette surcharge administrative.**

Depuis la promulgation de ce texte, les allègements administratifs permis par ce texte ont été plus que compensés par l'apparition de nouvelles obligations. Le décret n° 2025-1260 du 22 décembre 2025 ⁽²⁾ a par exemple imposé aux directeurs et directrices d'école ainsi qu'aux chefs d'établissements du second degré une obligation de transmission des faits graves survenant au sein de leurs écoles et établissements.

Interrogée sur ce sujet, la Dgesco a exposé les **efforts engagés par le ministère de l'éducation nationale en ce domaine**. En sus de la rénovation des modalités d'élaboration et de suivi des PPMS et des dispenses de participation aux activités pédagogiques complémentaires permises par les articles 2 et 6 de la loi Rilhac, « *des applications numériques ont permis l'allègement de certaines tâches administratives* » et le volume des enquêtes adressées aux directeurs et directrices d'école a été rationalisé pour « *concentrer le pilotage sur une trentaine d'indicateurs clés suivis au niveau de l'IEN ou du département, sans sollicitation systématique des directeurs* » ⁽³⁾.

La Dgesco est tout à fait consciente de la **nécessité de poursuivre et d'amplifier cette simplification administrative** et entend le faire « *en améliorant encore la rationalisation des enquêtes et autres sollicitations adressées aux directeurs et directrices, et en renforçant la coordination entre les différents acteurs (État, collectivités). De même, une réflexion constante existe afin d'améliorer l'ergonomie et l'interopérabilité des outils numériques* ».

Recommandation n° 8 : poursuivre et amplifier la politique de simplification visant à alléger la charge administrative des directeurs et directrices d'école

(1) Audition du 23 septembre 2026.

(2) [Décret n° 2025-1260 du 22 décembre 2025](#) relatif au signalement des faits de violence dans les établissements d'enseignement publics et à la création du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « *Faits établissement* ».

(3) Pour cette citation et la suivante, réponse au questionnaire des rapporteurs.

II. LA LOI RILHAC : UNE MISE EN ŒUVRE INACHEVÉE

En mars 2026, Mme Cécile Rilhac a publié dans la revue *Administration & Éducation*, un article intitulé : « *Le directeur d'école, une fonction (re)connue mais inachevée : le rendez-vous manqué du premier degré ?* » ⁽¹⁾ dans lequel elle s'interroge en ces termes : « *pourquoi cette réforme [la loi Rilhac], attendue depuis des décennies, n'a-t-elle pas pleinement transformé le quotidien des directeurs d'école ?* ».

Cet article résume le sentiment des rapporteurs : la loi Rilhac a permis des avancées utiles mais sa mise en œuvre reste inachevée ce qui justifie de rechercher sa pleine application. La question de l'opportunité de faire évoluer, ou non, les dispositions de cette loi ne fait en revanche pas consensus. Si M. Sorre considère que de simples ajustements doivent être envisagés, M. Chudeau estime qu'une évolution plus profonde de l'organisation de l'enseignement du premier degré s'impose.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA LOI RILHAC N'A PAS RÉPONDU AUX ATTENTES DU LÉGISLATEUR

Trois dispositions de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 n'ont manifestement pas répondu aux attentes du législateur. Il s'agit des dispositions de l'article 2 relatives aux moyens numériques nécessaires à l'exercice de la fonction de directeur d'école, de l'article 3 relatives à l'assistance administrative apportée aux intéressés et de l'article 5, qui a ouvert la possibilité de recourir au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école.

1. Les moyens numériques nécessaires à l'exercice de la fonction de directeur ou de directrice d'école

a. Les dispositions de la loi Rilhac : la mise à disposition de moyens numériques

L'article 2 de la loi Rilhac prévoit que « *le directeur d'école dispose des moyens numériques nécessaires à l'exercice de sa fonction* ».

Cette **disposition** ne figurait pas dans la proposition de loi initiale et a été **ajoutée** en première lecture à l'Assemblée nationale dans une rédaction très proche (« *Le directeur d'école dispose des outils numériques nécessaires à sa fonction* ») de celle de la version finale de l'article 2. Cette mesure résulte de l'adoption d'un amendement de Mme Michèle Victory ⁽²⁾ visant « *à ce que l'État mette à disposition des directeurs d'école le matériel numérique nécessaire à l'exercice de leurs missions* ». Selon Mme Victory, « *L'éducation nationale se doit de remettre à chaque directeur, cadre de l'État, les outils numériques nécessaires à [sa] fonction (ordinateur, tablette, téléphone portable...)* ».

(1) *Administration & Éducation*, 2026/1, n° 189, pages 129 à 137, mars 2026.

(2) [Amendement n° 199](#) de Mme Victory.

Adopté en dépit de l'avis défavorable de la rapporteure et du gouvernement, cet amendement fut conservé par le Sénat et la rédaction définitive de l'article 2 fut arrêtée lors de la commission mixte paritaire.

b. Une disposition non appliquée en raison d'une ambiguïté normative

Les rapporteurs ont constaté l'absence d'application de cette disposition, qu'ils imputent à l'existence d'une ambiguïté normative.

L'inapplication de cette disposition est en premier lieu illustrée par l'absence d'éclaircissement apporté par l'État sur la nature des « *moyens numériques* » mentionnés. Depuis la promulgation de la loi Rilhac, aucun arrêté ni aucune circulaire n'a défini ces moyens.

Aucune donnée n'est également disponible sur le taux d'équipement des directeurs et des directrices d'école en matériels numériques. Invitée par les rapporteurs à préciser « *si un indicateur permet de mesurer l'évolution de l'équipement en moyens numériques des directeurs d'école* », la Dgesco a répondu ne pas disposer d'élément sur ce sujet.

En pratique, **l'État ne fournit aucune dotation numérique aux directeurs et directrices d'école** et ces équipements sont mis à disposition, ou non, des intéressés par les communes. Le Snalc considère ainsi que « *la mise à disposition des moyens numériques nécessaires à l'exercice de la fonction est complètement inexistante dans la plupart des écoles* » et qu'« *un des rares moyens mis parfois à disposition des directeurs d'école peut être un téléphone portable professionnel fourni par la municipalité, mais cela est loin d'être généralisé* » ⁽¹⁾. **En pratique, la grande majorité des directeurs d'école entendus par les rapporteurs ont indiqué recevoir des équipements numériques (téléphone et / ou ordinateur portable) de leur commune de rattachement.**

Selon les rapporteurs, cette situation s'explique par une **ambiguïté normative sur la nature de l'autorité publique devant assurer la fourniture de ces équipements numériques**. Si l'amendement déposé par Mme Victory faisait peser la charge de cet équipement numérique sur l'État, deux autres dispositions législatives la font peser sur les communes.

L'article L. 212-4 du code de l'éducation dispose ainsi que « *la commune a la charge des écoles publiques* » dont elle assure notamment « *l'équipement et le fonctionnement* », ces termes pouvant couvrir la fourniture de moyens numériques. L'article 3 de la loi Rilhac dispose que par ailleurs que « *Dans le respect de leurs compétences, les communes ou leurs groupements peuvent mettre à la disposition des directeurs d'école les moyens matériels nécessaires à l'exercice de leur fonction* » (cf. *infra*). Invitée par les rapporteurs à préciser la nature de ces « *moyens matériels* » nécessaires à l'exercice de la fonction de directeur d'école, la Dgesco a répondu que celle-

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

ci incluait « les équipements administratifs et numériques, tels que le mobilier de bureau, le matériel informatique, l'accès internet, la téléphonie et les outils de gestion »⁽¹⁾.

L'AMF partage une position proche puisqu'elle a indiqué aux rapporteurs qu'« il appartiendrait bien aux communes de prendre en charge les dépenses d'équipement numérique (en téléphone et ordinateur portables) des directeurs d'école, du moins lorsqu'ils n'en deviennent pas propriétaires (sauf décision volontaire de la collectivité). Un éclaircissement juridique serait le bienvenu. »⁽²⁾.

L'inapplication des dispositions de l'article 2 de la loi Rilhac relatives à la mise à disposition des moyens numériques nécessaires à l'exercice des fonctions des directeurs et des directrices d'école s'explique ainsi par l'existence de dispositions législatives d'interprétation contraire.

Les rapporteurs soulignent que cette **situation est propre à l'enseignement du premier degré** puisque dans le second degré, l'attribution éventuelle d'une dotation numérique à un chef établissement est laissée à l'appréciation du conseil d'administration de chaque établissement public local d'enseignement et, dans l'hypothèse où une dotation est accordée, celle-ci est financée par le budget de cet établissement. Les écoles n'étant pas constituées sous forme d'établissements publics locaux d'enseignement, la situation est différente.

Au regard de ces éléments, les rapporteurs considèrent que cette ambiguïté législative doit être levée et recommandent d'abroger le IX de l'article L. 411-2 du code de l'éducation afin de mettre le droit en harmonie avec les pratiques et de laisser aux communes la charge de ces moyens numériques.

Recommandation n° 9 : abroger le IX de l'article L. 411-2 du code de l'éducation pour laisser aux communes le soin de mettre à disposition des directeurs et directrices d'école les moyens numériques nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Supprimer la confusion introduite par la loi Rilhac

2. L'assistance administrative aux directeurs et directrices d'école

a. Les dispositions de la loi Rilhac : une simple faculté ouverte à l'État et aux communes

L'article 3 de la loi Rilhac dispose que « *Lorsque la taille ou les spécificités de l'école le justifient, l'État peut mettre à la disposition des directeurs d'école les moyens leur garantissant une assistance administrative. Dans le respect de leurs compétences, les communes ou leurs groupements peuvent mettre à la disposition des directeurs d'école les moyens matériels nécessaires à l'exercice de leur fonction* ».

(1) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Cet article 3 diffère nettement de la proposition de loi initiale dont l'article 4 prévoyait que « *Par convention, la commune ou le groupement de communes dont relève l'école peut mettre à sa disposition une aide de conciergerie ou administrative* »⁽¹⁾. La rédaction figurant dans la loi promulguée résulte de la discussion parlementaire qui a conduit à supprimer la référence à une « conciergerie » et à ouvrir à l'État la possibilité de mettre à disposition une assistance administrative « *lorsque la taille ou les spécificités de l'école le justifient* ».

Cette rédaction consacre cependant une simple faculté (« l'État peut mettre à la disposition des directeurs d'école » et « les communes ou leurs groupements peuvent mettre à la disposition des directeurs d'école ») **et non une obligation** (« l'État met à la disposition des directeurs d'école » et « les communes ou leurs groupements mettent à la disposition des directeurs d'école »).

L'objectif poursuivi par l'article 3 était de répondre à l'accroissement de la charge administrative pesant sur les directeurs et directrices d'école à la suite de la suppression, en 2017, des contrats aidés (les « emplois de vie scolaire »).

Cette demande d'appui administratif ressortait nettement de l'enquête précitée sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui* réalisée en 2019. À la question « *Vous auriez prioritairement besoin d'appui pour... ?* », les personnes interrogées répondaient prioritairement « *répondre aux appels téléphoniques* », « *traiter les messages électroniques* » et « *assurer la reprographie et la distribution de documents* »⁽²⁾. Et, à la question « *Avez-vous des pistes concrètes d'amélioration de vos tâches de direction à proposer ?* », ils répondaient « *avoir une aide humaine/aide pour la gestion des petites tâches administratives (appels téléphoniques, gestion des absences, courrier, ouverture et fermeture de portes, ...)* ».

b. Des dispositions restées lettre morte

Les rapporteurs sont pleinement conscients de la **lourdeur de la tâche administrative pesant sur les directeurs et directrices d'école**. Cette situation leur a été rappelée par l'ensemble des personnes auditionnées. Un extrait du récent dossier *La direction d'école, une question d'équilibres ?* publié, sous l'autorité de

(1) Cet article prévoyait également que « le directeur ou la directrice d'école peut cumuler la responsabilité de l'organisation du temps périscolaire confiée par la commune ou le groupement de communes dont relève l'école dans le cadre d'une contractualisation entre la collectivité territoriale et l'administration de l'éducation nationale sous réserve de l'accord du directeur d'école concerné ». Cette disposition a été supprimée lors de la discussion parlementaire.

(2) *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui, décembre 2019. OpinionWay - ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Les réponses à la question « Vous auriez prioritairement besoin d'appui pour... ? » sont les suivantes : « n° 1 - Gérer les accès à l'école en dehors des heures d'entrée/sortie de classes (ouverture des portes, réception des livraisons, etc.) : 52 % ; n° 2 - Répondre aux appels téléphoniques (48 %) ; n° 3 - Traiter les messages électroniques (26 %) ; n° 4 - Assurer la reprographie et la distribution de documents (22 %) ; n° 5 - Assurer le lien entre l'école et le service/les personnels chargés des activités périscolaires (7) ; n° 6 - Organiser des rendez-vous (5 %) ; n° 7 : autre besoin (17 %) ; n° 8 : pas de besoin (3 %) ; ne se prononcent pas (1 %). »*

l'École normale supérieure de Lyon, par l'Institut français de l'éducation illustre le quotidien de ces personnels : « *Toutes vos journées, vous ouvrez les portes, fermez les portes, vous êtes standardiste, concierge, chef des travaux...[...] vous ramassez les papiers, les manteaux [...] et puis vous avez votre travail administratif et puis vous faites du pilotage pédagogique [...] vous perdez énormément de temps parce que vous êtes tout seul. C'est clair qu'on est happé par le quotidien, qu'on est amené à faire énormément de choses qui viennent parasiter... le pilotage de l'école, ce qui est le plus intéressant dans les missions du directeur.* »⁽¹⁾

Cinq ans après la promulgation de la loi Rilhac, cette situation n'a pas changé puisque ni l'État, ni, à de rares exceptions près, les communes n'ont apporté une assistance administrative aux directeurs et directrices d'école.

S'agissant de l'État, le ministère de l'éducation nationale n'a publié aucun texte réglementaire explicitant les situations dans lesquelles « *la taille ou les spécificités de l'école* » pourraient justifier de « *mettre à la disposition des directeurs d'école les moyens leur garantissant une assistance administrative* ». L'État n'a pas non plus modifié les décrets définissant les conditions d'emploi des secrétaires administratifs des administrations de l'État et des adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour rendre possible leur affectation au sein des écoles du premier degré⁽²⁾.

S'agissant des communes, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) a souligné que celles-ci ne sauraient prendre en charge une nouvelle compétence sans financement associé. Si, dans le cadre de leur responsabilité définie par l'article L. 212-4 du code de l'éducation d'assurer « *l'équipement et le fonctionnement* » des écoles publiques, les communes emploient régulièrement des gardiens d'école, des agents d'entretien, des agents de restauration et, si, en application de l'article R. 412-127 du code des communes⁽³⁾, elles mettent à disposition des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, elles ne sauraient, selon l'AMF, aller au-delà sans transfert de ressources. Lors de son audition M. Antoine Jouenne, maire-adjoint de Châtillon (dans les Hauts-de-Seine) et co-président de la commission éducation de l'AMF a souligné que les « *moyens*

(1) [La direction d'école, une question d'équilibres ?](#) – Dossier de veille de l'institut français de l'éducation, n° 149, décembre 2024.

(2) Comme l'a rappelé la Dgesco en réponse aux questions des rapporteurs, « l'article 2-1 du [décret n° 94-1017 du 18 novembre 1994](#) fixant les dispositions statutaires communes applicables aux corps des secrétaires administratifs des administrations de l'État et à certains corps analogues précise que les secrétaires administratifs sont recrutés, nommés et gérés par le ministre dont relève leur corps ou par l'autorité ayant reçu délégation à cet effet. Ils exercent leurs missions en administration centrale, dans les services déconcentrés, dans les services à compétence nationale et dans les établissements publics du ministère dont ils relèvent. Or les écoles ne constituent pas un établissement public à l'inverse des collèges ou des lycées ». Réponse au questionnaire des rapporteurs. De la même façon, et pour les mêmes raisons, le [décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006](#) ne permet pas l'affectation des adjoints administratifs des administrations de l'État dans les écoles.

(3) L'article R. 412-127 du code des communes dispose que « Toute classe maternelle doit bénéficier des services d'un agent communal occupant l'emploi d'agent spécialisé des écoles maternelles et des classes enfantines. Cet agent est nommé par le maire après avis du directeur ou de la directrice. Son traitement est exclusivement à la charge de la commune. Pendant son service dans les locaux scolaires, il est placé sous l'autorité du directeur ou de la directrice ».

matériels nécessaires à l'exercice de [la] fonction » des directeurs d'école visés par l'article 3 de la loi Rilhac ne sauraient inclure le financement de personnels administratifs. À sa connaissance, aucune commune du département, pourtant relativement riche, des Hauts-de-Seine ne prend par exemple en charge une telle dépense. Un seul exemple contraire a été porté à la connaissance des rapporteurs lors de leurs auditions.

Rendue possible par la loi Rilhac, l'assistance administrative aux directeurs et directrices d'école est donc restée un vœu pieux.

Lors de son audition, Mme Rilhac a confirmé cette impression (« *sur le terrain, la surcharge quotidienne persiste* ») et a pointé les faiblesses de la rédaction, jugée « *molle* »⁽¹⁾, de l'article 3 qui n'impose aucune contrainte à l'État ou aux communes.

Les rapporteurs considèrent que cette situation est regrettable puisque, comme l'a souligné le rapport précité de l'IGESR, la fourniture d'une assistance administrative aux directeurs et aux directrices d'école constitue une « *impérieuse nécessité* »⁽²⁾. Si l'on veut que ceux-ci puissent s'investir dans leurs nouvelles responsabilités il est nécessaire de leur libérer du temps, soit en accroissant leur temps de décharge, soit en réduisant leur charge administrative.

c. Quelles solutions envisager ?

La mise à disposition de personnel administratif pour décharger les directeurs et directrices d'école suppose de répondre à deux questions relatives, d'une part, au type de personnel et, d'autre part, au financement de cette dépense. Autrement dit, quels personnels mettre à disposition et quels financements envisager ?

i. Quels personnels mettre à disposition ?

Les rapporteurs considèrent que le soutien administratif devant être apporté aux directeurs et directrices d'école ne doit pas prendre la forme d'emplois aidés et devrait idéalement passer par la mise à disposition d'agents administratifs spécialisés employés par l'État. Les tensions pesant sur les finances publiques compromettent cependant cette perspective, ce qui, selon M. Sorre, justifie de proposer une solution alternative consistant à favoriser l'implication dans les tâches administratives de premier niveau de certains personnels non administratifs déjà en activité dans le milieu scolaire.

Le soutien administratif devant être apporté aux directeurs et directrices d'école ne doit pas prendre la forme d'emplois aidés, qu'il s'agisse d'un retour aux précédents emplois de vie scolaire ou de l'affectation d'un plus grand nombre de personnes en service civique dans les écoles. La durée relativement courte de ces

(1) Audition du 15 juin 2026.

(2) Rapport précité de l'IGESR.

contrats impose en effet aux directeurs et directrices d'école de former très régulièrement de nouvelles personnes ⁽¹⁾.

La solution idéale serait la constitution d'un cadre d'emploi d'agents administratifs propres à l'enseignement du premier degré, ou la modification des décrets régissant les conditions d'affectation des secrétaires administratifs des administrations de l'État et des adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur pour permettre leur affectation dans ces écoles. Cette idée se heurte cependant à la question de son coût qui, compte tenu de l'état dégradé des finances publiques, semble trop important pour que cette solution puisse être envisagée à court terme.

M. Sorre propose donc d'envisager une **solution intermédiaire visant à confier certaines tâches administratives de premier niveau à des personnels non administratifs déjà en activité dans les écoles et les établissements du second degré, après avoir formé les intéressés à ces nouvelles tâches.** Cette mesure pourrait concerner des personnels employés par l'État – les **accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH)** et les **assistants d'éducation (AED)** – comme des personnels employés par des communes – les **agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem)** et les **animateurs territoriaux intervenant sur le temps périscolaire.**

Interrogés sur les tâches susceptibles d'être confiées à ces personnels, MM. Anthony Amiot et Nicolas Potel, directeurs d'école, ont cité la saisie des résultats des évaluations nationales, l'enregistrement des agréments des parents d'élèves pour les activités annexes, la gestion des commandes de fournitures, le remplissage des bordereaux pour la coopérative scolaire ou l'enregistrement des attestations d'assurance scolaire.

S'agissant des 88 000 AESH, des 55 000 Atsem et des plus de 200 000 animateurs territoriaux exerçant dans le premier degré, les rapporteurs soulignent que ces professionnels connaissent les écoles, ont la confiance des directeurs et directrices d'école, sont d'ores et déjà placés sous leur autorité fonctionnelle, travaillent majoritairement à temps partiel et qu'une partie d'entre eux possèdent un profil leur permettant d'accomplir, après formation, des tâches administratives de premier niveau ⁽²⁾. Certains de ces personnels pourraient être

(1) *La mission flash conduite en 2018 par Mmes Bazin-Malgras et Rilhac parvenait à la même conclusion* : « Nous ne sommes pas favorables à l'idée parfois entendue d'utiliser le service civique. Les volontaires peuvent être employés pour l'accueil le matin, la surveillance des récréations, l'animation périscolaire ; en revanche, nous ne pensons pas qu'ils puissent remplacer efficacement les aides administratives aux directeurs, notamment parce que ces derniers passeraient trop de temps à les former du fait de la trop courte durée de leur service (6 à 12 mois). »

(2) Ainsi :

- 85 % des AESH possèdent un diplôme au moins égal au baccalauréat ;
- en 2025, 39,2 % des 820 lauréats du concours externe d'Atsem, 44,4 % des 1 234 lauréats du concours interne et 70,2 % des 124 lauréats du troisième concours possédaient un diplôme au moins égal au baccalauréat (Caron C., Janiaud A., Radé É., 2026, « [Les conditions d'exercice des accompagnantes et accompagnants d'élèves en situation de handicap](#) », Depp - Document de travail - série études, n° 2026-E06) ;

intéressés par des compléments d'activité et cette hypothèse pourrait être discutée dans le cadre des échanges en cours (s'agissant des AESH) ou envisagés (pour les Atsem) pour rénover leur statut ⁽¹⁾.

S'agissant des 62 500 assistants d'éducation, ceux-ci sont actuellement employés exclusivement dans le second degré et sont recrutés sur la base du baccalauréat. Plus de la moitié (55 %) sont employés à temps partiel et une partie d'entre eux pourraient être intéressés par des compléments d'activité dans le premier degré.

L'évolution proposée pour ces différents cadres d'emploi supposerait de modifier leur régime statutaire ce qui serait possible par décret pour les AED, les Atsem et les animateurs territoriaux, mais nécessiterait une modification législative pour les AESH ⁽²⁾. Des actions de formation devraient également mises en œuvre pour assurer d'éventuelles mises à niveau en matière d'outils numériques.

L'adaptation de ces cadres d'emploi constituerait une solution de second rang moins ambitieuse mais plus pragmatique que la création, aujourd'hui hypothétique, d'un corps administratif dédié.

Cette recommandation de M. Sorre vient en complément des préconisations formulées en 2018 par la mission flash sur les directeurs d'école qui avait proposé d'autres solutions intermédiaires comme la mutualisation des secrétariats des IEN CCPD pour les missions qui n'ont pas besoin d'être effectuées dans l'enceinte de chaque école, la mise à disposition d'assistants administratifs en apprentissage et l'autorisation faite aux communes volontaires de mettre à disposition pour une mission à durée déterminée des secrétaires de mairie ou des agents territoriaux dans une ou plusieurs écoles.

-
- 42 % des animateurs socioculturels et de loisirs possèdent le baccalauréat et 21 % déclarent un diplôme du supérieur (au moins bac + 2) (« [Animateurs socioculturels et de loisirs : une profession plus souvent en CDD et à temps partiel](#) », Analyses & synthèses, n° 89, Injep, octobre 2025).

(1) S'agissant des AESH, des discussions ont été engagées en mai 2026 entre le ministère de l'éducation nationale et les organisations syndicales sur le statut de ces personnels. Ces échanges reposent notamment sur le récent rapport de l'IGESR ([Rôle et missions des AESH dans l'école inclusive, aujourd'hui et demain](#), IGESR n° 24-25 229A, janvier 2026) qui propose notamment de « construire de nouvelles professionnalités » pour les AESH en créant des métiers pour développer l'accessibilité pédagogique (conseiller principal accessibilité, assistant d'accessibilité) qui ne pourraient cependant pas concerner les 88 000 AESH travaillant dans le premier degré. L'ouverture des fonctions administratives aux AESH pourrait compléter ces premières fonctions.

S'agissant des Atsem, les organisations syndicales sollicitent depuis plusieurs années une évolution statutaire de ce cadre d'emploi pour obtenir son passage de la catégorie C à la catégorie B de la fonction publique territoriale. Lors de sa séance plénière du 1^{er} juillet 2026, le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale a indiqué que des discussions sur la création d'une catégorie B pour le cadre d'emplois des Atsem pourraient s'ouvrir en 2027. Selon les rapporteurs, l'ouverture de ce cadre d'emploi à des tâches administratives de premier niveau pourrait constituer un élément de ces discussions.

(2) Le statut des assistants d'éducation relève du [décret n°2003-484 du 6 juin 2003](#), celui des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles du [décret n° 92-850 du 28 août 1992](#) et celui des animateurs territoriaux du [décret n° 2011-558 du 20 mai 2011](#). Le statut des accompagnants des élèves en situation de handicap est déterminé par l'[article L.917-1 du code de l'éducation](#).

M. Chudeau ne s'associe pas à la recommandation de M. Sorre proposant de permettre à des AESH ou des Atsem d'effectuer des tâches administratives de premier niveau puisqu'il considère que ces deux fonctions constituent d'authentiques métiers - qu'il faudrait par ailleurs valoriser - éloignés des tâches de secrétariat. De la même façon, M. Chudeau estime que l'ouverture de ces tâches administratives aux animateurs territoriaux ne devrait pas être retenue puisque les intéressés sont, comme les Atsem, employés par les communes et qu'il appartient à l'État, et non aux villes, de veiller à la bonne direction des écoles publiques.

En revanche, une ouverture de ces fonctions administratives aux assistants d'éducation pourrait être envisagée puisque ces personnels sont salariés par l'État. La solution ayant la préférence de M. Chudeau serait cependant, à la faveur de la déprise démographique et des regroupements administratifs d'écoles, soit l'affectation dans les écoles publiques de secrétaires administratifs des administrations de l'État (ou d'adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur), soit l'attribution d'une décharge significative à un adjoint du directeur ou de la directrice.

Recommandation n° 10 (M. Sorre) : confier certaines tâches administratives de premier niveau à des personnels non administratifs déjà en activité dans les écoles (accompagnants des élèves en situation de handicap, animateurs territoriaux et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) et les établissements du second degré (assistants d'éducation) après avoir formé les intéressés à ces nouvelles tâches

ii. Quels financements envisager ?

La nature des financements envisagés dépend de la solution retenue.

Si ces personnels complémentaires sont employés par l'État, celui-ci devrait prendre en charge leur coût en mobilisant de nouveaux crédits ou, comme le propose l'IGESR, en gageant ceux-ci, en totalité ou en partie, « *sur la baisse des effectifs d'élèves dans le premier degré* » ⁽¹⁾. **L'État pourrait également financer cette dépense par tout ou partie des 163,3 millions d'euros qu'il serait susceptible de récupérer auprès de la ville de Paris** dans le cadre d'une négociation ou d'un contentieux destiné à obtenir le paiement, partiel ou total, des compensations non versées par cette collectivité depuis 2019 au titre du régime dérogatoire de décharges dont bénéficient les directeurs et directrices d'école de l'académie de Paris (cf. *supra*).

Si ces personnels complémentaires sont employés par les communes, la question du versement par l'État d'une éventuelle compensation se poserait. En 2018, la mission flash sur les directeurs d'école observait ainsi que « *certaines élus que nous avons rencontrés, notamment en zone rurale, se sont déclarés favorables à cette solution* [l'autorisation faite aux communes volontaires de mettre à disposition pour une mission à durée déterminée des secrétaires de mairie ou des agents

(1) Rapport précité de l'IGESR.

territoriaux dans une ou plusieurs écoles] dans la mesure où il ne s'agirait pas de créations de postes ; une incitation de l'État pourrait être envisagée »⁽¹⁾.

3. Les élections des représentants des parents d'élèves

a. *Les dispositions de la loi Rilhac : le possible recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école*

L'article 5 de la loi Rilhac prévoit que « l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école peut se faire par voie électronique sur décision du directeur d'école, après consultation du conseil d'école ».

Cette disposition diffère sensiblement de celle figurant dans la proposition de loi initiale dont l'article 6 prévoyait qu'« en cas de liste unique présentée pour les élections des représentants des parents d'élèves, l'école est dispensée d'organiser les élections. Les parents d'élèves de cette liste sont alors nommés membres de droit au conseil d'école ».

La rédaction figurant dans la loi promulguée résulte des modifications introduites en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de Mme Rilhac qui a proposé « une réécriture de l'article 5 [...] de manière à bien montrer que nous ne souhaitons aucunement nier l'importance de ces élections : en tant qu'ancienne présidente d'association de parents d'élèves et administratrice départementale de fédération, j'y suis fortement attachée. L'idée était de répondre à une demande du terrain de **limiter la paperasserie ; mais il ne faut surtout pas que cela soit interprété comme un déni de démocratie** »⁽²⁾.

b. *Une mise en œuvre très limitée*

i. Le vote électronique : une possibilité utilisée de manière marginale

Précisée par voie réglementaire, la possibilité de procéder à l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école par voie électronique est restée marginale.

Deux dispositions réglementaires sont venues préciser les conditions d'application de l'article 5 de la loi Rilhac.

Le décret précité n° 2023-777 du 14 août 2023 relatif aux directeurs d'école a modifié l'article R. 411-12 du code de l'éducation pour indiquer que « *Le directeur d'école organise les élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école selon les modalités qu'il fixe après consultation du conseil d'école* ». Concomitamment, **le décret n° 2023-805 du 21 août 2023 a étendu la possibilité de recourir au vote électronique pour l'élection des représentants des parents**

(1) Mmes Valérie Bazin-Malgras et Cécile Rilhac, rapporteures de la [mission flash de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur les directeurs d'école](#), Assemblée nationale, XV^e législature, août 2018.

(2) Mme Cécile Rilhac, [rapport](#) sur la proposition de loi créant la fonction de directeur d'école, commission des affaires culturelles et de l'éducation, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 3118, 17 juin 2020.

d'élèves au conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement, c'est-à-dire au **collège** et au **lycée** ⁽¹⁾.

L'arrêté du 2 juillet 2024 a modifié l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école pour prévoir que « *Le vote a lieu à l'urne et par correspondance, ainsi que par voie électronique. Le vote peut avoir lieu soit par correspondance, soit par voie électronique, sur décision du directeur d'école, après consultation du conseil d'école* » ⁽²⁾. L'article 2 de l'arrêté du 2 juillet 2024 précise également que le vote par voie électronique s'effectue « *dans le respect de la protection des données personnelles et des principes fondamentaux qui commandent les opérations électorales, notamment le secret du scrutin, le caractère personnel, libre et anonyme du vote, la sincérité des opérations électorales et la surveillance effective du vote* ».

Ces dispositions sont intervenues dans le contexte où la participation aux élections des 247 000 représentants des parents d'élèves au conseil d'école s'accroît puisque le taux de participation à ces élections est passé de 48,15 % lors de l'année scolaire 2019-2020 à 55,35 % lors de l'année scolaire 2025-2026 ⁽³⁾.

ÉVOLUTION DES TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS DES REPRÉSENTANTS DES PARENTS D'ÉLÈVES AU
CONSEIL D'ÉCOLE

2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026
48,15 %	50,41 %	50,36 %	51,73 %	53,48 %	54,84 %	55,35%
+ 0,79	+ 2,26	- 0,05	+ 1,37	+ 1,75	+ 1,36	+ 0,51 %

Source : Dgesco.

Depuis son institution, le recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école est cependant resté marginal puisque, selon les éléments transmis par la Dgesco sur les élections organisées lors de l'année scolaire 2025-2026, **moins de 3,5 % des écoles ont recouru, de manière exclusive ou non exclusive, à ce procédé** ⁽⁴⁾.

(1) [Décret n° 2023-805 du 21 août 2023](#) relatif au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministre chargé de l'éducation nationale.

(2) [Arrêté du 2 juillet 2024](#) modifiant l'arrêté du 13 mai 1985 relatif au conseil d'école.

(3) Par comparaison, lors de l'année scolaire 2025-2026, le taux de participation enregistré dans le second degré n'a atteint que 19,45 %. Cf. ministère de l'éducation nationale, [communiqué de presse du 2 décembre 2025](#).

(4) Par comparaison, dans le second degré, lors de l'année scolaire 2025-2026, près de six établissements sur dix ont choisi de recourir exclusivement au vote électronique, ce pourcentage atteignant même près de 75 % dans les lycées généraux.

RÉPARTITION DES MODALITÉS DE VOTE À L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS DES PARENTS D'ÉLÈVES AU
CONSEIL D'ÉCOLE POUR L'ANNÉE SCOLAIRE 2025-2026

Modalité de vote	Part des écoles ayant recours à cette modalité de vote	Taux de participation
À l'urne et par correspondance	18,79 %	52,98 %
Exclusivement par correspondance	77,02 %	57,37 %
À l'urne, par correspondance et par voie électronique	0,10 %	49,68 %
Par correspondance et par voie électronique	0,26 %	51,27 %
Exclusivement par voie électronique	2,93 %	35,48 %

Source : Dgesco.

Le recours au vote électronique s'accompagne par ailleurs d'une participation plus faible qu'en cas de vote par correspondance ou de vote à l'urne. Ainsi, le **taux de participation** dans les écoles ayant choisi exclusivement le vote électronique s'est élevé à **35,48 % contre 57,37 % pour les écoles ayant exclusivement choisi le vote par correspondance** et 52,98 % pour celles ayant proposé un vote à l'urne et par correspondance.

Le bilan de l'application de l'article 5 de la loi Rilhac est donc décevant.

ii. Le vote électronique : un dispositif intéressant se heurtant à plusieurs écueils

Si l'intérêt du vote électronique est largement reconnu, son déploiement s'est heurté à plusieurs écueils.

L'intérêt du vote électronique est largement reconnu. Dans un dossier consacré à l'élection des parents d'élèves, la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) mentionne ainsi plusieurs « *points positifs observés ou attendus du vote électronique* » ⁽¹⁾ : un gain de temps pour l'administration et pour les parents, la simplicité et la rapidité de sa mise en place, le fait de ne pas avoir à mobiliser les parents durant plusieurs heures en journée pour mettre sous pli et tenir le bureau de vote, l'avantage pour les parents ne résidant pas à proximité de l'établissement (parents séparés, parents d'internes...) et les économies de papier permises. Lors de son audition, Mme Mention, directrice d'école, a indiqué que l'organisation de l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école demande un « *travail fou* » ⁽²⁾.

(1) FCPE, [Élections scolaires et vote électronique : où en est-on ?](#), octobre 2025.

(2) Audition du 14 septembre 2026.

Cet intérêt n'a cependant pas suffi pour assurer le succès du vote électronique. Trois raisons principales ont été avancées pour expliquer cet **échec** : le manque de communication, les difficultés techniques et les contraintes d'organisation pesant sur les communes.

Lors de son audition, M. Emmanuel Garot, président des Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP), a regretté un « **manque d'information et de communication** » ⁽¹⁾, ce que la Dgesco conteste puisqu'elle a rappelé que des « *informations relatives au vote par voie électronique sont portées, chaque année, à la connaissance des directeurs d'école, d'une part, dans la note de service annuelle relative aux élections des représentants des parents d'élèves [...] et, d'autre part, dans le guide relatif à l'organisation des élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école* » ⁽²⁾.

Des **difficultés techniques** ont été dénoncées par des organisations syndicales. La FSU-SNUipp considère que « *la possibilité d'organiser les élections de parents d'élèves de manière dématérialisée se heurte aux possibilités numériques et à un coût exorbitant faute de solution technique souveraine proposée par le ministère* » ⁽³⁾. La FCPE estime également que « *la mise en place du vote électronique dans le premier degré pose la question du sous-équipement informatique des écoles primaires où les espaces numériques de travail sont encore rares* » ⁽⁴⁾.

Les **contraintes d'organisation pesant sur les communes** ont pu également constituer un frein à la mise en œuvre du vote électronique pour les représentants des parents d'élèves au conseil d'école. En application de la circulaire n° 2000-082 du 9 juin 2000, **les frais liés à ces opérations électorales entrent dans le périmètre des dépenses de fonctionnement des écoles prises en charge par les communes** ⁽⁵⁾. Ce **coût** n'est pas complètement négligeable puisque dans une question écrite publiée en 2024, le député Jean-Louis Thiériot l'a estimé entre 1 000 et 3 000 euros pour une petite commune ⁽⁶⁾ tandis que la FCPE l'évalue entre 2 000 et 5 000 euros par an ⁽⁷⁾.

Les **rapporteurs** prennent acte de ces différents points et constatent que le possible recours au vote électronique pour l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école n'a pas permis d'alléger la charge administrative des directeurs et directrices d'école, ce qui doit conduire à envisager une évolution plus profonde.

(1) Audition 23 juin 2026.

(2) Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(3) Contribution écrite de la FSU-SNUipp.

(4) FCPE, *Élections scolaires et vote électronique : où en est-on ?*, octobre 2025.

(5) *Circulaire n° 2000-082 du 9 juin 2000* relative aux modalités d'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école.

(6) *Question écrite n° 14 426*, Assemblée nationale, XVI^e législature, 23 janvier 2024.

(7) Dans le dossier précité, la FCPE indique que « selon le ministère de l'éducation nationale (lors du Conseil supérieur de l'Éducation du 28 juin 2023), le coût de la mise en place du vote électronique est de 2 000 à 5 000 euros par an ».

- iii. Simplifier l'organisation de l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école pour alléger la charge administrative des directeurs d'école

L'organisation de l'élection des représentants des parents d'élèves au conseil d'école constitue une charge particulièrement lourde pour les directeurs et les directrices d'école.

Dans son rapport précité l'IGESR souligne ainsi que *« de nombreux directeurs ont évoqué parmi leurs difficultés principales la gestion des urgences et les périodes particulièrement chargées d'un point de vue administratif, comme le sont la période de la rentrée et celle des élections des représentants de parents d'élèves »*⁽¹⁾. Plusieurs personnes auditionnées ont confirmé cette analyse.

La charge administrative représentée par l'organisation de ces élections est d'autant plus critiquée que plus de neuf élections sur dix se caractérisent par la présence d'une liste unique. Selon la Dgesco, lors de l'année scolaire 2025–2026, sur 38 855 élections recensées, 37 244 n'ont enregistré qu'une seule liste.

Dans ce contexte, lors de son audition, M. Thierry Pajot, secrétaire général du Syndicat des directrices et directeurs d'école, a souhaité que les directeurs et directrices d'école soient dispensés d'organiser ces élections en cas de liste unique comme le prévoyait l'article 6 de la proposition de loi initiale de Mme Rilhac.

Les rapporteurs entendent cette suggestion mais considèrent que sa satisfaction se heurterait aux mêmes objections qui ont conduit à son rejet lors de son examen en 2020 (cf. *supra*).

Les rapporteurs recommandent donc une solution intermédiaire consistant à dispenser les directeurs et les directrices d'école d'organiser les élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école en cas de liste unique tout en reconnaissant à l'autorité académique et au conseil d'école le pouvoir de s'opposer à cette décision. Autrement dit, en cas de liste unique, un directeur ou une directrice d'école pourrait décider ne pas organiser ces élections sauf si un des acteurs éducatifs précités demande le maintien de ces élections. Dans l'hypothèse où l'élection ne serait pas organisée, les membres de la liste unique seraient nommés d'office au conseil d'école. Dans l'hypothèse où un scrutin aurait lieu, il serait organisé dans les conditions actuelles ; c'est-à-dire en proposant un vote physique, un vote par correspondance ou un vote électronique (ou en combinant ces différents modes de votation).

Cette recommandation est moins radicale que celle figurant dans la proposition initiale de Mme Rilhac et permet de concilier l'objectif d'allègement de la charge administrative des directeurs et des directrices d'école avec le maintien du recours à un scrutin lorsqu'une partie des acteurs éducatifs en exprime le vœu.

(1) Rapport précité de l'IGESR.

Recommandation n° 11 : dispenser les directeurs et les directrices d'école d'organiser les élections des représentants des parents d'élèves au conseil d'école en cas de liste unique tout en reconnaissant un pouvoir d'opposition à cette décision à l'autorité académique et au conseil d'école

4. L'impossible évaluation de certaines dispositions de la loi

En raison de l'absence de données, notamment statistiques, disponibles, les rapporteurs n'ont pu procéder à l'évaluation des modifications apportées par l'article 2 de la loi Rilhac à l'article L. 411-2 du code de l'éducation en matière de nomination et d'évaluation des directeurs et des directrices d'école, ce qu'ils regrettent.

S'agissant de la nomination des directeurs et des directrices d'école, le III de l'article L. 411-2 dispose que « *Le directeur d'école est nommé parmi les personnes inscrites sur une liste d'aptitude établie dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ne peuvent être inscrits sur cette liste d'aptitude que les instituteurs et les professeurs des écoles qui, d'une part, justifient de trois années d'enseignement ou d'une année au moins d'exercice de la fonction de directeur d'école et, d'autre part, ont suivi une formation à la fonction de directeur d'école.*

« Dans le cas de vacance d'emplois de directeur d'école, des instituteurs et des professeurs des écoles non inscrits sur la liste d'aptitude mentionnée au premier alinéa du présent III peuvent être nommés à leur demande, dans des conditions définies par décret. Ils bénéficient d'une formation à la fonction de directeur d'école dans les meilleurs délais. ».

S'agissant des modalités d'évaluation des directeurs et des directrices d'école, le VIII de l'article L. 411-2 dispose qu'« *Un décret en Conseil d'État définit les responsabilités des directeurs d'école maternelle, élémentaire ou primaire ainsi que les modalités d'évaluation de la fonction.* ». Ces dispositions ont été précisées par l'article 14 du décret précité n° 2023-777 du 14 août 2023 et l'arrêté du 31 août 2023 fixant les modalités d'évaluation des directeurs d'école ⁽¹⁾.

(1) L'article 14 de ce [décret](#) prévoit que « Les directeurs d'école sont évalués au plus tard après trois ans d'exercice dans leurs fonctions puis au moins une fois tous les cinq ans. L'évaluation est conduite par l'inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription dont ils dépendent. Elle donne lieu à un entretien portant sur la mission spécifique de directeur d'école et sur ses conditions d'exercice. Cet entretien fait l'objet d'un compte rendu écrit. Un arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale précise les modalités de l'évaluation ». L'article 3 de l'[arrêté du 31 août 2023](#) précise notamment que « Le directeur d'école est informé individuellement, avant le début des vacances d'été, de la programmation d'un entretien professionnel pour l'année scolaire à venir. La date de cet entretien lui est notifiée au plus tard quinze jours calendaires avant la date de celui-ci ».

B. FAUT-IL ADOPTER UNE « LOI RILHAC 2 » ?

Les rapporteurs partagent le souhait de rechercher une pleine application de la loi Rilhac mais divergent sur l'intérêt d'adopter, ou non, une « loi Rilhac 2 ». Si M. Sorre est partisan d'un simple « toilettage » de ce texte, M. Chudeau considère qu'il serait souhaitable d'engager une transformation plus profonde de l'organisation de l'enseignement du premier degré.

1. La pleine application de la loi Rilhac doit être recherchée

Les rapporteurs estiment que la mise en œuvre de la loi Rilhac n'a pas permis d'exploiter toutes les potentialités de ce texte et qu'il est nécessaire de poursuivre sa mise en œuvre pour rechercher sa pleine application.

En complément, des précédentes recommandations formulées dans cette perspective, ils invitent le ministère de l'éducation nationale à réaliser, au moins une fois tous les dix ans, une grande enquête comparable à celle réalisée en 2019 sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui*.

Recommandation n° 12 : réaliser, au moins une fois tous les dix ans, une enquête comparable à celle réalisée en 2019 sur *Le métier de directrice et de directeur d'école aujourd'hui*.

2. Vers une « loi Rilhac 2 » ?

Les rapporteurs divergent sur l'intérêt d'adopter une « loi Rilhac 2 » : pour M. Sorre, seul un « toilettage » de ce texte est souhaitable ; tandis que pour M. Chudeau, une réforme d'ampleur de l'organisation de l'enseignement du premier degré devrait être engagée sans tarder.

a. Pour M. Sorre, il est trop tôt pour envisager une « loi Rilhac 2 » et seuls des ajustements limités sont souhaitables

M. Sorre estime que la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 mérite d'être ajustée mais pas bouleversée.

Des modifications législatives d'ampleur limitée seraient utiles pour abroger le IX de l'article L. 411-2 du code de l'éducation relatif aux moyens numériques, pour adapter le statut des accompagnants d'élèves en situation de handicap dans le but d'élargir leur mission à de possibles tâches administratives de premier niveau ou pour rénover les conditions d'organisation de l'élection des représentants de parents d'élèves au conseil d'école. **M. Sorre** envisage de déposer une **proposition de loi** sur certains de ces points.

Ultérieurement, des évolutions complémentaires seraient également souhaitables pour anticiper les conséquences de l'évolution démographique et repenser notre organisation scolaire pour rapprocher davantage le premier et le second degré. L'école et le collège ne pourront effectivement plus systématiquement être pensés séparément. Dans certains territoires, la mutualisation des moyens et des fonctions de pilotage, voire la création de lieux éducatifs communs, pourrait

permettre de préserver une offre scolaire de proximité. Ces adaptations ne sont cependant à envisager que dans un second temps même si elles auront une incidence probable sur le statut des directeurs et des directrices d'école.

b. Pour M. Chudeau, une « loi Rilhac 2 » devrait être adoptée pour permettre notamment la création d'un corps de directeurs des écoles publiques

M. Chudeau estime que la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 constitue un premier pas utile qui doit être complété par la **création d'un corps de directeurs des écoles publiques** dont il a défendu l'institution dans une récente **proposition de loi** ⁽¹⁾. Les directeurs et directrices d'école doivent disposer d'un statut comparable à celui des chefs d'établissement du second degré

M. Chudeau observe qu'en 2020 Mme Rilhac soulignait dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi que « *la France fait maintenant figure d'exception au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) par l'absence d'établissements (au sens juridique) et de chefs d'établissement dans l'enseignement primaire* ». En 2025, la Cour des comptes a également relevé que cette « *absence de statut limite les actions du directeur en matière de pilotage, tant sur le volet des ressources humaines, que sur le volet budgétaire. Créer un statut de directeur permettrait de clarifier le positionnement de ce dernier vis-à-vis de l'équipe pédagogique, de lui donner les leviers nécessaires pour piloter le projet d'établissement ou encore de renforcer son rôle auprès des partenaires extérieurs (par exemple, lors d'instances de pilotage de dispositifs éducatifs)* » ⁽²⁾.

Ces réflexions convergentes doivent désormais aboutir afin que l'enseignement du premier degré ne reste plus au milieu du gué et contribue plus efficacement qu'il ne le fait aujourd'hui à la réussite scolaire de ses élèves.

*

(1) M. Roger Chudeau, [*proposition de loi visant à créer un corps de directeurs des écoles publiques*](#), Assemblée nationale, XVII^e législature, n° 2 828, mai 2026.

(2) Cour des comptes, [*L'enseignement primaire. Une organisation en décalage avec les besoins de l'élève*](#), mai 2025.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 30 septembre 2026 à 9 heures 30, la commission examine le rapport de la mission d'évaluation de la loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 créant la fonction de directrice ou de directeur d'école (MM. Roger Chudeau et Bertrand Sorre, rapporteurs).

À l'issue de cet examen, la commission autorise la publication du rapport, en application du 7^e alinéa de l'article 145 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La réunion ne fait pas l'objet d'un compte rendu ; elle est accessible sur le portail du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <https://assnat.fr/IbPX6O>.

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

(Par ordre chronologique)

- **Mme Cécile Rilhac**, ancienne députée
- *Audition conjointe :*
 - **Mme Peggy Neville**, docteure en sciences de l'éducation et directrice du dossier de l'Institut français de l'éducation sur *La direction d'école, une question d'équilibres ?*
 - **Mme Cécile Roaux**, auteure de *La direction d'école à l'heure du management. Une sociologie du pouvoir*
- **Syndicat des directrices et directeurs d'école (S2D)*** – **M. Thierry Pajot**, secrétaire général', **Mme Amélie Saint-Paul**, membre du bureau national, 'et **Mme Soraya Gemayel**, secrétaire générale adjointe'
- **Inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (IGESR)** – **Mmes Armelle Poutrel, Bénédicte Abraham**, inspectrices générales, et **Myriam Grafto**, inspectrice générale honoraire, auteures du rapport *Le pilotage pédagogique des écoles de l'enseignement primaire par les directeurs : état des lieux et perspectives*
- **Conférence nationale des inspecteurs d'académie (CNIA)**
 - **Mme Sandrine Lair**, co-présidente, et, **M. Christophe Mauny**, membre du bureau
- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)** – **M. Antoine Jouenne**, adjoint au maire de Châtillon, co-président de la commission Éducation, **Nelly Jacquemot**, responsable des questions éducatives et **Mmes Charlotte de Fontaines**, responsable des relations avec le Parlement
- **Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)** – **M. Emmanuel Garot**, président
- *Audition conjointe*
 - **Ministère de l'éducation nationale – direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco)** – **Mme Caroline Pascal**, directrice générale, et **Mme Sofia Nogueira**, adjointe à la sous-directrice des écoles, des collèges et des lycées généraux et technologiques

– **Ministère de l'éducation nationale – direction générale des ressources humaines (DGRH) – M. Christophe Géhin**, directeur général

➤ **Collectif indépendant Atsem de France – Mmes Myriam Cicarda et Sylvia Sowa Verot**

➤ *Déplacement à Salbris (Loir-et-Cher),*

– **Mme Pascale Mention**, directrice de l'école Yves Gauthier ;

➤ *Déplacement à Saint-Pair-sur-Mer (Manche)*

– **M. Nicolas Potel**, directeur de l'école Anne Frank (Saint-Pair-sur-Mer) ;

– **M. Anthony Amiot**, directeur du regroupement pédagogique intercommunal Yquelon-Longueville.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 : LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES EN RÉPONSE À UN QUESTIONNAIRE ENVOYÉ PAR LES RAPPORTEURS

(Par ordre alphabétique)

- Académie de Normandie
- Académie de Paris
- Académie d'Orléans-Tours
- Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (ministère de l'éducation nationale)
- Direction générale des collectivités locales (ministère de l'intérieur)
- Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale
- FSU-SNUipp
- Syndicat national des écoles
- Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur
- Ville de Paris