

Une école sans statut : l'impensé du système éducatif

Sortir l'école primaire de l'ombre juridique

Raphaël Matta-Duvignau

« L'école communale »¹ : l'expression renvoie à une réalité profondément ancrée dans l'histoire, héritée de la Révolution française et des grandes lois scolaires de la III^e République².

Pourtant, juridiquement, l'école primaire n'est pas une institution ; elle est, plus exactement, le lieu d'exercice de compétences partagées entre l'État et les communes, sans existence juridique propre.

Ce constat³ signifie que le premier degré, pourtant socle du service public d'éducation, demeure en marge des évolutions institutionnelles du système éducatif. Alors que collèges et lycées sont constitués en EPLE, dotés de la personnalité morale et de capacités d'action propres, l'école primaire reste enfermée dans un modèle aujourd'hui dépassé. L'extension des interventions des collectivités et la complexification des politiques éducatives en ont fait un espace d'action publique partagé, sans adaptation du cadre juridique. Il en résulte un déséquilibre : des responsabilités accrues mais diffuses, et un pilotage difficilement assumable⁴.

Dans ce contexte, la question du statut de l'école primaire ne peut plus être éludée. Le temps n'est-il pas venu de doter, enfin, l'école primaire d'un véritable statut ? C'est à cette interrogation que la présente contribution entend répondre.

1. Une école sans statut : une anomalie juridique

L'absence de statut juridique de l'école primaire constitue l'un des paradoxes les plus persistants du droit de l'éducation. Cette situation, longtemps tolérée, apparaît aujourd'hui en décalage avec les exigences contemporaines du service public.

Une absence de personnalité morale singulière

Contrairement aux collèges et lycées, dotés de la personnalité morale (C. éduc., art. L. 421- 1 s.), les écoles maternelles et élémentaires ne disposent d'aucune existence juridique propre. Elles constituent des structures fonctionnelles au sein des communes, sans autonomie administrative ni financière⁵. Le premier degré demeure ainsi à l'écart du mouvement d'institutionnalisation qui a

¹ Pour approfondir le sujet sous l'angle du droit : *La commune et l'école : que dit le droit ?* <https://open.spotify.com/episode/0lGnsnT6F8MQy1r3EqnvDa?si=kQ54FKOzTTqfZAJUpEiW6Q&nd=1&dlsi=87a547c65ded49f0>

² P. Bertoni, « L'itinéraire (iconoclaste) du droit de l'enseignement scolaire à travers le prisme des grands textes », in P. Bertoni et R. Matta-Duvignau (coord.), *Dictionnaire critique du droit de l'éducation, tome 1 enseignement scolaire*, Paris, Mare & Martin, 2e. éd., 2026.

³ Cour des comptes, *Les communes et l'École de la République*, rapport thématique, 2008.

⁴ Cycle des hautes études de l'éducation et de la formation, *Oser agir*, 2025.

⁵ Cour des comptes, rapport précité, réponses des collectivités territoriales, p. 139 : « *l'absence de personnalité juridique des écoles [...] prive ces dernières d'autonomie administrative et financière, contrairement aux collèges et lycées* ».

affecté l'ensemble du système éducatif. Longtemps tolérée, cette singularité apparaît aujourd'hui problématique dans un contexte de complexification de l'action publique.

Une gouvernance partagée... mais déséquilibrée

Cette absence de statut s'inscrit dans une répartition des compétences entre l'État et les communes, juridiquement stabilisée mais fonctionnellement déséquilibrée. L'État conserve la maîtrise du pédagogique (C. éduc., art. L. 211-1), tandis que les communes assurent la charge des écoles publiques (C. éduc., art. L. 212-4). Toutefois, leur intervention s'est considérablement étendue, au-delà du seul fonctionnement matériel, pour intégrer de véritables politiques éducatives locales⁶ (périscolaire, accompagnement, réussite éducative). Il en résulte une situation paradoxale : l'école primaire est au cœur d'une action publique dense et multi-acteurs, sans structure juridique permettant d'en assurer le pilotage et la coordination.

Un cadre territorial inadapté et au futur en question

L'article L. 212-2 du Code de l'éducation prévoit que « *toute commune doit être pourvue au moins d'une école élémentaire publique* », consacrant un modèle de proximité hérité de la loi Goblet du 30 octobre 1886. Ce cadre est aujourd'hui fragilisé par les évolutions démographiques et territoriales. L'école tend à dépasser l'échelle communale pour s'inscrire dans des logiques intercommunales, notamment à travers une « intercommunalité de fait » fondée sur les regroupements pédagogiques (RPI)⁷. Si ces pratiques sont bien établies, leur structuration juridique demeure incomplète. Comme l'a relevé la Cour des comptes, « *toutes les conséquences n'ont pas été tirées* »⁸ de cette évolution. L'école se situe ainsi dans un entre-deux : trop étroite à l'échelle communale, insuffisamment institutionnalisée à une échelle plus pertinente. Cette dynamique s'inscrit dans un mouvement plus large de recomposition du maillage éducatif, accentué par la baisse démographique⁹. Les projets d' « école du socle » ou d' « école des savoirs fondamentaux » traduisent une volonté de structurer des ensembles plus cohérents à l'échelle des territoires. Toutefois, ces évolutions restent largement portées par les pratiques, sans véritable traduction institutionnelle. En l'absence de statut propre, elles s'inscrivent dans un cadre juridique inchangé, révélant un décalage croissant entre l'évolution du système éducatif et ses structures.

L'indétermination institutionnelle de l'école primaire reflète un paradoxe du système éducatif français : une autonomie affichée mais contrainte dans les faits. Son absence de statut n'est pas une simple lacune, mais le symptôme de cette tension structurelle.

2. Le directeur d'école : symptôme d'un défaut d'institution

La question du statut du directeur d'école s'est imposée comme un enjeu central¹⁰. Le constat est désormais partagé : une fonction en tension, aux missions accrues mais aux moyens limités. Cette

⁶ Cour des comptes, rapport précité : l'action communale « *s'étend bien au-delà de la construction et de l'entretien des écoles* » pour intégrer de véritables « politiques éducatives locales », rapport précité, p. 2.

⁷ Cf. C. éduc., art. L.121-1 à L. 212-9. En avril 2026, une proposition de loi visant à mieux encadrer les RPI et à créer de nouveaux articles dédiés dans le code de l'éducation a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

⁸ Rapport précité, p. 104.

⁹ Ce thème sera au cœur du cycle d'étude 2026-2027 de l'IH2EF.

¹⁰ Cf. *Le premier degré : les rendez-vous manqués de l'école*, Revue Administration & Éducation – No 189 – 2026/1.

situation révèle le problème plus profond déjà évoqué : celui du statut de l'école elle-même, auquel la fonction de direction demeure étroitement liée.

Une montée en responsabilité sans transformation institutionnelle.

Depuis plusieurs décennies, les missions des directeurs d'école se sont élargies, traduisant une attente accrue en matière de pilotage local. La loi n° 2021-1716 du 21 décembre 2021 (dite loi Rilhac) en a consacré une évolution partielle, en reconnaissant un rôle de coordination et d'impulsion¹¹. Les textes précisent qu'il « *veille à la bonne marche de l'école* », organise le service des enseignants, anime l'équipe pédagogique et représente l'institution auprès des collectivités territoriales (C. éducat., art. R. 411-10). Cette montée en responsabilité s'inscrit dans un constat désormais bien établi : celui d'un décalage entre des missions élargies et des moyens inchangés, caractéristique d'une direction d'école sans véritable statut¹². Dans le même temps, la territorialisation des politiques éducatives a renforcé la position du directeur, désormais au carrefour de multiples acteurs. Il apparaît ainsi moins comme un simple enseignant chargé de tâches administratives que comme un acteur de coordination et de régulation au niveau local.

Une fonction sans pouvoir.

Si les missions du directeur d'école ont été renforcées, son statut juridique, en revanche, demeure largement inchangé. Cette dissociation entre responsabilités et prérogatives constitue le cœur de la difficulté. En premier lieu, il ne dispose pas d'un véritable pouvoir hiérarchique sur les personnels exerçant leurs fonctions au sein de l'école. En second lieu, il agit dans un cadre fortement dépendant des autorités académiques. Ses décisions s'inscrivent dans une chaîne hiérarchique limitant son autonomie¹³. Enfin, il est privé de leviers tels que l'engagement de la responsabilité de l'établissement, ou de la conduite d'une véritable politique de gestion. Cette situation le distingue fondamentalement du chef d'établissement du second degré, dont l'action s'inscrit dans le cadre d'un établissement public doté de compétences propres¹⁴. Il en résulte une situation paradoxale : le directeur est placé au centre du fonctionnement de l'école, mais sans disposer des instruments juridiques permettant d'en assurer pleinement le pilotage.

Une impasse statutaire révélatrice.

La difficulté à définir un statut du directeur d'école révèle une impasse plus profonde, liée à l'absence de statut de l'école elle-même. Depuis plusieurs décennies, les tentatives de réforme se sont concentrées sur la fonction de direction, sans remettre en cause le cadre institutionnel du premier degré. Or, ces réformes se heurtent à une limite structurelle : on ne peut conférer un pouvoir sans

¹¹ A. Taillefait, « Directeur d'école », in *Dictionnaire critique...*, t.1.

¹² Cf. notamment Haut conseil de l'éducation, *Bilan des résultats de l'école*, 2007.

¹³ Voir P. Bertoni et R. Matta-Duvignau, « Regards croisés : Libertés et responsabilités juridique des acteurs de l'éducation », in *Libertés et responsabilités des acteurs de l'éducation*, op. cit.

¹⁴ Cf. A. Taillefait, « EPLE » et « Chef d'EPL », in *Dictionnaire critique...t. 1.*

support institutionnel. Le Haut Conseil de l'éducation relevait déjà en 2007 que la question du statut du directeur ne pouvait être dissociée de celle de l'organisation de l'école primaire¹⁵.

En réalité, le système a ainsi tenté d'adapter la fonction de direction sans transformer l'institution, atteignant aujourd'hui ses limites.

3. Une solution institutionnelle identifiée... mais politiquement empêchée

La question du statut de l'école primaire a déjà donné lieu à une tentative de réforme d'ampleur avec l'introduction, par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, des établissements publics d'enseignement primaire (EPEP). Leur échec, souvent analysé comme la preuve de l'inadaptation du modèle, mérite pourtant d'être reconsidéré.

Une tentative de rationalisation institutionnelle

L'article 86 de la loi précitée a introduit la possibilité, à titre expérimental, de créer des EPEP, à l'initiative des communes, de leurs groupements ou d'établissements publics de coopération intercommunale¹⁶. L'objectif était de doter le premier degré d'une structure juridique analogue à celle des EPLE, reposant sur la personnalité morale, une gouvernance propre organisée autour d'un conseil d'administration et l'émergence d'un – véritable – chef d'établissement, distinct d'un simple coordinateur pédagogique. Cette réforme visait à « rompre avec le modèle de l'école communale d'antan » pour inscrire le premier degré dans une logique d'établissement¹⁷ et devait notamment permettre de donner un cadre juridique aux regroupements pédagogiques existants, en particulier en milieu rural. En ce sens, l'EPEP visait à mettre en cohérence l'organisation juridique de l'école avec les transformations de l'action éducative et à introduire « des différences de gestion entre les écoles d'un même territoire »¹⁸. Il apparaissait ainsi comme une réponse aux difficultés identifiées : non pas une innovation radicale, mais une extension au premier degré d'un modèle déjà éprouvé dans le second.

Un échec révélateur des résistances structurelles du système éducatif

Malgré ces ambitions, l'EPEP n'a jamais été véritablement mis en œuvre : l'expérimentation est restée marginale et le décret d'application n'a jamais été adopté. Les raisons de cet échec sont connues : elles tiennent moins à des obstacles juridiques qu'à des résistances politiques et professionnelles. Les organisations syndicales ont exprimé de fortes réserves, redoutant une « municipalisation » de l'école¹⁹ et une remise en cause du caractère national du service public. Les élus locaux ont également pu se montrer réticents, la création d'un établissement autonome étant perçue comme une limitation de leur influence. La réforme soulevait en outre la question sensible du statut du directeur, dont la transformation en chef d'établissement impliquait une évolution des rapports professionnels, peu acceptée au sein du premier degré²⁰. Enfin, elle n'a pas bénéficié du portage politique nécessaire. Le

¹⁵ Les propositions visant à renforcer le rôle du directeur s'accompagnent fréquemment d'une réflexion sur la création d'établissements du premier degré, cf. M. Pochard, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, 2008.

¹⁶ Pour consulter l'article 86 alors en vigueur entre 2004 et 2011, lien ici.

¹⁷ B. Toulemonde, « Adieu l'école d'antan ? L'établissement d'enseignement primaire arrive... », *AJDA*, 2004.

¹⁸ A. Taillefait, « Le droit des biens publics scolaires... », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, 2014.

¹⁹ F. Reiss, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2009* ; cité par A. Taillefait, art. préc.

²⁰ M. Pochard, *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, 2008.

dispositif a finalement été supprimé par la loi du 17 mai 2011²¹, sans que les questions qu’il soulevait — statut de l’école primaire et de son directeur — ne soient véritablement tranchées : « *la formule institutionnelle de l’EPEP a donc disparu [...] et les questions du statut de l’école du premier degré comme celui de son directeur demeurent éludées* »²².

Un précédent pourtant éclairant

La réforme posait de manière implicite la question du modèle de gouvernance du système éducatif, l’EPEP se situant précisément à l’intersection d’une logique traditionnelle et centralisatrice et d’une logique de territorialisation des politiques publiques appelant des formes accrues d’autonomie et de responsabilité locales. Cette tension explique les résistances rencontrées. L’expérience des EPEP apparaît d’autant plus éclairante qu’elle intervient dans un système où l’autonomie demeure largement conditionnée. Le rapport *Oser agir* met en évidence un phénomène récurrent : « *à chaque marge d’autonomie laissée aux établissements, un mécanisme de contrôle est déployé* », traduisant une difficulté persistante à assumer une véritable délégation de responsabilité. Dans ces conditions, l’absence d’institution propre au premier degré ne fait qu’accentuer cette contradiction : on attend des acteurs locaux qu’ils pilotent, innovent et coordonnent, tout en les privant des supports juridiques et organisationnels permettant d’exercer pleinement cette autonomie. Entre exigence de cohérence juridique et résistances structurelles, la question du statut de l’école ne peut être abordée qu’à la condition de repenser les équilibres sur lesquels repose le service public éducatif.

4. Une nécessité juridique

La question du statut de l’école primaire relève avant tout d’un enjeu de cohérence et de lisibilité de l’action publique. Pour autant, toute réforme en ce domaine implique de concilier des exigences parfois contradictoires, et suppose, à ce titre, de définir les conditions de possibilité d’un nouveau cadre institutionnel.

Clarifier, structurer, responsabiliser

L’attribution de la personnalité morale présenterait trois apports principaux. Elle permettrait d’abord de clarifier les responsabilités juridiques, en identifiant un niveau pertinent d’imputation, facilitant la gestion comme le contrôle. Elle contribuerait ensuite à structurer le pilotage local, dans un contexte de diversification des politiques éducatives où l’absence d’interlocuteur identifié freine la coordination. Elle permettrait enfin de responsabiliser les acteurs, en particulier le directeur d’école, dont les missions pourraient s’inscrire dans un cadre institutionnel stabilisé. Une telle évolution suppose toutefois de dépasser une autonomie de principe. Comme le rappelle le rapport *Oser agir*, « *l’autonomie ne se décrète pas ; elle se construit, se négocie, se vit* ». Elle implique des marges de manœuvre réelles, adossées à des structures capables d’en assurer l’exercice effectif. À ce titre, la création d’un établissement doté de la personnalité morale suppose également l’existence d’un budget propre.

²¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d’amélioration de la qualité du droit.

²² A. Taillefait, art. préc

Les risques d'une réforme mal maîtrisée : entre bureaucratisation et déséquilibres territoriaux

Si les apports d'un statut sont réels, ses risques ne doivent pas être sous-estimés. Le premier tient à une transposition inadaptée du modèle des EPLE. L'école primaire présente des spécificités pédagogiques et organisationnelles qui rendent problématique toute « secondarisation », marquée par une hiérarchisation accrue et une formalisation excessive. Le deuxième risque concerne les déséquilibres territoriaux. Un statut uniforme pourrait produire des effets contrastés selon les contextes locaux. Là où les formes de mutualisation, notamment les RPI, se sont construites de manière pragmatique, une réforme trop rigide pourrait fragiliser des équilibres déjà établis. Le troisième risque tient aux relations entre l'État et les collectivités territoriales. La création d'un établissement du premier degré implique de redéfinir des coopérations institutionnelles sensibles, au cœur des équilibres du système éducatif. Enfin, la réforme soulève des enjeux importants en matière de ressources humaines : évolution du statut du directeur, redéfinition des relations hiérarchiques, différenciation possible des parcours professionnels.

Vers un modèle différencié, adapté et expérimental

Quelles modalités envisager ? Une première piste réside dans le recours à l'expérimentation. Le cadre constitutionnel le permet, qu'il s'agisse des habilitations du législateur (art. 37-1) ou des possibilités de dérogation ouvertes aux collectivités territoriales (art. 72, al. 4). Une relance d'EPEP « nouvelle génération », adaptés aux territoires pourrait ainsi permettre de dépasser les blocages passés. Une seconde piste tient à une approche différenciée, tenant compte de la diversité des situations. Plusieurs formes d'organisation pourraient être envisagées, allant de structures de coordination à de véritables établissements publics, selon les contextes locaux. Une telle différenciation, si elle répond à une exigence d'adaptation, accroît toutefois la complexité du cadre juridique et met en tension unité du droit et diversité des situations. Enfin, l'expérimentation elle-même constitue un choix exigeant. Elle suppose d'admettre des différenciations au regard du principe d'égalité, d'en encadrer strictement les conditions et d'assurer une évaluation effective des dispositifs. Elle requiert également l'adhésion des acteurs de terrain, sans laquelle toute réforme demeure formelle.

Par ailleurs, les débats contemporains relatifs à l'« école du socle » ou à l'« école des savoirs fondamentaux » confirment que la question du statut de l'école primaire dépasse désormais le seul cadre du premier degré. Dans un contexte de recomposition territoriale et de contraction démographique, ces projets traduisent une volonté de structurer le système éducatif autour d'ensembles plus intégrés, à l'échelle des territoires. Or, une telle évolution suppose l'existence d'acteurs institutionnels clairement identifiés et dotés de capacités d'action. De ce point de vue, l'absence de statut de l'école primaire apparaît comme un obstacle à toute recomposition d'ensemble du système éducatif.

L'établissement doit pouvoir être considéré comme le « pivot stratégique de la réussite éducative », au cœur d'une gouvernance territoriale partagée. Or, en l'absence de statut juridique de

l'école primaire, cette logique de pilotage ne peut pleinement s'appliquer au premier degré, ce qui renforce encore l'idée d'un désalignement entre les principes contemporains de gouvernance éducative et les structures juridiques existantes. Au fond, le paradoxe est connu : le système éducatif français appelle à l'autonomie, à « faire confiance aux acteurs de terrain » tout en multipliant les mécanismes de contrôle. Doter l'école primaire d'un statut ne relève ni de l'évidence ni de l'utopie. C'est désormais une nécessité juridique. A défaut, elle continuera d'être un espace d'action publique sans véritable centre de gravité, au risque d'en fragiliser la cohérence.

Raphaël Matta-Duvignau

Maître de conférences en droit public (UVSQ)
Expert associé et chercheur en résidence IH2EF
Président de l'Observatoire du droit de l'éducation
Contact : raphael.matta-duvignau@uvsq.fr