

N° 2423

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2024

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

*en conclusion des travaux de la mission d'information
relative au **financement public de l'enseignement privé sous contrat***

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. PAUL VANNIER ET CHRISTOPHER WEISSBERG,

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN MONTANT DE DÉPENSES PUBLIQUES DIFFICILE À ÉVALUER ET PEU TRANSPARENT	11
A. UNE ACCUMULATION COMPLEXE DE FINANCEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SOUS CONTRAT	11
1. 1959-2024 : 65 ans de superposition progressive de dispositifs de financements publics	11
a. Avant la loi « Debré » de 1959, une absence de financements publics sauf exception	11
b. La loi « Debré », fondement du cadre juridique actuel.....	12
c. Les évolutions du cadre juridique du financement des établissements privés après 1959	14
2. Le modèle de financement actuel	16
a. L'État : premier financeur des établissements privés sous contrat	16
b. Les collectivités territoriales : des financeurs incontournables aux marges de manœuvre importantes.....	23
3. Le cas français.....	34
a. Un financement des établissements privés très majoritairement public	34
b. Un pilotage public comparativement faible	37
B. UNE DÉPENSE TOTALE DIFFICILE À ÉVALUER ET PROBABLEMENT SOUS-ESTIMÉE	40
1. Une évolution à la hausse des moyens publics bénéficiant aux établissements privés sous contrat, par parité avec l'évolution des dépenses pour l'enseignement public	40
a. Une évolution à la hausse des moyens alloués aux établissements privés.....	40
b. Une dépense par élève moindre que pour les élèves scolarisés dans le public mais qui résulte notamment d'effets de structure	42
2. Un montant global difficile à estimer	43
3. Une dépense publique en tout état de cause sous-estimée.....	45

C. UN SYSTÈME D'ALLOCATION PEU TRANSPARENT ET QUI S'ÉCARTE DU CADRE LÉGAL.....	47
1. Des modèles d'allocation peu transparents et pouvant être à géométrie variable ..	47
a. Le ratio 80-20 : une règle non-écrite au fondement de l'attribution des moyens	47
b. Une répartition territoriale des moyens assise sur un modèle d'allocation non public	49
2. Aux établissements la loi, aux réseaux la pratique	50
a. Le dialogue avec les réseaux : facilité pratique, questionnement juridique	50
b. Un traitement inégal selon les réseaux	54
3. L'absence de prise en compte réelle du besoin scolaire reconnu	60
II. UN SYSTÈME HORS DE CONTRÔLE ?	66
A. « ON SE FAIT CONFIANCE » : UN CONTRÔLE EN PRINCIPE COMPLET, EN PRATIQUE TRÈS LÂCHE.....	66
1. Un contrôle pédagogique des enseignants classique, mais qui omet un certain nombre d'éléments	67
a. Des maîtres contractuels inspectés, des maîtres délégués laissés de côté	67
b. Une absence d'inspection pédagogique des établissements.....	70
2. Un contrôle administratif de l'établissement reposant sur de rares signalements ..	73
3. Un contrôle budgétaire insuffisant et une réglementation inopérante	75
a. Un contrôle comptable basique	77
b. Un audit budgétaire tous les 1 500 ans	81
c. Le contrôle par les ordonnateurs à renforcer	85
B. DES POSSIBILITÉS DE DÉRIVES ET DE DÉTOURNEMENTS	88
1. L'utilisation de fonds publics à d'autres fins que celles prévues.....	89
a. La fongibilité des produits : la grande caisse noire	89
b. Le libre emploi du forfait d'externat	91
c. Une illustration : l'utilisation des crédits du Pacte	92
d. Le cas de la formation des enseignants du privé	93
2. La possible rémunération d'heures fictives	94
a. Le cas des personnels de direction.....	94
b. Le cas des heures de cours de 50 minutes.....	95
3. L'exploitation possible des niches fiscales	98
C. L'IMPOSSIBLE RUPTURE DU CONTRAT ?.....	98
1. Une procédure extrêmement rare.....	98
2. Les cas Stanislas et Averroès : deux poids deux mesures ?.....	100
a. Le cas Stanislas : malgré des manquements indéniables, aucune rupture de contrat envisagée	100
b. Le cas Averroès : une procédure discriminatoire ?	102

III. PARITÉ DES FINANCEMENTS, DISPARITÉ DES RÈGLES	110
A. UNE CONTRIBUTION MAJEURE À LA DÉGRADATION DE LA MIXITÉ SOCIALE ET SCOLAIRE	110
1. Une dégradation de la mixité sociale	111
a. Le coût de la scolarité, premier facteur limitant de la mixité sociale	111
b. Des établissements qui concentrent les enfants issus des catégories les plus favorisées	113
2. Une faible mixité scolaire	122
3. La réponse inadaptée apportée par le protocole conclu avec le SGEC et la nécessité d'introduire une plus forte modulation des financements	126
B. UNE ASSOCIATION « À LA CARTE » AUX OBLIGATIONS DU SERVICE PUBLIC	134
1. La liberté pour qui ? De la volonté des parents au choix des établissements	134
a. Une sélection sur des critères peu transparents	134
b. Des exclusions en cours de scolarité contraires au code de l'éducation.....	135
2. Les droits des enfants potentiellement bafoués	137
a. Un mécanisme de sanctions disciplinaires ne garantissant pas les principes fondamentaux du droit de la défense	138
b. Un non-respect de la liberté de conscience	141
3. Une mise en œuvre aléatoire des politiques publiques	143
C. LA CROISÉE DES CHEMINS	146
1. Du règne de la concurrence généralisée.....	146
2. ...au pilotage public assumé	148
TRAVAUX DE LA COMMISSION	151
LISTE DES PROPOSITIONS	153
ANNEXE 1 : ÉTAT DES LIEUX DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EN FRANCE	159
ANNEXE 2 : CONTRAT-TYPE D'ASSOCIATION	162
ANNEXE 3 : MODÈLE DE CONVENTION POUR L'ALLOCATION DE SUBVENTIONS FACULTATIVES AUX COLLÈGES PRIVÉS PAR LE DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE	166
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	171
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS AU COURS DES DÉPLACEMENTS	177

INTRODUCTION

Depuis 1959 et l'adoption de la loi dite Debré, des établissements d'enseignement qualifiés de « privés » peuvent, s'ils répondent à un besoin scolaire reconnu, conclure avec l'État un contrat par lequel ils s'associent au service public de l'éducation. En contrepartie de la rémunération de leurs enseignants et de la prise en charge de leurs frais de fonctionnement, ils s'engagent à dispenser un enseignement conforme aux programmes de l'enseignement public et à garantir la liberté de conscience et l'égal accès de tous les élèves, sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances.

Les établissements d'enseignement privés sous contrat avec l'État scolarisaient, à la rentrée 2022, plus de deux millions d'élèves, soit près de 17 % des effectifs totaux des élèves en France – 13,4 % des élèves du premier degré et 21 % des élèves du second degré – au sein de 7 500 établissements. Si le réseau des établissements catholiques regroupe la très grande majorité des élèves et des établissements privés sous contrat (près de 96 % des élèves), il cohabite avec un grand nombre d'autres réseaux : les établissements laïques (35 000 élèves), les établissements juifs (25 000 élèves), les établissements d'enseignement en langue régionale (15 000 élèves), les établissements protestants (3 000 élèves) et les établissements musulmans (1 300 élèves).

Alors même que l'article L. 151-3 du code de l'éducation dispose que « *les établissements publics sont fondés et entretenus par l'État, les régions, les départements ou les communes. Les établissements privés sont fondés et entretenus par des particuliers ou des associations* », la réalité est tout autre.

Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré ont ainsi perçu, en 2022, environ 13,8 milliards d'euros, dont environ 10,4 milliards d'euros d'argent public (8,5 milliards d'euros de l'État et 1,9 milliard d'euros des différents échelons de collectivités territoriales), complétés par 3,3 milliards d'euros de contributions des familles et 159 millions d'euros versés par des entreprises ⁽¹⁾. Ces financements, en partie en raison de l'application d'une règle de parité avec l'évolution des dépenses pour l'enseignement public, sont en forte hausse : le seul programme 139 de la mission budgétaire *Enseignement scolaire*, par lequel l'État finance les établissements d'enseignement privés, s'élève pour l'année 2024 à plus de 9 milliards d'euros. La part du financement public des établissements privés – environ 75 % – ne représente pas, en elle-même, une spécificité française. En revanche, un financement public élevé, comme en Belgique par exemple, est généralement associé à davantage de contreparties imposées aux établissements.

(1) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale, *Repères et références statistiques 2024*.

Les familles qui ont recours à de tels établissements – environ une famille sur deux scolarise au moins l'un de ses enfants dans un établissement privé, pour au moins une partie de son parcours scolaire⁽¹⁾ – avancent comme premières motivations, loin devant le caractère confessionnel, la réputation de l'établissement, la discipline et l'encadrement qu'il promet (notamment, selon M. Weissberg, la capacité à remplacer plus efficacement les enseignants absents ainsi que la moindre participation aux mouvements de grève, qui pénalisent les familles), les résultats qu'il affiche ou encore la sécurité qu'il garantirait. Les enseignants qui s'y engagent soulignent, pour leur part, l'importance de la question de l'affectation, les enseignants des établissements privés n'étant pas soumis aux règles de mobilité académique ou nationale qui s'imposent aux enseignants des établissements publics du premier et du second degré.

Les établissements d'enseignement privés sont implantés sur le territoire de manière très hétérogène : certains départements, comme la Vendée, comptent plus de 50 % d'établissements privés quand d'autres, comme la Creuse, en comptent moins de 5 %. Ils présentent également une grande diversité en leur sein : loin d'être réductibles aux seuls établissements parisiens élitistes, ils comptent ainsi parmi eux un grand nombre de petites structures, parfois rurales, au sein desquelles la mixité sociale est importante. L'approche doit donc nécessairement être nuancée en fonction des territoires, des réseaux ou des établissements, bien que des tendances générales se dégagent, s'agissant en particulier de la faiblesse des contrôles exercés sur les établissements ou du recul de la mixité sociale et scolaire voire, pour M. Vannier, de l'aggravation de la ségrégation socio-scolaire ces vingt dernières années.

Quarante ans après, le cycle ouvert par le projet de loi dit Savary et les mobilisations qu'il a suscitées semble se clore. Pendant cette période, peu d'attention a été portée à cette question, sans doute parce que la dualité du système scolaire semble un sujet si sensible que personne n'a osé prendre le risque de rouvrir un débat souvent caricaturé comme pouvant conduire à une « guerre scolaire », alors qu'un équilibre fragile paraît avoir été trouvé depuis 1984. Un haut fonctionnaire entendu par les rapporteurs évoquait ainsi une « culture de l'évitement », jointe à d'objectives difficultés de ressources humaines pour assurer un contrôle effectif des établissements privés sous contrat.

Le sujet présente cependant aujourd'hui une acuité particulière qui n'est pas propre à la France : l'OCDE évoquait ainsi la pertinence de ce sujet dans un grand nombre d'États où les questions de mixité sociale, d'affectation, ou encore de relations entre le public et le privé sont de plus en plus débattues. Il s'inscrit toutefois, pour notre pays, dans un contexte très spécifique. Si la liberté de l'enseignement que garantit la Constitution n'est pas remise en cause, et si, pour certains, les établissements privés contribuent au service public de l'éducation et à

(1) Ce chiffre a été évoqué plusieurs fois en audition, notamment par M. Choukri Ben Ayed, sociologue, et M. Philippe Delorme, secrétaire général de l'enseignement catholique, sans que sa source exacte n'ait été précisée.

l'offre de formation (notamment en langue régionale ou pour poursuivre un projet éducatif particulier), il s'agit d'un domaine extrêmement sensible, qui met en tension l'ensemble des intérêts particuliers avec l'intérêt général. Les récentes affaires relayées par les médias, évoquant les dérives rencontrées dans certains établissements privés ou la polémique suscitée par la scolarisation des enfants de la précédente ministre de l'Éducation nationale dans ces mêmes établissements privés en témoignent.

Ce « *kaïros* », cette opportunité, doit être saisie pour étudier de près le fonctionnement des établissements privés, de manière objective et rigoureuse. Sans chercher à faire table rase de l'existant – qui, en outre, pour M. Weissberg, fonctionne parfois de manière satisfaisante – il s'agit de garantir un cadre juridique et financier qui permette d'assurer le respect des règles qui s'imposent au service public de l'éducation, dans l'intérêt de l'ensemble des élèves et du pays.

À cet égard, les rapporteurs de la mission se sont donné un triple objectif :

– mesurer le montant total de l'ensemble des financements publics alloués aux établissements d'enseignement ;

– évaluer la fréquence et la qualité des contrôles, tant pédagogiques que budgétaires, réalisés sur ces établissements privés ;

– estimer la participation réelle de ces établissements au service public de l'éducation, en matière de mixité sociale et scolaire, d'accompagnement des élèves vers la réussite, de déploiement des politiques publiques nationales ou encore de prise en compte des droits des élèves.

Les rapporteurs ont choisi de centrer leur étude sur les établissements sous contrat *d'association* avec l'État, les établissements disposant d'un contrat *simple* étant résiduels. Le champ de l'enseignement supérieur a, par ailleurs, été écarté du périmètre de la mission. Enfin, l'enseignement hors contrat (qui représente moins de 1 % des élèves) n'a pas davantage été étudié, mais nécessiterait sans doute une mission spécifique, tant les enjeux de financement et de contrôle y sont également prégnants.

Les rapporteurs ont, au cours des six mois de leur mission, entendu les représentants de près de 60 organismes lors de 43 auditions : administrations centrales et déconcentrées, réseaux d'établissements, enseignants, chefs d'établissements, parents d'élèves, sociologues, collectivités territoriales, avocats, cercles de réflexion, etc. Ils ont également effectué deux déplacements, à Rennes d'une part, et à Marseille d'autre part. Ils se font le relais de ce qu'ils ont entendu au cours de ces échanges, et rappellent qu'il ne leur a pas été systématiquement possible de vérifier l'ensemble des allégations avancées ni d'en mesurer la portée.

Il résulte de leur étude que, malgré les sommes en jeu, aucune administration ou institution n'est en mesure de fournir un montant consolidé de la dépense allouée aux établissements privés. Cette dépense, dont l'allocation est peu

transparente, sans cadre légal systématiquement défini et éminemment politique, est en outre très nettement sous-estimée compte tenu de mécanismes de financements indirects.

La mission conclut également que la fréquence et la profondeur des contrôles réalisés sur les établissements privés sous contrat sont très largement insuffisantes au regard des enjeux que ceux-ci présentent en matière de finances publiques mais aussi s'agissant de la qualité d'enseignement ou du respect des valeurs de la République. De nombreux détournements ou dérives ont été portés à la connaissance des rapporteurs, qui, bien qu'il soit difficile de mesurer la part qu'ils représentent, appellent une réaction rapide et ferme de l'État.

Enfin, les rapporteurs estiment que les contreparties exigées des établissements privés sont également loin d'être à la hauteur des financements qu'ils perçoivent au titre de leur association au service public de l'éducation, comme en témoignent la dégradation de la mixité sociale et scolaire, ou encore leur faible participation à la mise en œuvre de certaines politiques publiques.

Les rapporteurs formulent 55 propositions – certaines communes aux deux rapporteurs, d'autres pouvant diverger selon leurs appréciations respectives – pour répondre à ces différents enjeux et garantir le plein respect par les établissements privés des obligations qui résultent du contrat qu'ils ont conclu avec l'État.

I. UN MONTANT DE DÉPENSES PUBLIQUES DIFFICILE À ÉVALUER ET PEU TRANSPARENT

A. UNE ACCUMULATION COMPLEXE DE FINANCEMENTS PUBLICS EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SOUS CONTRAT

1. 1959-2024 : 65 ans de superposition progressive de dispositifs de financements publics

a. Avant la loi « Debré » de 1959, une absence de financements publics sauf exception

Lorsque la liberté d'enseignement est proclamée par la Charte constitutionnelle de 1830, la distinction entre l'école publique et l'école libre se fonde principalement sur le mode de financement, l'école libre ne recevant aucun fonds de l'État. Cette distinction est rappelée à plusieurs reprises jusqu'en 1959, bien que certains dispositifs prévoient des exceptions.

Sous la Deuxième République, la loi du 15 mars 1850 relative à l'enseignement, dite loi Falloux fait officiellement naître le dualisme scolaire en consacrant la liberté d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires. Elle prévoit, toutefois, un financement distinct pour ces deux catégories d'établissements, les écoles alors dites « libres » ne recevant pas de fonds publics. Son article 17 dispose ainsi que « *la loi reconnaît deux espèces d'écoles primaires ou secondaires :*

- 1) les écoles fondées ou entretenues par les communes, les départements ou l'État, et qui prennent le nom d'écoles publiques ;*
- 2) les écoles fondées et entretenues par des particuliers ou des associations, et qui prennent le nom d'écoles libres. »*

S'agissant de l'enseignement secondaire, l'article 69 de cette même loi autorise cependant les communes, les départements et l'État à subventionner les établissements d'enseignement général du second degré privés dans la limite des 10 % des dépenses annuelles de l'établissement ⁽¹⁾. Ces subventions sont alors soumises à l'avis préalable des conseils académiques. Les dispositions de cet article sont aujourd'hui reprises à l'article L. 151-4 du code de l'éducation.

La loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire, dite loi Goblet réaffirme la distinction de financement entre les établissements publics et les établissements libres, désormais dénommés « privés », s'agissant des établissements primaires. Son article 2 dispose ainsi que « *les établissements*

(1) « Art. 69. – Les établissements libres peuvent obtenir des communes, des départements ou de l'État un local et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. »

d'enseignement primaire de tout ordre peuvent être publics, c'est-à-dire fondés et entretenus par l'État, les départements ou les communes, ou privés, c'est-à-dire fondés et entretenus par des particuliers ou des associations ». En application de cette loi, les écoles primaires ne peuvent recevoir aucune aide de la part des communes ni des autres collectivités.

La loi du 25 juillet 1919 relative à l'organisation de l'enseignement technique industriel et commercial dite loi Astier autorise indirectement les établissements secondaires privés scolarisant des élèves des voies technologique ou professionnelle à recevoir des subventions de la part des collectivités publiques, sans limitation particulière, ainsi que la taxe d'apprentissage des entreprises, dès lors qu'elle ne reprend pas pour ces établissements les dispositions de la loi Falloux applicables aux établissements d'enseignement général du second degré.

En somme, à l'exception de l'article 69 de la loi Falloux qui permet aux communes, aux départements et à l'État d'octroyer une subvention à un établissement libre dans la limite de 10 % des dépenses annuelles de l'établissement, et de la loi Astier qui n'interdit pas aux collectivités de financer les établissements secondaires privés scolarisant des élèves des voies technologique ou professionnelle, les établissements privés sont financés, avant 1959, par les seules contributions familiales et religieuses.

b. La loi « Debré », fondement du cadre juridique actuel

La loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, dite loi Debré sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés a créé le cadre juridique qui régit aujourd'hui encore les relations entre l'État et les établissements d'enseignement privés sous contrat. Ce cadre se traduit, pour les établissements qui le souhaitent, par la conclusion de contrats avec l'État qui peuvent être de deux natures :

– un contrat d'association : ce contrat, ouvert à tous les établissements privés dès lors qu'un besoin scolaire est reconnu, prévoit que l'établissement organise l'enseignement « *conformément aux règles et aux programmes de l'enseignement public* » ;

– un contrat simple : ce contrat, réservé aux écoles maternelles et élémentaires qui le souhaitent, prévoit que l'établissement organise l'enseignement « *par référence aux programmes et aux règles générales relatives aux horaires de l'enseignement public* ».

Le contrat d'association peut porter sur une partie ou sur la totalité des classes de l'établissement. Sa conclusion se traduit par la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes concernées « *dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public* » (article 4). Cette disposition est aujourd'hui reprise à l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

Il s'agissait, dans l'esprit du législateur de 1959, d'assurer plusieurs objectifs :

– absorber le flux important d'élèves résultant de l'accroissement démographique, de la massification scolaire et de l'extension de l'obligation de scolarisation à 16 ans par l'ordonnance n° 59-45 du 6 janvier 1959, alors que l'enseignement public, en cet après-guerre, ne pouvait y suffire ;

– garantir la qualité de l'enseignement dispensé dans les établissements privés, notamment par un accroissement des contrôles exercés ;

– apporter une solution au problème récurrent de financement des établissements privés, en grand manque de moyens, en particulier dès lors que les religieux non rémunérés dispensant l'enseignement sont progressivement remplacés par des laïcs rémunérés.

Le mécanisme, qui permet alors à l'État de scolariser l'ensemble des élèves pour un moindre coût public – non prise en charge de la construction et de l'entretien des établissements, absence de financement de la retraite des enseignants, etc. – est alors conçu comme temporaire, pour une dizaine d'années environ. **La loi, envisagée comme une loi de transition destinée à faire face à une situation d'urgence, ne semble ni avoir eu pour objet de construire un système dual durable ni avoir été conçue pour le temps long. Un certain nombre des difficultés aujourd'hui rencontrées peuvent résulter de cette situation.**

Les établissements privés pouvaient, au moment de l'adoption de la loi, choisir trois voies :

– rejoindre l'enseignement public : les maîtres en fonction lorsque la demande est agréée sont soit titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, soit maintenus en qualité de contractuels ;

– conclure l'un des contrats proposés, sous réserve de répondre à un besoin scolaire reconnu ;

– conserver le statut d'établissement privé « hors contrat ».

Par ailleurs, un amendement de dernière minute a introduit dans le texte la notion de « caractère propre », à l'initiative du général de Gaulle et d'André Boulloche, alors ministre de l'Éducation nationale. Ceci permet de reconnaître les spécificités des établissements privés, tout en les circonscrivant au seul champ de la vie scolaire, à l'exclusion de l'enseignement au sens strict. Le caractère propre ne fait l'objet d'aucune définition précise dans la loi, ceci étant, selon l'historien Bruno Poucet, parfaitement délibéré : il revient à chaque établissement de définir ce qui fait son « caractère propre », sans en délimiter le périmètre *a priori*. Issu de l'article 1^{er} de cette loi de 1959, l'article L. 442-1 du code de l'éducation dispose ainsi que « *l'établissement, tout en conservant son caractère propre, doit donner cet enseignement dans le respect total de la liberté de conscience. Tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances, y ont accès.* »

c. Les évolutions du cadre juridique du financement des établissements privés après 1959

Plusieurs lois ultérieures à la loi Debré ont conduit à un accroissement progressif des financements alloués aux établissements privés.

Ainsi, la loi du 25 novembre 1977 complémentaire à la loi n° 59-1557 du 31 décembre 1959, modifiée par la loi n° 71-400 du 1^{er} juin 1971, et relative à la liberté de l'enseignement, dite loi Guerneur, insère deux nouveaux articles à la loi Debré qui contribuent à accroître la prise en charge des établissements privés par la puissance publique :

– l'article 14 autorise les subventions de l'État pour le financement des dépenses d'aménagement ou d'équipement destinés aux enseignements préparant à la formation professionnelle : « *Les établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus aux articles 4 et 5 ci-dessus reçoivent de l'État, dans la limite des crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances, une subvention pour les investissements qu'ils réalisent au titre des constructions, de l'aménagement et de l'équipement destinés aux enseignements complémentaires préparant à la formation professionnelle prévue à l'article 4 de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975* ». Cette disposition est désormais reprise à l'article L. 442-15 du code de l'éducation ;

– l'article 15 prévoit l'égalisation des situations des enseignants du public et du privé : « *Les règles générales qui déterminent les conditions de service et de cessation d'activité des maîtres titulaires de l'enseignement public ainsi que les mesures sociales et les possibilités de formation dont ils bénéficient, sont applicables également et simultanément aux maîtres justifiant du même niveau de formation, habilités par agrément ou par contrat à exercer leur fonction dans des établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat. Ces maîtres bénéficient également des mesures de promotion et d'avancement prises en faveur des maîtres de l'enseignement public.* » ;

– le même article prévoit la prise en charge, par l'État, des dépenses de formation des enseignants du privé : il dispose que « *les charges afférentes à la formation initiale et continue des maîtres susvisés sont financées par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que ceux qui sont retenus pour la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement public* ». Ces dispositions sont reprises à l'article L. 914-1 du code de l'éducation.

La loi n° 85-97 dite loi Chevènement du 25 janvier 1985 adapte la loi Debré aux lois de décentralisation et prévoit une procédure de passation des contrats s'insérant dans le cadre de crédits limitatifs et dans le respect de schémas prévisionnels des formations. Ainsi, son article 27-3 dispose que « *en ce qui concerne les classes des établissements d'enseignement privés du second degré, la conclusion des contrats est subordonnée aux règles et critères mentionnés à l'alinéa précédent et, en outre, à la compatibilité avec l'évaluation de l'ensemble des besoins figurant aux schémas prévisionnels, aux plans régionaux et à la carte des formations supérieures prévus aux paragraphes II et VI de l'article 13* ».

Cette loi institue, également, la contribution forfaitaire des collectivités territoriales à la scolarisation des élèves de leur territoire dans un établissement privé. Son article 27-5 précise ainsi que « *les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré sont prises en charge sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an et calculées selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public* ». L'article ajoute que « *la contribution des départements pour les classes des collèges, des régions pour les classes des lycées et de la région de Corse pour les classes des collèges et des lycées est calculée par rapport aux dépenses correspondantes de fonctionnement matériel afférentes à l'externat des établissements d'enseignement public ; elle est égale au coût moyen correspondant d'un élève externe, selon le cas, dans les collèges ou dans les lycées de l'enseignement public du département ou de la région* ».

Par la suite, les accords du 16 juin 1992, dits Lang-Cloupet (du nom du ministre de l'Éducation nationale et du secrétaire général de l'enseignement catholique), prévoient la prise en charge de nouvelles dépenses par l'État s'agissant des documentalistes, une amélioration du régime de retraite et une révision de la formation des enseignants dans une structure cloisonnée au sein des instituts universitaires de formation des maîtres. Ils prévoient également une réévaluation du forfait d'externat.

Enfin, deux lois instaurent la prise en charge, par la commune de résidence d'un enfant, de sa scolarisation dans un établissement privé d'une autre commune, en alignant progressivement le mécanisme sur le dispositif existant pour les écoles publiques ⁽¹⁾. L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, issu d'un amendement du sénateur Michel Charasse, pose une obligation générale de financement par la commune de résidence de la scolarisation des élèves inscrits dans une école élémentaire privée d'une autre commune. Aucune conditionnalité liée à l'absence de capacités d'accueil dans des écoles publiques de la commune de résidence, ou à l'existence d'une contrainte familiale n'était requise, contrairement à ce qu'imposait l'article L. 212-8 du code de l'éducation dans le cas de la prise en charge de la scolarisation des élèves d'une commune dans les écoles publiques d'une autre. La loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, dite loi Carle précise le dispositif, en instituant un régime juridique propre au financement de la scolarisation des élèves non-résidents dans des écoles privées, distinct mais analogue à celui valable pour l'enseignement public. La contribution de la commune de résidence constitue ainsi une dépense obligatoire lorsque cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil, et qu'il en est empêché en raison de l'absence de capacités d'accueil suffisantes dans

(1) Dispositif prévu par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, aujourd'hui codifié à l'article L. 212-8 du code de l'éducation.

une école publique de la commune de résidence ou de contraintes liées aux obligations professionnelles des parents, à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la commune d'accueil ou à l'existence de raisons médicales.

Plus récemment, deux catégories de mesures, qui dupliquent des dispositifs mis en œuvre pour les établissements publics, viennent contribuer à abonder les fonds versés aux établissements publics :

– l'abaissement de la scolarisation obligatoire à trois ans, par la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance. L'adoption de cette loi conduit à l'obligation, pour les communes, de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes maternelles privées sous contrat, qu'elles ne finançaient auparavant que de manière facultative (cf. *infra*) ;

– la mise en œuvre à compter de la rentrée 2023 du dispositif du « Pacte » avec les enseignants, prévoyant une augmentation « socle » des rémunérations ainsi que la rémunération supplémentaire de l'accomplissement de missions nouvelles. Les enseignants des établissements privés y sont éligibles et percevront, en application du principe de parité (cf. *infra*) une enveloppe pouvant atteindre au total 400 millions d'euros (soit 20 % des deux milliards d'euros consacrés aux deux versants du Pacte).

En définitive, il apparaît qu'entre 1959 et 2023, l'application d'un principe de parité des financements entre public et privé ainsi qu'un consensus des majorités politiques successives ont conduit à l'accumulation progressive de dispositifs de financement favorables aux établissements d'enseignement privés, au point semble-t-il de déplacer l'équilibre initial instauré par la loi Debré.

2. Le modèle de financement actuel

a. L'État : premier financeur des établissements privés sous contrat

L'octroi de financements publics aux établissements d'enseignement privés est reconnu par le Conseil constitutionnel comme composante essentielle du principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement (décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977 et décision n° 93-329 DC du 13 janvier 1994).

À ce titre, l'État prend en charge un certain nombre de dépenses associées au fonctionnement des établissements d'enseignement privés. Celles-ci sont, pour l'essentiel, explicitement mentionnées au chapitre II (*Rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés*) du titre IV (*Les établissements d'enseignement privés*) du livre IV (*Les établissements d'enseignement scolaire*) de la deuxième partie du code de l'éducation.

Elles sont principalement inscrites au programme budgétaire 139 de la mission *Enseignement scolaire*, doté pour 2024 de 9,04 milliards d'euros, et dont la responsabilité revient à la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale.

Le programme budgétaire 139 *Enseignement privé du premier et du second degré*

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degré* finance les dépenses relatives aux établissements d'enseignement privés sous contrat, sous la responsabilité de la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale.

Les moyens inscrits pour 2024 sur le programme 139 s'élèvent à 9,04 milliards d'euros, soit une progression 6,70 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. Cette augmentation est plus importante que l'augmentation des moyens alloués à l'enseignement public : + 4,58 % pour le programme 140, *Enseignement public du premier degré* ; + 5,40 % pour le programme 141, *Enseignement public du second degré* (soit une augmentation de 5,05 % des dépenses pour les établissements publics comptabilisées par ces deux programmes, dont le montant total s'élève à 65,26 milliards d'euros, pour 10 millions d'élèves scolarisés) ; la direction des affaires financières précise que cette évolution différenciée s'explique notamment par l'application aux mesures indemnitaires des taux de charges patronales de 36,03 % pour le privé (incluant les cotisations vieillesse) et de 5 % pour l'enseignement public (hors compte d'affectation spéciale *Pensions*).

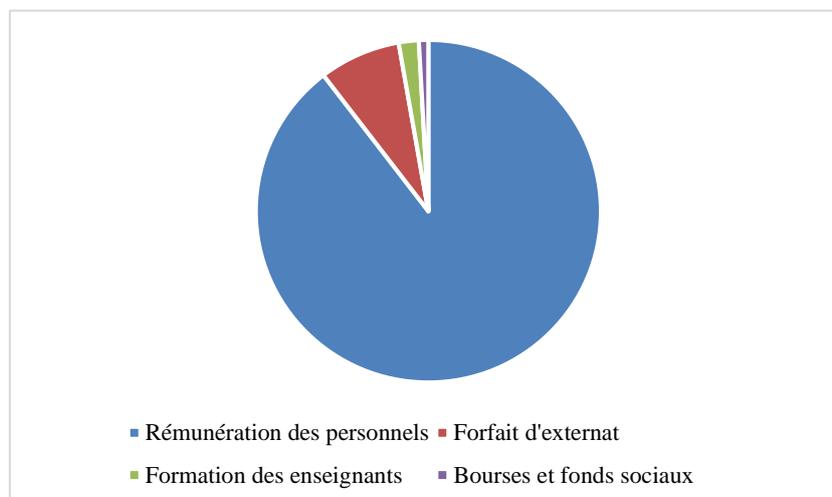
Au sein du programme 139, les dépenses de personnel (titre 2) représentent plus de 90 % du total, soit 8,1 milliards d'euros pour 2024, permettant de rémunérer 143 668 personnes physiques (essentiellement des enseignants, les inspecteurs intervenant dans les établissements privés étant rémunérés par les programmes 140 et 141 et les accompagnants d'élèves en situation de handicap par le programme 230). Ces dépenses sont en hausse de 6,1 % (soit 497 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale pour 2023. Cette variation s'explique principalement la mise en œuvre de mesures catégorielles (+ 453 millions d'euros) au titre de la revalorisation sans condition des enseignants et du Pacte.

Les crédits « hors titre 2 », qui s'élèvent à environ 900 millions d'euros pour 2024, financent principalement des dépenses d'intervention, en particulier le forfait d'externat (686 millions d'euros), les bourses et fonds sociaux (80 millions d'euros), la formation des enseignants (40 millions d'euros de dépenses d'intervention, auxquels s'ajoutent 129 millions d'euros de dépenses de personnel). Ces crédits sont en hausse de 70 millions d'euros par rapport à la LFI 2023. Les principales variations portent sur la mise en place des gratifications de stage pour les lycées de la voie professionnelle (+ 77 millions d'euros) et l'inscription d'une enveloppe au titre du fonds d'innovation pédagogique (+ 4 millions d'euros), l'ajustement des enveloppes consacrées aux bourses et au forfait d'externat du fait de la baisse démographique (– 11 millions d'euros).

Les crédits de fonctionnement sont marginaux (5,4 millions d'euros).

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* présente l'originalité de comprendre les crédits consacrés à tous les niveaux d'enseignement scolaire, alors que les crédits consacrés aux écoles et établissements publics sont répartis entre le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*.

**PRINCIPALES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS
(PROGRAMME 139)**



Source : mission d'information à partir des données du projet annuel de performances de la mission Enseignement scolaire annexé au projet de loi de finances pour 2024.

i. La rémunération des enseignants alignée sur celle du public

L'État prend en charge la rémunération des enseignants affectés aux établissements d'enseignement privés sous contrat.

L'article L. 442-5 du code de l'éducation précise notamment que « *Dans les classes faisant l'objet du contrat, l'enseignement [...] est confié, en accord avec la direction de l'établissement, soit à des maîtres de l'enseignement public, soit à des maîtres liés à l'État par contrat. Ces derniers, en leur qualité d'agent public, ne sont pas, au titre des fonctions pour lesquelles ils sont employés et rémunérés par l'État, liés par un contrat de travail à l'établissement au sein duquel l'enseignement leur est confié, dans le cadre de l'organisation arrêtée par le chef d'établissement, dans le respect du caractère propre de l'établissement et de la liberté de conscience des maîtres.* »

L'article L. 442-14 du code de l'éducation prévoit que le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants est fixé chaque année en loi de finances et fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formation dispensées. Ce même article prévoit également que ce montant prend en compte « *des contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les établissements d'enseignement publics du fait de conditions démographiques, sociales ou linguistiques particulières* ».

Pour l'année 2024, 132 960 enseignants du premier et du second degrés sous plafond d'emploi devraient ainsi être rémunérés, pour un montant de 8,1 milliards d'euros, soit plus de 90 % des dépenses du programme 139 Enseignement privé du premier et second degrés ⁽¹⁾.

(1) Projet annuel de performances accompagnant le projet de loi de finances pour 2024.

Enseignants des établissements privés : similarités et différences avec les enseignants des établissements publics

Les enseignants des établissements privés représentaient, à la rentrée 2022, 129 000 ETP ⁽¹⁾, dont environ 40 000 dans le premier degré et 88 000 dans le second degré. Les femmes représentent 74 % des enseignants du privé (contre 71 % dans le public). Leur âge moyen est de 45,6 ans (contre 44,2 ans dans le public).

Plusieurs catégories d'enseignants exercent au sein des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, dont les maîtres contractuels (assimilables aux enseignants titulaires dans l'enseignement public) et les maîtres délégués (équivalent des enseignants contractuels de l'enseignement public). Ces maîtres ont tous la qualité d'agent public et sont rémunérés par l'État, conformément à l'article L.442-5 du code de l'éducation.

Les maîtres contractuels sont recrutés selon les mêmes conditions de diplômes et de concours que les professeurs titulaires dans l'enseignement public. Ils sont placés sur des échelles de rémunération équivalentes à celles prévues par les décrets statutaires des enseignants du public et bénéficient des mêmes primes et indemnités. En conséquence, leur rémunération évolue à parité avec celle des enseignants du public. En revanche, alors qu'ils dépendent du régime spécial des fonctionnaires pour les risques maladie, maternité, invalidité et décès, ils sont affiliés au régime général de retraite de la sécurité sociale. Un régime additionnel de retraite des maîtres exerçant dans les établissements privés sous contrat a été créé par la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat afin de compenser, à carrière comparable, l'écart de pension entre les enseignants du privé et ceux du public.

Les maîtres contractuels des établissements d'enseignement privés n'ont cependant pas le statut de fonctionnaires d'État, malgré la reconduction tacite de leur contrat au même titre que celui de l'établissement. C'est pourquoi, ils ne peuvent pas prétendre à la mobilité interne vers les fonctions de direction ou d'inspection dans l'enseignement public.

Les maîtres délégués, pour leur part, bénéficient depuis le 1^{er} septembre 2023 d'un cadre de gestion rénové qui leur permet de percevoir une rémunération indiciaire revalorisée et alignée sur celles des enseignants contractuels du public. En application des articles R. 914-57 et suivants du code de l'éducation, ils bénéficient des mêmes primes et indemnités que les enseignants contractuels du privé, à l'exception de celles expressément réservées au bénéfice des titulaires. Ils relèvent cependant exclusivement du régime général de la sécurité sociale pour l'ensemble des risques.

À la rentrée 2022, 15,9 % des enseignants du premier degré privé étaient non-titulaires (contre 2,1 % dans le premier degré public) de même que 20,4 % des enseignants du second degré privé (contre 9,5 % dans le second degré public) ⁽²⁾.

Les enseignants sont majoritairement issus du corps des professeurs certifiés (72 % dans le privé contre 61 % dans le public). Les établissements privés comptent, à l'inverse, un nombre plus faible d'agrégés, principalement en raison de l'absence de concours d'agrégation externe pour le privé : 4 137 ETP ⁽³⁾ en 2021, soit 3,16 % des ETP (contre 6,84 % dans le public). Par ailleurs, il n'existe pas de « titulaires sur zone de remplacement » (TZR) dans l'enseignement privé.

En outre, davantage d'enseignants ont recours aux temps partiels ou incomplets (19,8 % dans le privé, contre 10,1 % dans le public) ⁽⁴⁾.

Enfin, les enseignants du privé ne sont pas éligibles au mécanisme des primes REP et REP+, dès lors que ces zonages n'existent pas pour les établissements privés.

Ces facteurs expliquent qu'en moyenne la rémunération des enseignants du privé soit plus faible que celle du public. Ainsi, selon la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective (Depp) du ministère de l'Éducation nationale, en 2021, le salaire net moyen des enseignants du premier degré privé était inférieur de 368 euros à celui de leurs homologues du public ; le salaire net moyen des enseignants du second degré privé était inférieur de 494 euros à celui de leurs homologues du public ⁽⁵⁾. Ceci contribue donc largement à expliquer le moindre coût apparent par élève scolarisé dans un établissement privé par rapport aux élèves des établissements publics (cf. *infra*).

Les enseignants avancent, parmi les premières raisons du choix d'un établissement privé, la possibilité d'avoir plus de prise sur leur affectation en se soustrayant aux règles de mobilité qui s'imposent aux enseignants du public, à l'échelle de l'académie pour les enseignants du premier degré, et à l'échelle nationale pour ceux du second degré. Certains soulignent aussi la recherche de meilleures conditions d'enseignement. Très peu d'enseignants se disent attirés par le caractère propre de l'établissement ou de son réseau, à l'exception du cas particulier des établissements délivrant des enseignements en langue régionale.

Cependant, comme dans le public, les établissements d'enseignement privés connaissent des difficultés de recrutement : les concours du second degré n'ont ainsi pas permis de pourvoir tous les postes ouverts en 2022. Selon la Cour des comptes, « *Toutes voies d'accès confondues, le taux de couverture des concours du privé est très légèrement supérieur à celui du public (94,1 % contre 93,7 % dans le public)* » ⁽⁶⁾.

(1) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*.

(2) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*.

(3) Cour des comptes, *L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023*.

(4) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*.

(5) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*.

(6) Cour des comptes, *L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023*.

ii. Les dépenses de fonctionnement des établissements privés : le forfait d'externat et les crédits pédagogiques

Outre la prise en charge par l'État de la rémunération de leurs enseignants, les établissements sous contrat bénéficient de la prise en charge de leurs dépenses de fonctionnement au travers d'un « forfait d'externat » alloué par l'État. Celui-ci comporte une part « personnels » correspondant à la rémunération des personnels non enseignants dont ils assument la charge et une part « matériel » résiduelle.

L'article L. 442-9 du code de l'éducation prévoit que le montant du forfait d'externat « personnels » est calculé par rapport au coût moyen de rémunération de certaines catégories de personnels de direction, d'administration, de gestion, d'éducation et de santé, qui sont restés à la charge de l'État dans les établissements. Les taux de forfait sont réévalués chaque année par arrêté ministériel.

La part « matériel » ne concerne que les établissements du second degré privés implantés à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Par ailleurs, dans l'attente d'un transfert de dotation globale de fonctionnement (DGF), l'État continue de prendre en charge la part « matériel » du forfait d'externat des établissements du second degré de la Polynésie française. Ce financement s'opère via une dotation forfaitaire d'1 million d'euros.

Pour l'année 2024, le montant du forfait d'externat s'élève pour la part « personnels » à 686,1 millions d'euros et pour la part « matériel » à 88 314 euros.

Sur les cinq dernières années, les dépenses du forfait d'externat ont augmenté de 16,5 millions d'euros en partie du fait de l'augmentation du nombre d'élèves scolarisés dans les établissements privés (les effectifs ont progressé de 15 952 élèves), mais également en raison de la réévaluation des taux, notamment en 2022 (+ 7,9 millions d'euros) et en 2023 (+ 5,6 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU MONTANT DU FORFAIT D'EXTERNAT DEPUIS 2018

Année scolaire	Nombre d'élèves			Montant du forfait d'externat en euros		
	Effectifs d'élèves	Évolution en nombre	Évolution (en %)	Forfait d'externat total	Évolution en euros	Évolution (en %)
2018-2019	1 248 393			669 667 885		
2019-2020	1 254 617	6 224	0,50	675 057 910	5 390 025	0,80
2020-2021	1 261 594	6 977	0,56	677 362 248	2 304 338	0,34
2021-2022	1 264 902	3 308	0,26	686 075 850	8 713 602	1,29
2022-2023	1 264 345	- 557	- 0,04	686 198 517	122 667	0,02

Source : Direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale

L'État prend également en charge des crédits dits « pédagogiques », pour un montant de 4,4 millions d'euros en 2023 et 4,02 millions d'euros en 2024, destinés à couvrir :

- les actions culturelles ;
- l'achat de manuels et de carnets de correspondance destinés aux élèves des collèges ;
- le remboursement au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) des droits liés à la reproduction des œuvres protégées ;
- l'achat de matériels informatiques ou techniques et de logiciels pédagogiques dans le cadre des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) ;

– le remboursement des frais de stage en entreprise (hébergement, restauration) pour les élèves des lycées professionnels et au niveau post baccalauréat, accueillis en entreprise dans le cadre de leur formation ;

– l’achat de documents pédagogiques destinés aux élèves des lycées professionnels.

iii. La formation des enseignants du privé

L’article L. 914-1 du code de l’éducation prévoit que les charges afférentes à la formation des maîtres des établissements privés sont financées par l’État, aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que pour la formation initiale des enseignants de l’enseignement public.

Après la réussite de leur concours, les maîtres stagiaires affectés dans des établissements d’enseignement privés sous contrat bénéficient ainsi d’une formation initiale dispensée au sein des établissements supérieurs de formation de l’enseignement privé. Ils peuvent également, comme les enseignants des établissements publics, suivre des actions de formation continue tout au long de leur carrière. Celle-ci est dispensée par des organismes de formation privés ayant passé une convention avec l’État, qui assurent cette formation dans le respect du caractère propre de l’établissement. Les subventions allouées à ces organismes de formation sont calculées en application du principe de parité avec le financement de l’enseignement public.

L’action 10 *Formation des personnels enseignants* du programme 139 finance ainsi la formation initiale et continue des enseignants des établissements privés. Dotée de 170 millions d’euros pour l’année 2024, elle prend en charge :

– **pour 129 millions d’euros, la rémunération des formateurs ;**

– **pour 39,4 millions d’euros, les subventions versées aux 15 organismes de formation**, dont le plus important en nombre de maîtres formés, la fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelles dans l’enseignement catholique (Formiris).

iv. Les dépenses d’actions sociales en faveur des élèves : les bourses et les fonds sociaux

L’État finance, par l’action 08 *Actions sociales en faveur des élèves* du programme 139, des bourses et fonds sociaux dont les élèves scolarisés dans les établissements d’enseignement secondaire privés sous contrat et, sous conditions, dans les écoles peuvent bénéficier comme ceux de l’enseignement public.

En effet, l’article L. 531-2 du code de l’éducation dispose que « *pour chaque enfant à charge inscrit dans un collège public, un collège privé ayant passé avec l’État l’un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 du présent*

code ou dans un collège privé habilité à recevoir des boursiers nationaux, une bourse nationale de collège est attribuée aux familles dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable selon le nombre d'enfants à charge et revalorisé comme le salaire minimum de croissance prévu par aux articles L. 3231-6 et L. 3231-7 du code du travail ». L'article L. 531-4 du même code dispose que « des bourses nationales bénéficient, en fonction des ressources de leur famille, aux élèves inscrits : 1° Dans les classes du second degré des lycées publics, des lycées privés ayant passé avec l'État l'un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12 ou des lycées privés habilités à recevoir des boursiers nationaux [...] ».

D'après les éléments fournis par le projet annuel de performances accompagnant le projet de loi de finances pour 2024, **les crédits prévus pour 2024 pour l'ensemble des dispositifs de bourses s'élèvent à 76,78 millions d'euros**. Ces crédits prennent en compte l'augmentation, à la rentrée 2024, des montants des échelons de bourse de collège et de lycée, indexés sur la base mensuelle de calcul des allocations familiales. Les crédits de bourses par dispositif se répartissent comme suit sur l'année civile :

- bourses de collège incluant la prime d'internat : 17,7 millions d'euros ;
- bourses de lycée incluant la prime d'internat : 45,05 millions d'euros ;
- aides complémentaires à la bourse de lycée : 14,01 millions d'euros (primes d'équipement, de reprise d'études et aide au mérite).

Par ailleurs, l'État finance également des fonds sociaux, aides exceptionnelles, financières ou en nature, destinées à aider certains collégiens ou lycéens à faire face aux situations difficiles que peuvent rencontrer leur famille pour assurer les dépenses de scolarité, de vie scolaire ou de restauration. Ils permettent également de mieux prendre en charge, en complément des bourses, les difficultés financières des familles dont la situation change en cours d'année scolaire. **La dotation pour les fonds sociaux s'élève, en 2024, à 4,45 millions d'euros.**

b. Les collectivités territoriales : des financeurs incontournables aux marges de manœuvre importantes

i. Le forfait d'externat : un périmètre flou sujet à contentieux

Les collectivités territoriales sont tenues d'assumer, pour les élèves domiciliés sur leur territoire et dans les mêmes conditions que pour les classes équivalentes des établissements publics, les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, sous réserve des charges afférentes aux personnels enseignants rémunérés directement par l'État, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation pour les communes, et L. 442-9 pour les départements et les régions.

Cette participation financière, qui constitue le forfait d'externat (ou forfait communal s'agissant des communes), est calculée par rapport au coût moyen d'un élève dans les établissements publics de la collectivité territoriale (cependant

pondéré pour tenir compte du coût supérieur des élèves dans les dispositifs spécifiques Ulis ⁽¹⁾ et Segpa ⁽²⁾), un versement équivalent devant être réalisé pour chaque élève scolarisé dans un établissement privé de la même collectivité territoriale.

Dans le second degré, les départements et les régions participent, en outre, à la prise en charge des dépenses de rémunération afférentes aux personnels techniques, en versant une part « personnel » de ce forfait d'externat, calculée par rapport aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels non enseignants afférentes à l'externat des collèges ou des lycées de l'enseignement public dont elles assurent la gestion, en application des lois de décentralisation.

Bien qu'une circulaire détermine la liste non exhaustive des dépenses obligatoirement intégrées au calcul du coût moyen de la scolarisation d'un élève du public pour ce qui concerne les communes ⁽³⁾, qui peuvent être prises en charge en dépenses ou en nature, il apparaît que chaque collectivité territoriale retient, en réalité, un périmètre et un mode de calcul différents, en raisons parfois de choix politiques ou à la suite de discussions avec les établissements.

(1) *Unité localisée pour l'inclusion scolaire.*

(2) *Section d'enseignement général et professionnel adapté.*

(3) *Circulaire n°2012-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat.*

Circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat

« *Dépenses obligatoires*

« *Les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'EPCI compétent. Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relatives à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment (cette liste n'est pas exhaustive) :*

« - *à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et des accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs, etc. ;*

« - *à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances, etc. ;*

« - *à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;*

« - *à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;*

« - *aux fournitures scolaires, aux dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;*

« - *à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;*

« - *à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;*

« - *au coût des transports pour amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ;*

« - *au coût des ATSEM, pour les classes pré-élémentaires pour lesquelles la commune a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.*

« *En l'absence de précisions législatives ou réglementaires, les communes ou les EPCI compétents en matière scolaire peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes (livraisons de fuel ou matériels pédagogiques, intervention de personnels communaux ou intercommunaux, par exemple), soit payer sur factures, soit combiner les différentes formes précitées. »*

À Marseille, où les rapporteurs se sont rendus, la municipalité a ainsi indiqué avoir étudié les mécanismes retenus par d'autres collectivités territoriales avec lesquelles elle a échangé, puis mandaté une mission pour faire un travail d'analyse et prendre des décisions de périmètre, assises sur une définition stricte du lieu scolaire (par exemple pour la prise en charge des fluides, de l'entretien) et du

temps scolaire (excluant du forfait d'externat toute dépense relative à la garderie ou à la pause méridienne). Un mécanisme de cote administrative a également été instauré, permettant de réduire la prise en charge de certains personnels administratifs.

De même, le département des Bouches-du-Rhône rappelait l'existence de débats fréquents pour déterminer ce qui est inclus ou non dans le forfait d'externat : à titre d'illustration, les établissements privés demandent depuis plusieurs années l'intégration du coût des agents techniques informatiques financés pour les établissements publics au sein du forfait d'externat, ce que la collectivité refuse. À l'inverse, une négociation a conduit à faire rentrer la prise en charge des équipements et vêtements des agents d'entretien dans le coût d'un élève d'un établissement public, affectant à la hausse le forfait d'externat perçu par les établissements privés.

Le maire d'Arras, co-président de la commission éducation de l'Association des maires de France (AMF), avançait les chiffres suivants : sur 120 établissements privés du Pas-de-Calais, douze ont eu des difficultés à négocier le forfait, et six ont rencontré des situations particulièrement complexes. Plusieurs autres collectivités territoriales faisaient état d'une « pression » des établissements privés ou de leurs réseaux sur les collectivités territoriales, en raison de l'inflation ou des difficultés démographiques rencontrées, pour accroître le montant du forfait d'externat en en modifiant les modalités de calcul. L'AMF évoquait, à ce titre, des « discussions de marchands de tapis ».

Elle soulignait une augmentation de ces pressions dans le contexte de la signature du protocole d'accord entre l'Éducation nationale et le secrétariat général de l'enseignement catholique au sujet des engagements des écoles privées en matière de mixité sociale et scolaire en mai 2023 (cf. *infra*) : « *Un certain nombre de maires font état de pressions nouvelles de la part de certains organismes de gestion de l'enseignement catholique pour augmenter le montant des forfaits communaux et prendre potentiellement en compte les frais de cantine.* » ⁽¹⁾

La direction générale des collectivités locales (DGCL) indiquait être occasionnellement saisie de ces sujets par certaines collectivités territoriales. En tout état de cause, en cas de litige, la contribution aux dépenses de fonctionnement des classes maternelles et élémentaires est déterminée par le représentant de l'État dans le département, qui statue dans un délai de trois mois ⁽²⁾. En cas de désaccord sur le montant retenu par le préfet, le tribunal administratif peut être saisi.

De fait, dans certains cas, le calcul de la participation des collectivités territoriales au financement des établissements privés sous contrat peut ainsi donner lieu à des contentieux avec les organismes de gestion des établissements privés. De tels contentieux ont permis d'établir que les dépenses de la commune exposées dans

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(2) Article L. 442-5-2 du code de l'éducation.

les classes élémentaires publiques qui se rapportent à des activités scolaires doivent être prises en compte pour le calcul de la participation de la commune aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association, quand bien même il ne s'agit pas de dépenses obligatoires (Conseil d'État, n° 325846, 12 octobre 2011, *commune de Clermont-Ferrand c/ Organisme de gestion de l'enseignement catholique Fénelon* au sujet de dépenses relatives au transport des élèves lors des activités scolaires, à la médecine scolaire, à la rémunération d'intervenants lors des séances d'activités physiques et sportives et aux classes de découverte).

C'est pourquoi, au-delà du seul périmètre des dépenses intégrées dans le calcul du forfait d'externat, certaines collectivités regrettent également que les moyens alloués aux établissements publics dans le cadre de leur politique sociale, par exemple en renforçant le personnel ou l'équipement des classes dans les réseaux d'éducation prioritaire, entraînent une augmentation mécanique du forfait à verser aux établissements privés, sans que les conditions de scolarisation des élèves le justifient. Ainsi, le réseau français des villes éducatrices souligne que les collectivités territoriales qui ont beaucoup d'élèves scolarisés en REP ont un « coût par élève » scolarisé dans un établissement public élevé, et sont contraintes de verser le même montant aux élèves des établissements privés, qui scolarisent pourtant des élèves aux profils socio-éducatifs très différents. Selon France Urbaine, certaines collectivités sont alors amenées à diminuer les dépenses qu'elles réalisent pour les établissements publics, faute de moyens pour assumer de telles dépenses pour les établissements privés de leur territoire.

Un cas particulier : l'obligation de prise en charge des classes maternelles sous contrat à partir de la rentrée 2019

L'article 11 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance a instauré l'instruction obligatoire pour les enfants de trois à cinq ans. En conséquence, l'obligation de prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat par les communes d'implantation a été étendue aux classes maternelles privées sous contrat d'association ⁽¹⁾.

Cette mesure a été juridiquement qualifiée d'extension de compétence au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution car elle est venue modifier le périmètre d'exercice de la compétence par les communes. Elle a donc ouvert droit non pas à une compensation, mais à un accompagnement financier en vertu de l'article L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales. L'article 17 de la loi prévoit donc l'attribution de ressources par l'État aux communes qui ont enregistré, durant l'année scolaire 2019-2020 (celle de l'entrée en vigueur de l'extension de l'instruction obligatoire à trois ans) et du fait de cette seule extension de compétence, une augmentation de leurs dépenses obligatoires par rapport à l'année scolaire 2018-2019 : *« L'État attribue de manière pérenne à chaque commune les ressources correspondant à l'augmentation des dépenses obligatoires qu'elle a prises en charge [...] au titre de l'année scolaire 2019-2020 par rapport à l'année scolaire 2018-2019 dans la limite de la part d'augmentation résultant directement de l'abaissement à trois ans de l'âge de l'instruction obligatoire. »* Par la suite, *« la réévaluation de ces ressources peut être demandée par une commune au titre des années scolaires 2020-2021 et 2021-2022 »*.

À ce jour, la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale (DAF) indique que 394 communes ont bénéficié d'un accompagnement financier au titre de l'instauration de l'instruction obligatoire à trois ans. Cela représente un montant total de 36,2 millions d'euros au titre de l'année scolaire 2019-2020 et de 35,9 millions d'euros au titre de l'année 2020-2021. Une dotation de 46 millions d'euros a été inscrite en loi de finances pour 2024.

Néanmoins, l'augmentation des dépenses obligatoires a été appréciée au niveau de l'ensemble des dépenses de fonctionnement relatives aux écoles publiques et privées : les communes ayant enregistré une baisse des dépenses relatives aux écoles, en raison par exemple d'une baisse de la démographie, n'ont ainsi pas pu bénéficier de l'accompagnement financier de l'État, quand bien même la loi créait à leur encontre une charge nouvelle. Ainsi, l'AMF regrette *« la complexité du mécanisme d'attribution des ressources supplémentaires versées par l'État qui s'appuie sur l'augmentation des dépenses obligatoires observées pour les écoles publiques et privées, tant maternelles que privées. Dans un contexte global de baisse durable des effectifs scolaires, il ressort que ce mécanisme tend à ne pas correctement prendre en compte l'augmentation des charges supportées par les communes pour les écoles maternelles privées sous contrat, notamment pour celles qui ne les finançaient pas avant la loi. »*

Par ailleurs, les communes qui, antérieurement à l'année scolaire 2019-2020, avaient donné leur accord au contrat d'association conclu avec des classes maternelles privées et qui versaient déjà un forfait communal n'ont pu bénéficier d'une attribution de ressources de la part de l'État sauf, le cas échéant, si une hausse des dépenses obligatoires était liée aux effectifs supplémentaires d'élèves âgés de trois à cinq ans inclus accueillis dans les écoles. En revanche, les communes qui n'avaient pas, antérieurement à l'année scolaire 2019-2020, décidé de donner leur accord au contrat d'association pour les classes préélémentaires privées et ne versaient pas de forfait mais uniquement une subvention volontaire assimilable à une dépense facultative, ont pu bénéficier d'un accompagnement financier de la part de l'État.

Cette règle constitue, selon les associations d'élus, une inégalité injustifiée entre les communes ainsi qu'une charge financière préjudiciable pour les villes n'ayant pas bénéficié d'une compensation. Mentionnée à titre d'exemple par le réseau villes éducatrices de France, la commune de Blois contribuait depuis plusieurs années au financement d'écoles maternelles privées sous contrat et avait engagé une trajectoire de réduction de ce financement (passant de 416 euros par élève en 2015 à 300 euros en 2019). Alors que la loi de 2019 conduit à une très forte augmentation de ses charges pour les classes de maternelle, celle-ci est compensée par une baisse de la démographie qui conduit l'État à ne rien verser, dès lors qu'il n'y a pas de « charge nouvelle » supplémentaire.

Le Conseil constitutionnel a, cependant, validé ces modalités d'accompagnement financier de l'État dans sa décision n° 2019-787 DC du 25 juillet 2019 en indiquant que le législateur n'a pas méconnu la Constitution en prévoyant que les seules dépenses éligibles à un accompagnement financier de l'État sont les dépenses de fonctionnement nouvelles qui résultent directement de l'extension de l'instruction obligatoire. S'agissant de l'hypothèse d'une rupture d'égalité entre les communes, le Conseil constitutionnel a considéré que le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi devait être écarté car les communes ne se trouvaient pas dans la même situation. En effet, « *les communes qui, au cours de l'année scolaire 2018-2019, avaient institué des classes maternelles ou écoles maternelles publiques ou approuvé des contrats d'association d'écoles maternelles privées, ont contribué à ce titre à leur financement, dans les conditions prévues par le code de l'éducation. Ces communes ne sont, ainsi, pas placées dans une situation identique à celle des autres communes, qui n'exerçaient pas déjà les mêmes compétences et ne supportaient donc pas les charges correspondantes.* »

Après instruction des dernières demandes de réévaluation et d'actualisation de l'accompagnement financier par le ministère de l'Éducation nationale au cours de l'année 2023, la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) devrait être en mesure en 2024 de fixer et d'en arrêter le montant définitif. Le montant sera alors versé au moyen d'une dotation globale de décentralisation sur le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Il est cependant aujourd'hui impossible d'estimer le coût total que représentent pour les finances publiques les répercussions de l'obligation de scolarisation à trois ans applicable en matière de prise en charge des écoles maternelles privées : si le montant attribué par l'État aux collectivités territoriales pour accompagner l'augmentation de leurs charges est connu, celui-ci est très loin de refléter la somme des dépenses engagées par les collectivités territoriales, compte tenu du mécanisme de compensation retenu.

L'objectif affiché d'une augmentation du taux de scolarisation des élèves de moins de six ans a certes été atteint mais de manière somme toute marginale – celui-ci passant de 98,6 % avant 2019 à 99,2 % en 2020 et 2021 puis 99,7 % en 2022 – et au prix d'un effet d'aubaine important pour les écoles maternelles privées dont l'ensemble des charges de fonctionnement est désormais pris en charge par les pouvoirs publics, et plus singulièrement par les communes.

C'est pourquoi, M. Vannier souhaite qu'une compensation intégrale des dépenses imposées à l'ensemble des communes par l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans soit assurée par l'État.

() Article L. 442-5-2 du code de l'éducation.

Proposition n° 1 : Réécrire la circulaire du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat afin de préciser la liste exhaustive des dépenses obligatoirement intégrées au calcul du coût moyen de la scolarisation d'un élève du public.

Proposition n° 2 : Exclure les dépenses consacrées par les collectivités territoriales aux établissements REP et REP+ du calcul du forfait d'externat versé par ces mêmes collectivités aux établissements privés sous contrat.

Proposition n° 3 de M. Vannier : Assurer la compensation intégrale par l'État des dépenses imposées à l'ensemble des communes par l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans.

ii. La loi « Carle » : une application variable

Comme mentionné précédemment, les communes sont, en application de la loi « Carle », dans l'obligation de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des classes élémentaires sous contrat d'association situées sur le territoire d'une autre commune, pour les élèves domiciliés sur leur territoire, lorsqu'elles ne disposent pas des capacités d'accueil dans leurs propres écoles publiques ou dans les cas définis à l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation.

Le montant de ce forfait est déterminé en fonction des ressources de la commune, du nombre d'élèves de la commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève, calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune. Aux termes de l'article L. 442-5-1 précité, le montant de la contribution ne peut être supérieur au coût que l'élève aurait représenté pour la commune de résidence s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques.

Là encore, il ressort des auditions menées par les rapporteurs que l'application de cette loi semble à géométrie variable. S'agissant des modalités de calcul, la circulaire n° 2012-025 du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous

contrat reconnaît que « *en définitive, les communes disposent d'une marge d'appréciation importante en la matière* », dans le respect cependant de l'interdiction pour la commune de résidence de financer un coût moyen par élève supérieur au coût moyen dans ses propres écoles publiques.

S'agissant du versement effectif de cette contribution, il apparaît qu'un certain nombre d'établissements des collectivités territoriales d'accueil ne réclament pas à la commune de résidence le montant dû : ainsi, le Sénat relevait, en 2014, « *le peu d'empressement manifesté par les établissements privés pour exiger le paiement du forfait "loi Carle" [...]. Les enjeux financiers de la loi Carle sont trop limités pour que les organismes de gestion de l'enseignement catholique (Ogec) engagent le processus d'identification des élèves concernés et déclenchent une opération de recouvrement ou a fortiori un contentieux* »⁽¹⁾. Les cas de contributions estimées insuffisantes par les Ogec ou réclamées mais non versées sont également évoqués, bien qu'ils apparaissent plus rares et soient, le plus souvent, réglés à l'amiable, en particulier grâce à l'action des préfets qui peuvent statuer sur le montant de la contribution en cas d'absence d'accord. La dépense est, par ailleurs, susceptible de faire l'objet d'une procédure d'inscription d'office au budget de la commune de résidence. En définitive, et bien que la direction générale des collectivités locales indique devoir « faire de la pédagogie » pour rappeler le caractère obligatoire de la contribution et être fréquemment consultée sur les modalités de son calcul, les contentieux sont, d'après le Sénat comme d'après la DGCL, rares.

Le montant total que représente la contribution des collectivités territoriales au titre de la loi « Carle » n'a pas pu être estimé par les différents interlocuteurs, la direction des affaires financières précisant que « *ces contributions étant inscrites dans les comptes de chaque commune concernée, le [ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse] n'est donc pas en mesure de dresser un bilan annuel des montants liés à la mise en œuvre de la loi Carle* ».

Pour M. Vannier, la loi « Carle » contribuant, lorsqu'elle est appliquée, à l'aggravation des déserts d'écoles publiques, est attentatoire au principe de liberté d'enseignement et doit donc être abrogée.

Proposition n° 4 de M. Vannier : Abroger l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 dite loi Carle.

(1) *Rapport d'information n° 695 (2013-2014) fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur la mise en œuvre de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence, dite « loi Carle », MM. Jacques-Bernard Magner et Jacques Legendre, sénateurs.*

iii. Les subventions et garanties d'emprunt : des dépenses facultatives qui relèvent d'un arbitrage politique

Au même titre que l'État, les communes, les départements et les régions peuvent, selon les termes issus de la loi Falloux de 1850 repris au sein de l'article L. 151-4 du code de l'éducation, attribuer aux établissements privés d'enseignement général du second degré des locaux et des subventions, « *sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement* ». Cet article interdit en revanche l'attribution d'aides à l'investissement aux établissements privés du premier degré. Toutefois, l'article L. 442-16 du code de l'éducation autorise les collectivités territoriales à concourir à l'acquisition d'équipements informatiques par les établissements d'enseignement privés sous contrat, sans que ce concours puisse excéder celui qu'elles apportent aux établissements d'enseignement publics dont elles ont la charge, ouvrant ainsi une exception à l'interdiction de subvention des établissements du premier degré. S'agissant des établissements d'enseignement technique et professionnel, le Conseil d'État a estimé qu'aucune disposition de la loi « Astier » du 25 juillet 1919 ne limitait le montant des subventions que peuvent verser les collectivités ⁽¹⁾.

L'État et les collectivités territoriales peuvent également accorder des garanties d'emprunt émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer « *la construction, l'acquisition, l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés* » ⁽²⁾.

Le montant de ces dépenses peut être extrêmement variable d'une collectivité territoriale à l'autre, et résulte véritablement de choix politiques.

Ainsi, la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective (Depp) du ministère de l'Éducation nationale indique que « *en 2021, le différentiel de dépenses d'investissement dans les lycées en lien avec les lois Astier et Falloux contribue à hauteur d'environ 1 000 euros à l'écart de dépense des régions par lycéen entre secteurs public et privé* », sur un coût public total d'environ 5 600 euros par élève inscrit dans le second degré privé et 10 300 euros par élève inscrit dans le second degré public.

Certaines collectivités territoriales auditionnées ont indiqué mener une politique volontariste d'investissement dans les établissements privés, conduisant à investir jusqu'au plafond légal de 10 %, notamment pour financer des projets de rénovation ou d'équipement de grande ampleur. D'autres, en revanche, en allouent peu, ou de manière décroissante. C'est le cas de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dont les subventions ont fortement diminué ces dernières années. Les rapporteurs notent que la région Île-de-France, qui accordait 2 millions d'euros de subventions facultatives aux lycées privés sous contrat en 2016, a voté pour 2023 l'attribution de 11 millions d'euros d'autorisations de programme en prévision de

(1) Conseil d'État, 3/5SSR, du 19 mars 1986, 60483.

(2) Article L. 442-17 du code de l'éducation.

travaux dans les 215 établissements privés de son territoire, soit une augmentation de 450 % en sept ans ⁽¹⁾. Le département des Bouches-du-Rhône a également alloué des sommes importantes pour la réalisation d'équipements sportifs dans les collèges du territoire (dont 170 000 euros pour le collège privé Lacordaire en 2023) ; entre 2018 et 2023, le montant des subventions facultatives a augmenté de 30 %, la volonté affichée de la présidente du département étant de faire converger les montants alloués au public et au privé pour traiter de la même manière l'ensemble des élèves des Bouches-du-Rhône, sans tenir compte de leur établissement de scolarisation, et nonobstant le caractère socialement favorisé de certains de ces établissements.

Par ailleurs, certaines collectivités territoriales conditionnent l'attribution de ces financements facultatifs à l'atteinte d'objectifs en matière de mixité sociale ou de performances énergétiques. Ainsi, en Normandie, et comme l'indique Régions de France, « *la politique volontariste de soutien à l'investissement est conditionnée à la réalisation de projets en lien avec les infrastructures numériques, la transition écologique et la rénovation ou la création des plateaux techniques des formations porteuses* ». D'autres fixent simplement des priorités (par exemple la rénovation thermique dans la Drôme, la mise en sûreté des établissements dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, etc.).

Pour M. Vannier, ces mécanismes conduisent à financer directement sur fonds publics un patrimoine privé, propriété des établissements qui reçoivent les subventions. Un tel dispositif ne peut être maintenu. Pour M. Weissberg, ces subventions, tant que leur usage est contrôlé efficacement par les autorités compétentes, permettent de réaliser des objectifs d'intérêt général.

Proposition n° 5 de M. Vannier : Abroger l'article L. 151-4 du code de l'éducation (issu de la loi « Falloux ») autorisant les subventions d'investissement aux établissements privés du second degré d'enseignement général ; interdire explicitement ces subventions pour les établissements privés d'enseignement technique et professionnel (loi « Astier »).

Il convient également de noter qu'en matière de dépenses facultatives, l'article L. 533-1 du code de l'éducation autorise les collectivités territoriales à faire bénéficier de mesures à caractère social tout enfant, sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente. En région Auvergne-Rhône-Alpes, les lycéens des établissements privés disposent ainsi des mêmes bourses au mérite que ceux des établissements publics. La ville de Blois versait, jusqu'en 2019, une aide au financement de la restauration (certaines familles percevaient ainsi la différence entre ce qu'elles payaient dans le privé et ce qu'elles auraient payé dans le public), pour un total de 40 000 euros.

(1) *Rapport d'observation de la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la politique régionale pour la construction, la rénovation et l'entretien des lycées ; Rapport pour le conseil régional d'Île-de-France, projet de budget pour 2023, décembre 2022.*

3. Le cas français

a. Un financement des établissements privés très majoritairement public

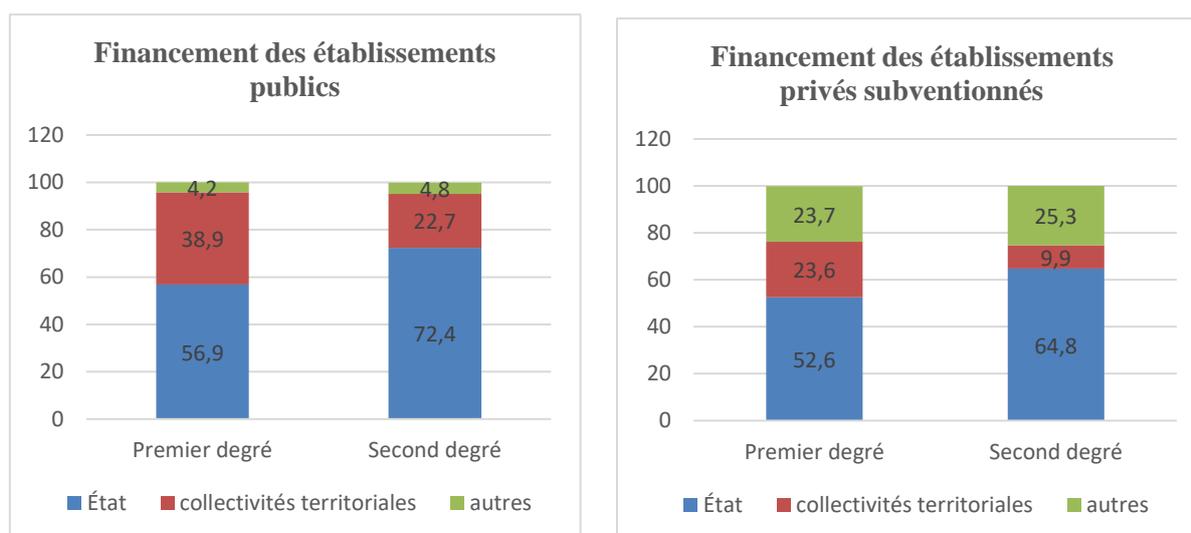
Les données publiées par le ministère de l'Éducation nationale, et en particulier par la Depp, permettent de retracer de manière très globale les contributions de chaque catégorie de financeurs au financement des établissements publics et privés sous contrat.

Au total, pour l'année 2022, la Depp estime à 13,83 milliards d'euros le montant alloué aux établissements privés sous contrat du premier et du second degré, dont 8,5 milliards d'euros pris en charge par l'État et 1,9 milliard d'euros par les collectivités territoriales ⁽¹⁾. Les établissements privés sous contrat reçoivent par ailleurs 3,3 milliards d'euros de la part des ménages et 159 millions d'euros de la part d'entreprises et autres financeurs privés ⁽²⁾. Il convient de noter que ces chiffres doivent, pour l'année 2024, être revus à la hausse, dès lors que le seul programme 139 représente en loi de finances initiales pour 2024 plus de 9 milliards d'euros, (contre 7,9 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022, chiffre pris en compte pour les dernières données publiées par la Depp).

Ainsi, en 2022, près de 75 % du financement des établissements privés du premier (76,2 %) comme du second degré (74,7 %) sont pris en charge par la puissance publique (dont, dans le premier degré, 52,6 % par l'État et 23,6 % par les collectivités territoriales et, dans le second degré, 64,8 % par l'État et 9,9 % par les collectivités territoriales).

RÉPARTITION DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS ET PRIVÉS SUBVENTIONNÉS SELON L'ORIGINE DU FINANCEMENT, EN 2022

(en %)



Source : Mission, à partir des données de la Depp (*Repères et références statistiques, édition 2024*).

(1) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2024*.

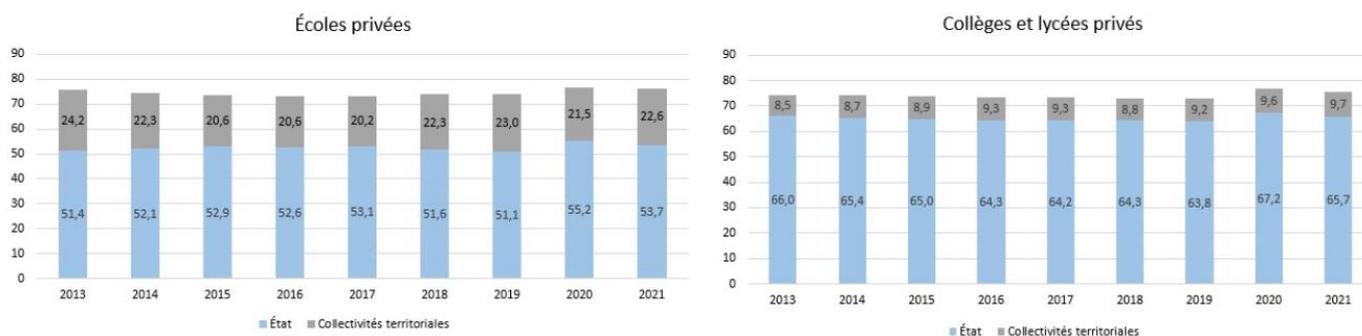
(2) Ibid.

Les pouvoirs publics assurent, dès lors, une part prépondérante du financement des établissements, qu'ils soient publics ou privés, la rémunération des enseignants représentant la grande majorité de ces financements. La différence en faveur du public dans la répartition du financement par l'État n'est que de 4,3 points pour les écoles maternelles et primaires et de 7,6 points pour les collèges et lycées.

Il peut être noté que cette part est relativement stable dans le temps, comme en atteste le graphique ci-dessous.

PART DU FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS SOUS CONTRAT PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

(en %)



Source : données transmises par la Depp

La contribution des familles

L'enseignement au sens strict, public comme privé, est gratuit. Toutefois, l'article R. 442 48 du code de l'éducation dispose qu' « *une contribution peut être demandée aux familles* :

« 1° Pour couvrir les frais afférents à l'enseignement religieux et à l'exercice du culte ;

« 2° Pour le règlement des annuités correspondant à l'amortissement des bâtiments scolaires et administratifs affectés aux classes sous contrat, pour l'acquisition du matériel d'équipement scientifique, scolaire ou sportif, ainsi que pour la constitution d'une provision pour grosses réparations de ces bâtiments ».

Ce même article R. 442-48 prévoit également que « *le contrat précise le montant des redevances correspondantes ainsi que celles demandées aux familles des externes surveillés, des demi-pensionnaires et des internes.* » Ainsi, le contrat d'association conclu entre l'établissement et l'État fixe un montant pour la contribution demandée aux familles, qui doit être entendu comme un plafond. En pratique, l'absence de réévaluation du plafond, malgré l'inflation, suffit à assurer une forme de régulation. **Il n'en demeure pas moins que la puissance publique est en mesure, juridiquement, d'encadrer par le contrat la tarification de la scolarité dans les établissements privés.** Ces informations sont, par ailleurs, généralement transmises aux rectorats via la direction diocésaine de l'enseignement catholique s'agissant des établissements catholiques.

Le montant de ces contributions est très variable, selon les établissements et la classe de l'élève. Le secrétariat général de l'enseignement catholique a déterminé, pour les établissements relevant de son réseau, un prix moyen de la contribution familiale calculé par élève et par an, hors cantine et internat. Ce coût est étroitement lié au niveau de scolarité :

FRAIS DE SCOLARITÉ DANS LES ÉTABLISSEMENTS DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE L'ENSEIGNEMENT CATHOLIQUE (SGEC)

(en euros par année scolaire)

Ecole maternelle	460
Ecole élémentaire	471
Collège	861
Lycée professionnel	1000
Lycée technologique	1184
Lycée général	1237

Source : *Les chiffres de l'enseignement catholique 2022-2023 (février-mars 2023).*

Le Fonds social juif unifié indique, pour sa part, que le tarif moyen demandé aux familles dans les établissements de confession juive est de l'ordre de 3 000 euros par an : 2 842 euros en école, 3 019 euros en collège et 3 164 en lycée. Ce tarif serait autour de 1 500 euros dans le réseau musulman et 1 400 euros dans les établissements privés laïques. Dans chacun des réseaux, certains établissements appliquent toutefois des tarifs extrêmement bas, voire proposent une scolarité gratuite. Les frais les plus élevés peuvent, à l'inverse, atteindre 8 000 euros par an.

À ces montants s'ajoutent les frais liés à la demi-pension, qui renchérissent fortement la participation des familles. Selon le rapport précité de la Cour des comptes, « *il est fréquent que le coût de la restauration soit au moins équivalent à la participation forfaitaire aux frais de scolarité* ».

La contribution des familles constitue une source de financement très importante pour les établissements privés. Selon la Cour des comptes, « *elle représente environ 37 % des produits consacrés à l'enseignement dans la comptabilité des associations examinées et environ 48 % du total des produits courants en incluant les recettes de demi-pension et d'hébergement* »⁽¹⁾.

Cependant, alors que la contribution doit permettre de financer des charges très précises, les modalités de son calcul ne sont, d'après les directions départementales des finances publiques rencontrées, pas toujours explicites. Ainsi, la direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur indique que « *la contribution des familles n'est généralement pas déterminée par les établissements selon les dispositions réglementaires de l'article R442-48, mais par l'application d'une augmentation forfaitaire par rapport à l'année précédente. Ainsi, depuis la signature du contrat d'association, généralement dans les années 1960, le montant de la contribution des familles s'est éloigné, d'année en année, de la définition réglementaire [...]* ». Les audits réalisés par cette direction ont permis de constater que la contribution des familles facturée ne correspond pas à celle déclarée par l'association auprès des services du rectorat et que son mode de calcul ne correspond pas à celui de l'article R. 442-48 du code de l'éducation.

Ce point était confirmé par la direction régionale des finances publiques de Bretagne, qui soulevait également les modalités peu explicites du calcul de la contribution demandée aux familles, précisant que, le plus souvent, les établissements se contentent d'observer si la contribution exigée l'année précédente a suffi et appliquent un forfait d'inflation, dans la limite du plafond fixé par le contrat. Ils actualisent ainsi un montant historique davantage qu'ils n'établissent un montant en fonction des charges envisagées pour l'année à venir. Ce point a, d'ailleurs, fait l'objet d'une des recommandations formulées au cours de l'audit d'un établissement breton : « ***Préciser le détail du calcul de la contribution financière des familles, le montant de cette dernière devant être conforme avec les dispositions de l'article R. 442-48 du code de l'éducation*** ».

(1) Cour des comptes, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023.

b. Un pilotage public comparativement faible

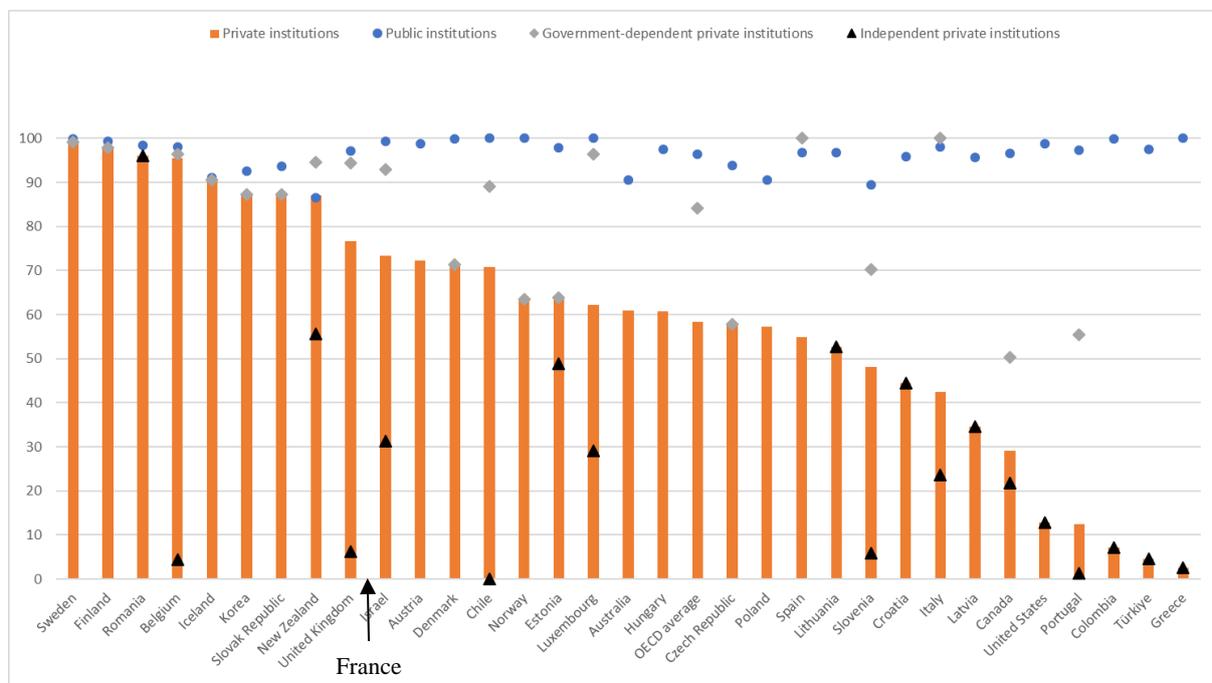
i. Une faiblesse des contreparties par comparaison avec d'autres États

Les données de l'OCDE indiquent que la France finance globalement moins qu'un certain nombre d'États les établissements dits « privés dépendants »⁽¹⁾, équivalents des établissements privés sous contrat avec l'État : avec un taux de financement avoisinant les 75 %, la France se situe autour de la dixième position sur 34 États, notamment après la Suède (100 %), la Finlande (98 %) ou la Belgique (95 %).

(1) Selon la typologie de l'OCDE, les établissements français privés sous contrat, car ils sont financés à plus de 50 % par l'État, sont dits « dépendants ».

La part du financement public des établissements privés ne présente donc pas, en tant que telle, une exception : celle-ci est majoritaire, comme dans un grand nombre de systèmes scolaires dans le monde.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DANS LES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS DÉPENDANTS DU GOUVERNEMENT AU DEUXIÈME CYCLE DU SECONDAIRE EN 2021



Données OCDE

Note de lecture : la France ne figure pas sur le graphique de l'OCDE en raison d'une sous-estimation initiale de son financement public. La valeur de 75 % de financement public permet toutefois aisément de la situer parmi les États de l'OCDE. La flèche « France » est ajoutée par les rapporteurs.

L'OCDE, tout comme le sociologue Choukri Ben Ayed, souligne néanmoins que, dans les pays où les établissements privés sont davantage financés par l'État, ce financement s'accompagne de conditions beaucoup plus fermes : en Belgique, les établissements privés financés par l'État sont ainsi intégrés à la sectorisation scolaire. Comme le souligne M. Ben Ayed, « *ce qui fait la spécificité française, c'est la discordance entre la masse des financements accordés et la très grande liberté par rapport aux règles imposées au public* ». **Le modèle français est ainsi celui d'un financement public fort associé à de faibles contreparties pour les établissements privés sous contrat.**

Les établissements d'enseignement privés en Belgique

La Belgique présente une situation particulière au regard de l'encadrement des établissements privés. Ainsi, ces établissements scolarisent plus de 50 % des élèves belges (40,1 % des élèves de maternelle, 42,4 % des élèves de primaire et 60,1 % des élèves du secondaire ⁽¹⁾ et sont presque intégralement financés par la puissance publique.

Comme en France, les établissements peuvent être confessionnels ou non, et leur existence et leur mode d'organisation découlent de la liberté d'enseignement inscrite dans la Constitution (article 24). Cette même Constitution garantit également aux parents le libre choix de l'école dans laquelle ils scolarisent leurs enfants.

À la suite d'enquêtes internationales de l'OCDE révélant, au début des années 2000, le caractère fortement inégalitaire de l'enseignement belge ainsi que ses piètres performances, les gouvernements successifs ont adopté plusieurs mesures afin de réguler les inscriptions et d'accroître la mixité sociale et scolaire des établissements.

Certes, depuis l'adoption du décret du 24 juillet 1997 dit « décret missions », « *un établissement d'enseignement subventionné ne peut refuser d'inscrire un élève sur base de discriminations sociales, sexuelles ou raciales, si l'élève accepte de souscrire à son projet éducatif* », et, depuis l'adoption du décret du 12 juillet 2001, tous les établissements doivent accueillir tous les élèves qui en font la demande et qui souscrivent au projet éducatif, sous réserve des places disponibles. Selon la Cour des comptes, certains établissements contournaient toutefois cette obligation, notamment en ne rendant pas publiques les dates d'inscription – information alors connue des seuls initiés – pour ensuite arguer du manque de places.

Le décret du 8 mars 2007, dit « décret inscriptions », instaure une période d'inscription commune à tous les réseaux.

Le décret du 17 juillet 2008 dit « mixité sociale » impose de réserver une proportion de places aux élèves issus des écoles les moins favorisées (15 % la première année, en 2009, puis 20 % les années suivantes).

Le décret du 17 mars 2010, dit « inscriptions II » fixe le système actuel. Il prévoit que les établissements doivent attribuer 20 % de places aux élèves issus des écoles primaires à indice socio-économique faible. Ils attribuent ensuite les 80 % de places restantes en fonction d'un indice composé de sept critères permettant de classer les demandes : la préférence exprimée par les parents, la distance entre le domicile et l'école primaire fréquentée, la distance entre le domicile et l'école secondaire demandée, la proximité entre l'école primaire fréquentée et l'école secondaire demandée, l'immersion linguistique suivie à l'école primaire, l'offre scolaire sur le territoire de la commune de l'école primaire fréquentée, les éventuels partenariats pédagogiques entre l'école primaire d'origine et l'école secondaire demandée.

Le décret du 13 janvier 2022 vient modifier à la marge le mécanisme instauré en 2010. Il allège le poids du critère « distance entre le domicile et l'école primaire fréquentée », fortement critiqué, accentue celui du critère « distance entre le domicile et l'école secondaire demandée » et ajoute un huitième critère relatif à l'appartenance de la classe de l'école primaire à « l'enseignement différencié » ⁽²⁾.

Il semble toutefois ces mesures ne permettent pas encore d'atteindre une amélioration notable de la mixité sociale et scolaire. Ainsi, selon l'enquête Pisa de 2022, alors qu'en moyenne, dans les pays de l'OCDE, les élèves socio-économiquement favorisés ont obtenu 93 points de plus en mathématiques que les élèves défavorisés, la Belgique affiche une différence de score de 117 points (elle n'est que de 113 points pour la France), soit le septième score le plus élevé sur 40 États, traduisant des inégalités sociales et scolaires encore élevées ⁽³⁾.

(1) *Cour des comptes*, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023.

(2) *Établissements recevant des moyens humains et financiers complémentaires en fonction de leur indice socioéconomique*.

(3) *Résultats de l'enquête internationale PISA 2022*, https://www.oecd.org/pisa-fr/OECD_PISA_2022_Resume-Volume-I_FR.pdf

ii. Une organisation institutionnelle caractéristique

Il est intéressant et significatif de constater que les établissements d'enseignement privés constituent, pour l'État, un sujet essentiellement financier, comme en témoigne la tutelle exercée par la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale.

La direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) demeure, dans le dispositif, extrêmement périphérique, non seulement dans l'allocation des moyens et dans les dispositifs de contrôle budgétaire, mais également dans la diffusion et la vérification de la bonne application des politiques publiques de l'éducation, qui sont pourtant le cœur de son action et concernent, s'agissant des établissements privés, près de 17 % des élèves français.

Cette situation traduit la faiblesse du pilotage public des établissements privés sous contrat.

B. UNE DÉPENSE TOTALE DIFFICILE À ÉVALUER ET PROBABLEMENT SOUS-ESTIMÉE

1. Une évolution à la hausse des moyens publics bénéficiant aux établissements privés sous contrat, par parité avec l'évolution des dépenses pour l'enseignement public

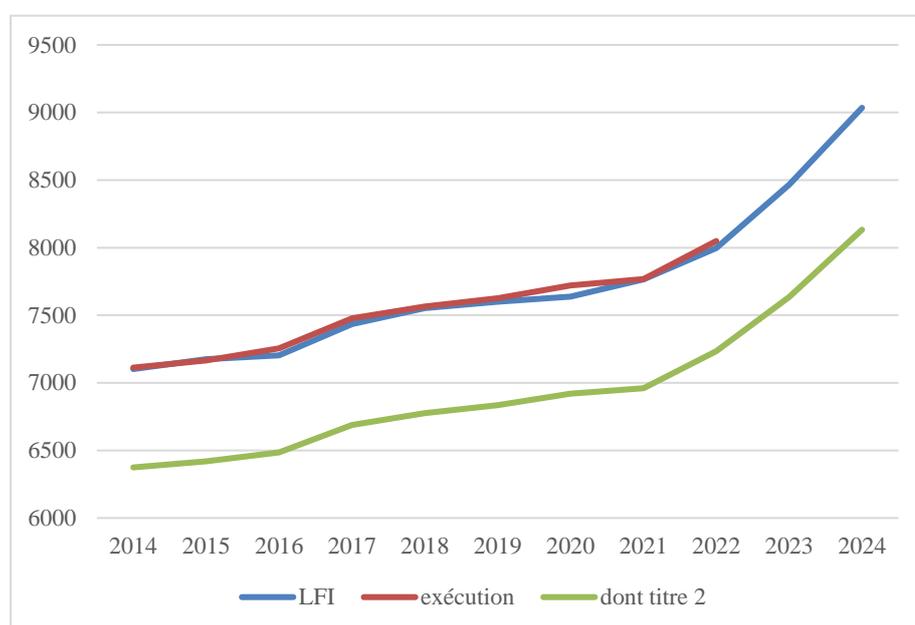
a. Une évolution à la hausse des moyens alloués aux établissements privés

Depuis le début des années 1960, les financements publics alloués aux établissements privés ont fortement augmenté, en raison principalement d'une augmentation du nombre d'élèves scolarisés – passé de 1,3 à plus de 2 millions – et du nombre d'enseignants rémunérés. Cette tendance haussière se confirme toutefois ces dernières années, alors même que les effectifs se stabilisent.

Ainsi, **entre 2014 et 2024, les crédits du programme 139 ont connu une évolution à la hausse de 27 % (passant de 7,1 à 9,04 milliards d'euros)**. Sur cette

période, les dépenses de personnel ont connu une augmentation de 13,5 % – principalement en raison de revalorisations salariales liées à la prise en compte de l’augmentation du point d’indice de la fonction publique – et les dépenses d’intervention de 12 %. Au sein des dépenses d’intervention, les dépenses relatives au forfait d’externat ont augmenté de 10,6 %. En cinq ans, les crédits du programme 139 sont passés de 7,5 milliards d’euros inscrits en loi de finances initiale pour 2018 à plus de 9 milliards d’euros inscrits au PLF 2024. Pour M. Weissberg, cette hausse s’explique notamment par la politique du Gouvernement de revalorisation des salaires des personnels de l’Éducation nationale, et, de manière plus générale, par l’application du principe de parité dans le financement des établissements publics et des établissements privés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 139 DEPUIS 2014



Sur la même période 2014-2024, les crédits du programme 140 *Enseignement public du premier degré* ont crû de 39 %, passant de 19,2 à 26,8 milliards d’euros. Ceux du programme 141 *Enseignement public du second degré* ont augmenté de 26 %, passant de 30,5 à 38,4 milliards d’euros. Au total, les dépenses publiques en faveur des établissements publics du premier et du second degrés ont enregistré une augmentation cumulée de 31,18 %, en incluant les dépenses spécifiquement allouées aux dispositifs REP et REP+.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, les données de la Depp font état d’une augmentation des fonds alloués aux établissements privés associés à l’État par contrat de :

– 791 millions d’euros de dépenses pour les écoles maternelles et élémentaires en 2012 ⁽¹⁾ à 933 millions en 2022 ⁽²⁾, soit une hausse de 18 % ;

(1) Depp, *Repères et références statistiques*, édition 2014.

(2) Depp, *Repères et références statistiques*, édition 2024.

– 767 millions d’euros de dépenses pour le second degré en 2012 ⁽¹⁾, à 975 millions d’euros en 2022 ⁽²⁾, soit une hausse de 27 %.

b. Une dépense par élève moindre que pour les élèves scolarisés dans le public mais qui résulte notamment d’effets de structure

En 2022, tous secteurs confondus, la dépense moyenne par élève est évaluée à titre provisoire à 7 910 euros dans le premier degré et 10 700 euros dans le second degré ⁽³⁾. La Depp indique ne pas calculer de manière spécifique la dépense moyenne par élève scolarisé dans un établissement privé, dès lors qu’il « *existe des lacunes dans les sources de données puisque les comptes des départements et des communes ne distinguent pas le secteur public du secteur privé sous contrat, et qu’il manque des données quant aux financements alloués par les associations, fondations et structures confessionnelles* ».

La direction des affaires financières du ministère de l’Éducation nationale (DAF) précise néanmoins qu’une comparaison des élèves peut se faire à partir des dépenses publiques versées et du nombre d’élèves scolarisés : ainsi, « *pour le premier degré, l’État et les collectivités territoriales ont versé, en 2021, 2,831 milliards d’euros pour l’enseignement privé, pour 861 736 élèves à la rentrée scolaire 2021, soit 3 285 euros par élève ; contre 41,155 milliards d’euros pour l’enseignement public, pour 5 613 778 élèves, soit 7 331 euros par élève. Dans le second degré, en 2021, la dépense cumulée de l’État et des collectivités territoriales est de 7,132 milliards d’euros pour l’enseignement privé, pour 1 259 441 élèves soit 5 662 euros par élève ; contre 48,647 milliards d’euros dans l’enseignement public, pour 4 704 969 élèves, soit 10 339 euros par élève.* » ⁽⁴⁾

DÉPENSES PUBLIQUES PAR ÉLÈVE EN 2021

	Coût de scolarisation d’un élève dans le premier degré	Coût de scolarisation d’un élève dans le second degré
Enseignement public	7 331 euros	10 339 euros
Enseignement privé sous contrat	3 285 euros	5 662 euros

Source : données transmises par la DAF.

Le secrétariat général de l’enseignement catholique (SGEC) a insisté sur cet élément lors de son audition, et estime que le coût moyen d’un élève d’un établissement privé, serait moitié moindre que celui d’un élève scolarisé dans un établissement public : « *On constate alors que le "coût" moyen total d’un élève du privé représente environ 70 % du coût moyen total d’un élève du public. Ce coût est subventionné aux deux tiers par la puissance publique, quand dans le même temps l’élève du public est financé à environ 95 %. On peut donc en déduire que*

(1) Depp, *Repères et références statistiques*, édition 2012.

(2) Depp, *Repères et références statistiques*, édition 2024

(3) Depp, données transmises aux rapporteurs.

(4) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

l'élève du privé représente, pour le contribuable, une dépense équivalente à moins de la moitié de celle accordée à l'élève du public. » ⁽¹⁾

Ce différentiel peut s'expliquer par de multiples facteurs qui tiennent :

– **aux disparités relatives aux personnels enseignants qui induisent une moindre rémunération** : ils sont moins fréquemment agrégés, davantage contractuels et davantage employés à temps incomplet ; ils ne perçoivent, par ailleurs, pas de primes REP et REP + et les modalités de calcul de leurs cotisations retraite sont distinctes ;

– **aux disparités propres aux élèves accueillis** : dans le public, la Depp note des besoins plus forts des élèves en raison de l'origine sociale, du niveau scolaire, de la proportion de boursiers, de l'inclusion scolaire et des besoins d'accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), induisant de plus fortes dépenses ;

– **aux offres de formation**, avec davantage de filières professionnelles, notamment industrielles, plus coûteuses, dans le public ;

– **au bâti scolaire**, qui n'est pris en charge par les collectivités territoriales que pour le secteur public.

2. Un montant global difficile à estimer

Au cours de leurs travaux, les rapporteurs de la mission d'information ont constaté l'absence de données consolidées permettant d'établir à l'euro près le montant du financement public affecté aux établissements d'enseignement privés sous contrat. Si les données de la Depp sont fiables – 8,5 milliards d'euros par l'État, 1,9 milliard d'euros par les collectivités territoriales en 2022 – elles sont extrêmement agrégées et sont produites avec un décalage temporel qui peut nuire à la bonne appréciation des financements publics alloués aux établissements privés.

S'agissant des dépenses de l'État, un certain nombre d'entre elles ne sont pas comptabilisées au sein du programme 139, ce qui nuit à leur visibilité budgétaire. Il s'agit, en particulier de la rémunération des AESH qui accompagnent des élèves en situation de handicap dans des établissements privés (prise sur le programme 230 *Vie de l'élève* ⁽²⁾) ; de la rémunération des inspecteurs de l'Éducation nationale, pour la quote-part de leur temps de travail consacré aux établissements d'enseignement privés (imputée sur les programmes 140 *Enseignement public du premier degré* et 141 *Enseignement public du second degré*) ; ou encore de certaines compensations, comme la compensation de la mesure de scolarisation obligatoire à trois ans (financée à partir de 2024 par le programme 119 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*).

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(2) Cette dépense est cependant bien prise en compte dans le calcul, par la Depp, de la dépense publique allouée aux établissements privés sous contrat.

S'agissant des dépenses des collectivités territoriales, la direction générale des collectivités locales n'assure pas de suivi consolidé au niveau national des montants versés au titre du forfait d'externat, ce montant n'étant pas non plus compilé par les réseaux de collectivités territoriales (AMF, Départements de France, Régions de France) ni par le ministère de l'Éducation nationale.

S'agissant des dépenses facultatives de ces mêmes collectivités territoriales, les réponses reçues par les rapporteurs sont éclairantes :

– « *L'AMF, n'étant pas dotée d'un service d'études et de statistiques, n'est pas en mesure d'apporter des éléments chiffrés sur les montants versés par les communes aux écoles privées sous contrat d'association* »⁽¹⁾ ;

– « *La direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale ne dispose pas des montants versés par les différentes collectivités territoriales aux établissements privés au titre des possibilités ouvertes par l'article L.151-4* »⁽²⁾ ;

– « *La DGCL ne possède pas directement de données sur les subventions versées aux établissements d'enseignement général du second degré privés par les communes, les départements ou les régions au titre de l'article L.151-4 du code de l'éducation* »⁽³⁾.

Régions de France avance, cependant, le chiffre de 2,77 milliards d'euros investis en 2023 « dans les bâtiments, le matériel, l'informatique »⁽⁴⁾.

Les rapporteurs déplorent cette absence de lisibilité budgétaire et comptable, d'autant plus que les montants attribués au titre de l'article L. 151-4 du code de l'éducation semblent connaître une dynamique à la hausse dans certaines collectivités ces dernières années.

De fait, à l'exception des régions, les comptes des collectivités territoriales ne permettent pas d'isoler les dépenses consacrées aux établissements privés de celles consacrées aux établissements publics. Ils ne permettent pas davantage de distinguer, parmi ces dépenses, celles qui sont obligatoires de celles qui sont facultatives. La DGCL souligne ainsi que, en matière de finances locales, « *seules les nomenclatures fonctionnelles M57 et M71 permettent d'isoler les dépenses des régions vers le second degré de l'enseignement secondaire privé (lycées privés)* ». S'agissant des régions, la Depp précise toutefois que, si les dépenses d'investissement pour les lycées privés sous contrat peuvent bien être isolées dans les comptes, ceux-ci ne distinguent pas les lycées privés technologiques et professionnels, non soumis à la loi « Falloux » et au plafonnement de 10 %, des lycées généraux qui, pour leur part, y sont soumis. La Depp conclut donc que « *ces*

(1) Réponses écrites de l'AMF au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(2) Réponses écrites de la DAF au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(3) Réponses écrites de la DGCL au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(4) Réponses écrites de Régions de France au questionnaire adressé par les rapporteurs.

aspects réglementaires ainsi que l'absence, dans les comptes des régions, de distinction entre dépenses selon les types de lycées, font qu'il n'est pas possible d'isoler les montants facultatifs dépensés par les régions, et qui sont soumis au plafonnement de 10 % ». Les documents transmis aux rapporteurs font état de réflexions en cours, en lien avec les associations d'élus, pour étendre cette distinction entre établissements publics et établissements privés au sein de la nomenclature fonctionnelle M57 pour l'enseignement primaire et le premier degré de l'enseignement secondaire (collèges), à compter du millésime 2025 des comptes des collectivités.

L'impossibilité d'effectuer un suivi budgétaire détaillé de l'entièreté des sommes versées aux établissements privés sous contrat apparaît contraire aux principes de transparence et de rigueur budgétaires, alors même que les établissements privés sous contrat contribuent directement à la mission de service public d'enseignement auprès de 16,95 % des effectifs scolarisés, ceci en étant financé à 75 % par la puissance publique. Les rapporteurs estiment dès lors urgent de confier à l'État **l'élaboration d'un document budgétaire annuel, ou « jaune budgétaire », retraçant tous les montants bénéficiant aux établissements d'enseignement privés sous contrat**, y compris les sommes extérieures au programme 139, qu'elles soient obligatoires ou facultatives.

S'agissant de la comptabilité des collectivités territoriales, les rapporteurs appellent de leurs vœux **une révision de la nomenclature budgétaire afin de permettre la distinction non seulement des dépenses à destination d'établissements privés de celles à destination d'établissements publics**, mais également les dépenses obligatoires des dépenses facultatives, ce pour l'ensemble des collectivités territoriales.

Proposition n° 6 : Élaborer un « jaune budgétaire » annuel retraçant le financement alloué aux établissements d'enseignement privés, y compris hors programme 139.

Proposition n° 7 : Distinguer, dans les référentiels budgétaires et comptables des collectivités territoriales, les dépenses consacrées aux établissements privés sous contrat de celles consacrées aux établissements publics, d'une part, les dépenses consacrées aux établissements privés sous contrat obligatoires des facultatives, d'autre part.

3. Une dépense publique en tout état de cause sous-estimée

Outre l'absence de données consolidées, les rapporteurs ont pu constater **qu'un ensemble de financements publics ne sont pas pris en compte dans le suivi des dépenses à l'égard des établissements d'enseignement privés sous contrat, ou sont vraisemblablement sous-estimés.**

Un certain nombre de dépenses de l'État ne sont pas comptabilisées dans la dépense publique en faveur de l'enseignement privé telle qu'établie par la Depp (tout en étant incluses dans la dépense publique d'éducation de manière générale) : c'est le cas, en particulier, de l'ensemble des dépenses dites de « services administratifs », qui incluent notamment la rémunération des inspecteurs et des personnels des rectorats et d'administration centrale. La rubrique « services administratifs » s'élevait, pour 2022, à 4 684 millions d'euros ⁽¹⁾. Dès lors que les élèves des établissements privés représentent environ 17 % des élèves totaux, un simple calcul de proportionnalité pourrait conduire à estimer à environ 790 millions d'euros le coût des services administratifs affectés au suivi des établissements privés.

De fait, selon les données transmises par la direction des affaires financières, celle-ci emploie plus de 23 ETP dont la rémunération représente, au regard du coût moyen des catégories de personnels au sein de la sous-direction, des dépenses de personnel de 1,67 million d'euros hors compte d'affectation spéciale (2,16 millions d'euros CAS compris). La DAF évoquait également environ 33 ETP consacrés aux établissements privés dans les services de l'académie de Versailles, 29 dans celle de Paris, 53 dans celle de Rennes et 70 dans celle de Nantes. Ces données permettent d'établir l'existence d'un ratio approximatif d'un ETP au sein d'un rectorat pour 1 900 à 2 700 élèves scolarisés dans le second degré privé selon les académies. En prenant le « taux d'encadrement » le plus faible (1 ETP pour 2 700 élèves du second degré, tel qu'il est observé à Versailles), les rapporteurs estiment à environ 475 le nombre d'ETP consacrés, dans les rectorats et leurs services, au suivi et au contrôle des établissements privés sous contrat.

Les dépenses des collectivités territoriales semblent également être sous-estimées en raison :

– de la non-prise en compte des dépenses de rémunération des ETP des communes, des départements et des régions, consacrés au moins partiellement au suivi des établissements privés ;

– de la non-prise en compte de certaines dépenses communes aux établissements publics et privés sous contrat, qui ne sont pas inscrites comme telles au sein de la comptabilité des collectivités. C'est le cas notamment de certains ETP de police municipale, mobilisés pour des missions de surveillance des établissements ou encore des investissements facultatifs et non explicitement comptabilisés comme bénéficiant aux établissements sous contrat (dépenses de voirie pour les routes menant à des établissements isolés, par exemple) ;

– de la non-déduction systématique du forfait d'externat de certaines dépenses en nature prise en charge par les collectivités territoriales : mise à disposition de matériel pour les fêtes de fin d'année, ouverture de centres de loisirs le mercredi matin pour les seuls élèves des établissements privés (les élèves des établissements publics étant en classe, depuis l'adoption de la réforme des rythmes scolaires), etc.

(1) Depp, *Repères et références statistiques 2024*.

Il a de plus été porté à l'attention des rapporteurs que certaines dépenses des parents, notamment les dons à l'Ogec ou les cotisations d'adhésion aux associations de parents d'élèves peuvent ouvrir droit à crédit d'impôt, constituant dès lors une forme de financement indirect de la part de l'État. La direction générale des finances publiques (DGFIP) indiquait aux rapporteurs ne pas être en mesure de distinguer ces dons de l'ensemble des autres dons ouvrant droit à déductibilité d'impôt. Il en va de même de legs aux associations gestionnaires d'établissements privés, également soumis à un régime fiscal entraînant de moindres recettes pour l'État.

Face à ces constats, les rapporteurs regrettent de n'avoir pas pu bénéficier, dans le cadre de leurs travaux, des prérogatives associées aux commissions d'enquête définies à l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 ⁽¹⁾, qui auraient constitué un premier moyen de clarifier les dépenses réelles de l'État et des collectivités.

Ils soulignent qu'en tout état de cause, le montant de 10,4 milliards d'euros publics alloués aux établissements d'enseignement privés tel qu'établi par la Depp pour l'année 2022 est loin de refléter la réalité de l'effort public en faveur de ces établissements, aujourd'hui bien supérieur à cette somme.

C. UN SYSTÈME D'ALLOCATION PEU TRANSPARENT ET QUI S'ÉCARTE DU CADRE LÉGAL

L'attribution des moyens publics est conditionnée à la contractualisation des classes – et non des établissements – avec l'État. En pratique, la procédure, qui découle de la loi « Debré » de 1959 créant le régime des établissements sous contrat, est aujourd'hui très éloignée de la lettre et de l'esprit du texte.

1. Des modèles d'allocation peu transparents et pouvant être à géométrie variable

a. Le ratio 80-20 : une règle non-écrite au fondement de l'attribution des moyens

Les financements publics alloués par l'État aux établissements privés doivent correspondre à ceux alloués aux établissements publics, en application de la loi « Debré » du 31 décembre 1959 pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat (article L. 442-5 du code de l'éducation) et de la loi « Guerneur » du 25 novembre 1977 pour le statut des enseignants du privé (article L. 914-1 du code de l'éducation).

(1) « Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. »

Cette règle, communément désignée comme le « principe de parité », est également appliquée pour le calcul des moyens nouveaux ou supprimés votés chaque année en loi de finances : ainsi, l'évolution du nombre de postes d'enseignants dans les établissements privés – l'essentiel des moyens publics alloués aux établissements privés – est déterminée en fonction de cette évolution pour l'enseignement public. Comme l'indique la DAF, « *ce mode de calcul résulte de l'article L. 442-14 du code de l'éducation (issu de la loi de finances pour 1985), qui dispose que le montant des crédits affectés à la rémunération des enseignants des classes sous contrat est fixé en fonction des effectifs d'élèves accueillis et des types de formation dispensés dans les établissements d'enseignement publics et privés sous contrat, en tenant compte toutefois des contraintes spécifiques qui pèsent sur l'enseignement public* ».

En pratique, dès lors que les effectifs scolarisés dans les établissements privés représentent environ 20 % des effectifs de l'enseignement public (soit environ 17 % des effectifs totaux), et font l'objet d'une grande stabilité depuis plusieurs années, les moyens alloués à ces établissements correspondent, par parité, à 20 % des moyens alloués à l'enseignement public, soit environ 17 % des moyens alloués à l'enseignement dans son ensemble (en toute rigueur, il s'agit donc plutôt d'un ratio « 100-20 » que « 80-20 »).

La DAF indique que « *la prise en charge de nouvelles classes sous contrat dépend également de la disponibilité des moyens budgétaires. Comme le précise l'article L. 442-14, aucun nouveau contrat ne peut être conclu que dans la limite des crédits prévus en loi de finances.* »

Dès lors, c'est la loi de finances qui, parce qu'elle fixe le montant des dépenses allouées à l'enseignement public, permet de déterminer celles qui seront allouées aux établissements privés par l'application du taux de 20 %. Le montant dégagé sert de base aux futures négociations pour de nouvelles contractualisations ou pour la suppression de moyens, qui doivent être répartis entre les académies, puis entre les établissements de chaque académie. Ainsi, à la rentrée 2023, les établissements d'enseignement privés sous contrat ont connu un schéma d'emploi négatif de 502 ETP, à parité stricte avec l'enseignement public (20 % des 2 510 ETP supprimés dans l'enseignement public, hors mesures au titre de l'éducation prioritaire).

Ce ratio reste, cependant, une règle non écrite indicative, et relève davantage d'une commodité de langage que de l'application stricte d'un taux fixe aux dépenses en faveur de l'enseignement public. Comme l'indique la Cour des comptes, « *ce taux est utilisé pour la communication autour du calcul des moyens votés en loi de finances pour les établissements d'enseignement privés* ». La Fédération des délégués départementaux de l'Éducation nationale estime que ce ratio n'est pas respecté : « *Sur la période 2000 à 2012 le public perd 62 911 postes et le privé seulement 2 133. Si le ratio 80/20 avait été respecté c'est plus de 15 000 postes qu'il devrait rendre.* ». La DAF souligne cependant qu'une partie des suppressions de postes ont concerné des emplois qui avaient été créés spécifiquement pour

l'enseignement public (notamment d'intervenants en langue, ou de titulaires de zone de remplacements) sans faire l'objet de créations équivalentes dans le privé ; elles n'ont donc pas fait l'objet de suppressions parallèles pour les établissements privés. En outre, ce ratio est un ratio national : à l'échelle d'une académie, il arrive que les moyens alloués aux établissements privés augmentent ou diminuent de plus ou de moins de 20 % par rapport aux moyens de l'enseignement public sur le même territoire.

En tout état de cause, la sous-estimation structurelle des dépenses de l'État consacrées aux établissements privés sous contrat (cf. *supra*) conduit M. Vannier à considérer que le ratio « 80-20 » n'est pas respecté et que le modèle de financement actuel repose sur un ratio en réalité plus favorable aux établissements privés sous contrat.

b. Une répartition territoriale des moyens assise sur un modèle d'allocation non public

À partir du montant global des moyens alloués aux établissements privés sous contrat, la direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale a la charge de répartir, entre les différentes académies, les moyens additionnels par rapport à l'année précédente ou, comme c'est devenu le cas depuis plusieurs années, les suppressions de postes ou de classes.

Ainsi, pour la répartition des moyens humains entre académies – ces moyens représentant l'essentiel des dépenses de l'État – la direction des affaires financières applique un modèle assis sur trois critères :

- l'évolution démographique de l'académie ;
- le taux d'encadrement actuel – un taux d'encadrement bas constaté conduisant à l'attribution de davantage de moyens ;
- depuis 2019, l'indice de position sociale (IPS) moyen des établissements d'enseignement privés de l'académie. Il s'agit d'allouer davantage de moyens aux académies dans lesquelles les IPS des établissements privés sont proches de ceux des établissements publics. Les informations obtenues par les rapporteurs indiquent que l'IPS joue pour 30 % environ dans la détermination de la répartition des postes entre académies.

Ce modèle d'allocation a, ensuite, vocation à être corrigé à la marge, pour plafonner les hausses de moyens et en limiter les baisses. Ces ajustements restent minoritaires (ils porteraient sur 10 % du volume des postes environ) et ne sont, dans la plupart des cas, pas soumis à un arbitrage politique : le dernier mot revient à la direction des affaires financières. Il semble cependant qu'une politisation de ces questions émerge progressivement, notamment autour de Paris où les équilibres classiques peuvent être remis en cause (le modèle conduit à allouer à Paris moins de moyens car l'IPS des établissements est élevé, mais davantage au titre du taux d'encadrement car les classes sont déjà très chargées).

Ce modèle n'est pas rendu public : dès lors qu'il peut y avoir des ajustements marginaux, une publicité pourrait entraîner un risque de contestation de la part des académies ou des établissements. Il ne s'applique, en outre, qu'aux postes alloués ou retirés au réseau des établissements catholiques : la DAF souligne l'impossibilité d'appliquer un modèle aussi général pour des petits réseaux ou des académies spécifiques (Mayotte, Corse notamment).

Les rapporteurs regrettent ce manque de transparence et souhaitent, au contraire, que le modèle d'allocation des moyens soit formalisé, rendu public et fasse apparaître le poids accordé aux différents critères.

Proposition n° 8 : Normer et rendre public le modèle d'allocation des moyens de l'État aux académies pour le financement des établissements privés, en faisant apparaître les différents critères et leur pondération.

Les académies répartissent ensuite les moyens qui leur sont alloués entre les établissements de leur ressort, en lien pour le réseau des établissements catholiques avec les directions diocésaines porteuses des demandes de ces établissements. Ceci serait propre au ministère de l'Éducation nationale, dont l'organisation très déconcentrée doit permettre d'allouer les moyens en fonction du dialogue local.

2. Aux établissements la loi, aux réseaux la pratique

a. Le dialogue avec les réseaux : facilité pratique, questionnement juridique

Alors même que la loi « Debré » et les textes qui en découlent ne reconnaissent que des établissements, pris de manière individuelle, la pratique a fait émerger des réseaux, essentiellement confessionnels ou de langue régionale, dont le poids est désormais considérable sans qu'ils ne bénéficient d'aucune assise législative ou réglementaire.

Ainsi, l'historien Bruno Poucet indiquait qu'il est très rapidement apparu impossible à l'État de dialoguer avec les 11 000 établissements privés existant en 1959, et au contraire souhaitable d'identifier un interlocuteur unique pour faciliter les processus de contractualisation et de répartition des moyens. Bernard Toulemonde, ancien recteur, soulignait, dans un article de la revue du droit public de 2011 ⁽¹⁾, les éléments suivants : « *Progressivement, le dialogue avec les pouvoirs publics s'est organisé à tous les niveaux, non pas avec chaque établissement comme le voulait la loi Debré, mais avec des représentants de "l'enseignement privé", du moins pour l'enseignement catholique. La déconcentration et la décentralisation ont accentué ce phénomène : le dialogue avec les responsables administratifs ou élus est devenu indispensable. Il est aussi bien commode pour ces autorités de s'en remettre aux responsables de l'enseignement privé, les conduisant ainsi à assurer une "police interne", plutôt que*

(1) Bernard Toulemonde, « Le cinquantenaire de la loi Debré. Qu'est devenu l'enseignement privé ? », Revue du droit public, 2011, <https://www.labase-lextenso.fr/revue-du-droit-public/RDP2011-5-003>.

de se concerter avec chacun des établissements et d'être contraint de rendre des arbitrages difficiles. »

Le poids de ces réseaux, et leur ancrage dans le paysage institutionnel semble toutefois être aujourd'hui tel, qu'il ne correspond pas au corpus juridique en vigueur et nous place, au mieux, dans une « zone grise », au pire en dehors du cadre légal.

Les différents réseaux et fédération d'établissements d'enseignement privés sous contrat en France ⁽¹⁾

- le réseau des établissements catholiques représente plus de 95 % des effectifs et plus de 7 000 établissements ;
- le réseau des établissements laïques scolarise près de 35 000 élèves, dans environ 110 établissements ;
- le réseau des établissements juifs scolarise environ 25 000 élèves, dans 138 établissements ;
- le réseau des établissements en langue régionale scolarise environ 15 000 élèves, dans 188 établissements, essentiellement du premier degré. Les établissements en langue bretonne, basque et occitane sont les plus nombreux ;
- le réseau des établissements protestants compte environ 3 000 élèves, scolarisés dans 5 établissements sous contrat ;
- le réseau des établissements musulmans compte environ 1 300 élèves, scolarisés dans 11 établissements sous contrat.

(1) Réponses et documents adressés aux rapporteurs.

Ainsi, la Cour des comptes note dans son rapport de juin 2023 que « *en droit, l'État ne connaît pas les réseaux, confessionnels ou laïques, qui inspirent le "caractère propre" de l'établissement qui s'en réclame [...]. En pratique, ces réseaux, et en particulier celui de l'enseignement catholique qui représente 96 % de l'enseignement privé sous contrat, jouent un rôle considérable et apparaissent comme les principaux interlocuteurs du ministère et des recteurs, même s'il est possible que des établissements concluent des contrats sans appartenir à l'un de ces réseaux.* »

De fait, la pratique conduit à faire des têtes de réseaux des interlocuteurs « naturels » des administrations centrales, voire du cabinet, alors même que leur existence n'est pas reconnue par la loi. Le SGEC, en particulier, dispose de manière incontestable d'un pouvoir de négociation et, *a minima*, d'influence sur l'attribution de moyens pour les établissements de son réseau, lesquels moyens sont considérables. Il n'intervient certes pas dans le montant global des ressources, mais la seule répartition de ces ressources présente des enjeux importants, notamment en termes de préservation de la mixité sociale et scolaire ou de concurrence entre établissements. Au niveau local, ce sont les directions diocésaines qui assurent ce rôle, là encore sans aucune assise législative ou réglementaire. Ainsi, dans un document de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de 2000 intitulé « Éléments d'information pour le suivi des établissements privés sous contrat », celle-ci indiquait qu' « *il est intéressant*

d'observer, à cet égard, la fiction des textes qui situent le chef d'établissement comme interlocuteur unique des services académiques... la réalité étant clairement tout autre, même si la forme est généralement respectée au niveau de la notification des décisions ». L'ancien recteur Bernard Toulemonde l'exprimait ainsi, dans l'article précité : « *Une alliance objective se noue ainsi entre les uns et les autres pour conforter cette situation — une alliance objective qui conduit depuis quelques années le ministère de l'éducation nationale à s'en remettre pratiquement à l'enseignement catholique pour la répartition des retraits des postes entre les académies, voire à lui confier une subvention globale pour des actions spécifiques, à charge pour celui-ci de la gérer et de la répartir.* »

Le SGEC, tout comme un grand nombre d'interlocuteurs entendus par les rapporteurs, estime que sa présence permet de simplifier considérablement le dialogue entre le ministère et les établissements catholiques, mais aussi de porter certaines priorités, comme le maintien d'établissements en milieu rural et l'équité entre les territoires. En outre, il agirait aussi en faveur de l'État en permettant la diffusion, auprès des établissements privés, de certaines mesures de politique publique pour en assurer la bonne application. Selon le SGEC, l'État, qui a lui-même œuvré pour limiter le nombre de ses interlocuteurs, ne reconnaîtrait pas un acteur culturel en dialoguant avec lui, mais constaterait simplement l'existence d'établissements organisés en réseaux.

Le secrétariat général de l'enseignement catholique

Le site internet du secrétariat général de l'enseignement catholique en précise les conditions de nomination et les missions :

« Pour le service de l'enseignement catholique en France, la Conférence des évêques de France nomme un secrétaire général de l'Enseignement catholique.

« La mission du secrétaire général est de mettre en œuvre la politique définie par le Comité national de l'enseignement catholique en accord avec la Conférence des évêques de France. Il veille à la cohérence des mises en œuvre de cette politique dans le respect de l'identité des divers territoires et à la cohésion de l'ensemble des acteurs de l'enseignement catholique.

« À cette fin :

« – Il anime le réseau de l'enseignement catholique pour assurer sa fidélité à la mission confiée dans ses dimensions éducative, pédagogique et pastorale ;

« – Il mobilise les ressources matérielles et humaines pour le service du bien commun ;

« – Il veille à assurer la promotion personnelle et professionnelle des personnels dans le cadre des orientations de la pensée sociale de l'Église ;

« – Il coordonne les instances nationales et les divers niveaux de territorialité de l'enseignement catholique ;

« – Il représente l'enseignement catholique français aux niveaux national, européen et international.

« Le secrétaire général crée les services nécessaires à l'exercice de sa mission. Il crée aussi les groupes de travail utiles à l'instruction des dossiers traités. »

Pour les rapporteurs, une telle situation peut soulever des interrogations, notamment au regard de la séparation des Églises et de l'État.

Pour M. Vannier, elle apparaît choquante, d'autant plus que la loi « Debré » ne reconnaît pas d'établissements confessionnels, mais uniquement des établissements à « caractère propre ». La terminologie « enseignement catholique » – qu'emploie le secrétariat général *de l'enseignement catholique* – ou « enseignement musulman » traduit une confessionnalisation du rapport entretenu par certains acteurs publics à l'enseignement privé sous contrat et constitue un abus de langage significatif : l'enseignement, même au sein d'un établissement privé, est toujours laïque (ce n'est d'ailleurs pas l'enseignement, qui est privé, mais bien l'établissement). Seul le caractère propre peut intégrer une dimension religieuse, ceci en dehors de tout enseignement. Dès lors, l'État, qui ne reconnaît aucun culte depuis l'adoption de la loi de séparation des Églises et de l'État du 9 décembre 1905, ne saurait négocier avec les représentants d'un réseau ou d'un autre, assimilables à des acteurs culturels. Le fait, en particulier, qu'il débattre de l'allocation de moyens qui s'élèvent à plusieurs milliards d'euros avec un organe dont le secrétaire général est désigné par la Conférence des évêques de France constitue une dérive inacceptable dans une république laïque. Il convient de revenir à l'application stricte de la loi « Debré » prévoyant un rapport direct et individuel entre les établissements et l'État, représentés par les rectorats et les directions académiques des services de l'Éducation nationale (Dasen).

Proposition n° 9 de M. Vannier : Maintenir le processus de contractualisation dans le cadre d'un dialogue exclusif entre l'État et l'établissement privé sous contrat requérant.

Proposition n° 10 de M. Vannier : Se conformer à l'article 2 de loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État : mettre un terme aux dialogues de gestion entre le ministère de l'Éducation nationale et les représentants de réseaux d'établissements privés désignés par des autorités religieuses.

M. Weissberg, en revanche, souligne que l'administration reste souveraine dans l'allocation des moyens publics aux établissements privés, comme l'a rappelé une décision du Conseil d'État, qui ne reconnaît aux avis du SGEC que le statut de travaux préparatoires (CE 21 octobre 2019 n°421685). Pour assurer cependant la sécurité juridique des négociations et, plus généralement, des relations entre l'État et les établissements privés, il estime souhaitable de donner à ces réseaux une assise juridique aujourd'hui inexistante : ceux-ci, en effet, sont indispensables pour faciliter les relations entre l'État et les près de 7 500 établissements privés, pour faire remonter les attentes des établissements dans les différents territoires et en assurer une représentation équilibrée, mais aussi pour diffuser auprès d'eux les mesures de politique publique que l'État souhaite prendre. Le code de l'éducation devrait intégrer ces interlocuteurs devenus incontournables pour, d'une part, préciser les critères permettant d'admettre leur caractère représentatif et, d'autre part, définir et encadrer leur rôle, notamment dans le cadre de l'allocation des moyens.

Proposition n° 11 de M. Weissberg : Modifier le code de l'éducation pour y intégrer les organes têtes des différents réseaux d'établissements d'enseignement privés, confessionnels ou non, afin, d'une part, de préciser les critères permettant d'admettre leur caractère représentatif et, d'autre part, de définir et d'encadrer leur rôle, notamment dans le cadre de l'allocation des moyens.

b. Un traitement inégal selon les réseaux

i. Le réseau des établissements catholiques

Pour les rapporteurs, l'organisation du dialogue est ainsi conçue qu'elle profite au réseau des établissements catholiques par rapport aux autres réseaux.

En pratique, la loi de finances initiale donne la facture finale, en « allocation de moyens » ou en « rendu de moyens » – par l'application du principe de parité, c'est-à-dire du ratio 80-20, aux moyens alloués à l'enseignement public – et conditionne l'allocation des moyens et la conclusion de nouveaux contrats. De fait, l'article L. 442-14 du code de l'éducation dispose en effet qu'aucun nouveau contrat ne peut être conclu au-delà de la limite des crédits dont le montant est déterminé chaque année par la loi de finances.

La procédure d'allocation des moyens et, le cas échéant, de demande de moyens supplémentaires pour la contractualisation de nouvelles classes, est, au-delà de la seule application d'un modèle, le fruit de négociations au sujet desquelles les rapporteurs ont entendu des descriptions variables. La direction des affaires financières du ministère de l'Éducation nationale, qui en est en charge, décrit pour les négociations entre l'État et le réseau des établissements catholiques représenté par le SGEC le mécanisme suivant :

– les prévisions d'effectifs et les demandes de contractualisation émergent, le plus souvent, d'établissements qui souhaitent ouvrir une classe nouvelle. Ces demandes sont centralisées par le directeur diocésain de l'enseignement catholique, examinées en comité diocésain de l'enseignement catholique (Codiec) et en commission académique de l'enseignement catholique (Caec) puis transmises au rectorat en faisant apparaître un ordre de priorité ; le rectorat étudie ces propositions et se prononce sur leur légitimité et leur caractère prioritaire ou non ;

– parallèlement, à partir du ratio de 20 % appliqué aux moyens votés pour l'enseignement public, et de l'application du modèle d'allocation des moyens, la DAF établit le montant des moyens nouveaux ou à supprimer au niveau national puis leur répartition par académie. Cette répartition est pré-notifiée à chacune des académies au plus tard début décembre de l'année N-1 pour observations et soumise parallèlement pour avis au SGEC ;

– une période de concertation suit, entre la DAF, les académies et le SGEC qui se déroule principalement en décembre ; il s'agit, pour les académies, d'éviter une variation trop importante des moyens par rapport à l'année précédente et, le cas échéant, de plafonner les hausses ou de limiter les baisses de moyens. Le SGEC, de

son côté, peut également demander des modifications marginales, qui résultent de la confrontation du modèle d'allocation de moyens de la DAF avec son propre modèle (celui-ci accordant un poids important à la préservation du maillage territorial, en particulier dans les zones rurales). Dans certaines académies, les résultats des deux modèles sont très proches, dans d'autres, ils divergent. La DAF estime que cette consultation n'entraîne généralement que des modifications marginales. En tout état de cause, l'administration conserve le dernier mot en cas de désaccord – le SGEC mentionne cependant que l'arbitrage revient au ministre, pour la dotation académique du territoire faisant l'objet de contestations ;

– la répartition de ces moyens est définitivement arrêtée et soumise pour information au Comité consultatif ministériel des maîtres de l'enseignement privé (CCMMEP) à la mi-janvier de l'année N. La notification des moyens est effectuée dès que la séance du CCMMEP est clôturée ;

– chaque académie, chargée de supprimer des moyens ou d'allouer des moyens supplémentaires, instruit ensuite les demandes de passage sous contrat en tenant compte des redéploiements effectués au sein du réseau des établissements catholiques et dans la limite des moyens disponibles. Jusqu'en 2023, l'attribution des moyens aux établissements privés par les académies ne reflétait pas systématiquement la prise en compte de leur composition sociale. Il est désormais demandé aux académies de tenir compte, également, du critère de l'IPS pour la répartition infra-académique des moyens, dans le cadre du protocole conclu avec le SGEC en mai 2023 (cf. *infra*).

Des avenants au contrat actualisent, pour chaque établissement, le nombre de classes sous contrat dont il bénéficie et la dotation horaire globale afférente. Ils sont en principe signés par le préfet du département, le représentant de l'association gestionnaire et le chef d'établissement, et conservés en préfecture, dans les services académiques et les établissements.

La Cour des comptes conclut que « *pour l'enseignement catholique, en fin de processus, c'est avec le secrétariat général de l'enseignement catholique, qui propose aussi une répartition des moyens sur le territoire, que la DAF décide de l'allocation des moyens aux académies. Cette discussion, qui se conclut sans les représentants des recteurs, a pour conséquence d'affaiblir le poids des rectorats dans la gestion des moyens, en particulier lorsque leurs propositions ne sont pas validées, ce qui donne lieu à des incompréhensions.* »

En tout état de cause, cette procédure ne correspond en rien à ce qui est prévu dans le code de l'éducation. Elle semble s'être progressivement installée sous le double effet de la consolidation des réseaux d'établissements d'enseignement privés sous contrat et de la recherche simultanée de simplification et de dialogue auprès d'un interlocuteur unique.

ii. Les autres réseaux

Les modalités d'allocation des moyens aux autres réseaux diffèrent considérablement et relèvent, en fin de parcours, de l'arbitrage du ministre et de son cabinet.

Les têtes de réseaux d'une part, et les académies d'autre part, recueillent les demandes en emplois en faveur des établissements privés hors réseau des établissements catholiques et font remonter ce recueil au ministère pour que celui-ci puisse déterminer les enveloppes de moyens pour chaque académie. Le Fonds social juif unifié (FSJU) indique ainsi faire remonter, en décembre, ses priorités au plan national en direction du ministère, tout comme la Fédération nationale de l'enseignement musulman, qui sélectionne en amont les établissements qui remplissent les différentes conditions (respect des programmes, ouverture à tous, existence d'un besoin scolaire reconnu, etc.).

Une enveloppe d'emplois constituée à partir des moyens inscrits en loi de finances initiale est répartie entre ces différents réseaux. Cette enveloppe se situe, depuis quelques années, autour de trente emplois supplémentaires par an, pris sur la « réserve ministérielle » constituée chaque année – le schéma d'emploi prévu en loi de finances étant systématiquement négatif depuis plusieurs années – bien que ce chiffre ait pu par le passé atteindre 60 à 70 postes supplémentaires. La Cour des comptes indique ainsi que *« pour gérer l'équilibre entre les différents réseaux d'enseignement privé sous contrat, le ministère constitue chaque année une "réserve" d'emplois de l'ordre de 20 à 80 ETP destinée à permettre aux réseaux hors enseignement catholique de passer sous contrat d'association de nouvelles classes à chaque rentrée scolaire »*.

La répartition entre les réseaux et les académies est établie par la DAF après une période de concertation avec les responsables de réseau et les académies puis soumise au cabinet du ministre chargé de l'éducation. Elle doit permettre d'assurer un équilibre entre les différents réseaux et les académies. Ces moyens sont notifiés aux académies au plus tard à la fin mars de l'année N, après avis favorable du cabinet du ministre.

La DAF indique que *« outre les déterminants rappelés ci-dessus, comme les taux d'encadrement et les évolutions d'effectifs, la répartition de ces moyens prend en compte d'autres éléments : les avis exprimés par les académies et la priorisation des besoins tout en accordant une attention particulière aux montées pédagogiques »*, c'est-à-dire à la possibilité pour un élève débutant sa scolarité dans une classe sous contrat d'un établissement de la poursuivre dans des classes également sous contrat. Elle précise que M. Pap Ndiaye, alors ministre de l'Éducation nationale, a, par ailleurs, exprimé le souhait qu'aucune contractualisation nouvelle ne soit accordée aux établissements parisiens à IPS élevé. Ceci constitue une inégalité manifeste par rapport au réseau des établissements catholiques, auquel une telle règle ne s'applique pas, compte-tenu notamment des possibilités qui lui sont ouvertes de redéployer les moyens en son sein (cf. *infra*).

Le Fonds social juif unifié indique que, sur les trois dernières années, environ 5 ETP annuels ont été attribués au réseau pour une centaine de demandes, dont 30 à 40 jugées « prioritaires », concernant dans la très grande majorité des cas des classes déjà existantes. L'allocation maximale constatée serait d'un ETP par an et par établissement. Ceci est source d'une grande inquiétude, en particulier face à l'afflux de demandes de scolarisation dans les établissements du réseau juif ces derniers mois, en raison, selon le FSJU, d'un « choix sécuritaire », l'école était devenu « un refuge face à la montée de l'antisémitisme ». Pour M. Weissberg, l'augmentation des actes antisémites, multipliés par quatre en 2023 selon les chiffres du Conseil représentatif des institutions juives de France, rend cette situation de plus en plus prégnante.

La Fédération nationale de l'enseignement musulman indique, pour sa part, qu'aucun établissement nouveau n'a été contractualisé depuis 2017. Entre 2020 et 2023, le réseau a pu bénéficier de deux ou trois ETP supplémentaires par an, bien en-deçà des besoins exprimés par les établissements, qui font l'objet d'une forte demande. Cette lenteur du passage sous contrat des classes du réseau des établissements privés musulmans – qui ne permet pas toujours les « montées pédagogiques » – suscite une grande incompréhension et témoigne, pour le réseau, de l'absence de volonté politique d'intégrer ses établissements dans le système privé classique.

Il en va de même pour les établissements des différents réseaux d'établissements en langue régionale, qui se voient chaque année allouer bien moins d'ETP que les demandes formulées. À titre d'illustration, le réseau de langue alsacienne demande chaque année 15 ETP et en obtient 0,5. Les réseaux d'établissements en langue régionale ont indiqué attendre en moyenne huit ans avant de contractualiser leur première classe, alors que la demande sociale est, selon eux, très forte et que la loi n° 2021-641 du 21 mai 2021 relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion dite Molac prévoit le renforcement de l'enseignement de ces langues, patrimoine national.

**NOMBRE D'EMPLOIS NOTIFIÉS AU TITRE DE LA RÉSERVE MINISTÉRIELLE D'EMPLOIS
PAR RÉSEAU AU TITRE DE LA RENTRÉE SCOLAIRE 2022**

<i>Réseaux</i>	Emplois (en ETP)
<i>Alsacien</i>	0,5
<i>Basque</i>	2
<i>Breton</i>	2
<i>Catalan</i>	2
<i>EPLC</i>	9
<i>FSJU</i>	5
<i>Musulman</i>	4,5
<i>Occitan</i>	3
<i>Autres</i>	3
<i>Total</i>	31

Source : Cour des comptes, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023

En définitive, comme l'indique la DAF, « *s'agissant de l'enseignement catholique, l'administration centrale ne procède qu'à une ventilation du schéma d'emplois global entre les académies, ainsi qu'à une validation de certains projets spécifiques qui ne représentent qu'un volume réduit de moyens ; le reste de la variation annuelle est à la main des académies et n'est en aucune façon validée au niveau national [...]. Ce n'est que dans le cas des petits réseaux que la décision est prise au niveau national, l'implantation des établissements relevant de ces réseaux étant très hétérogène. La centralisation de la répartition de ces moyens permet en outre de s'assurer du respect des priorités politiques du ministère, mais aussi des priorités des différents réseaux concernés et de tenir compte de l'avis des académies.* »

Certes, la distinction entre les réseaux d'établissements permet de ne pas appliquer aux petits réseaux les réductions d'emplois qui s'imposent au réseau catholique, dont le schéma d'emplois est négatif depuis plusieurs années. Il s'agit ainsi de faire en sorte que le réseau des établissements catholiques absorbe l'essentiel des réductions de moyens, pour ne pas mettre en péril la pérennité des autres réseaux.

Il n'en demeure pas moins que l'application de procédures différentes aux différents réseaux, sur le critère non écrit de leurs poids relatifs, n'est prévue par aucun texte. La loi « Debré » n'évoque en effet que les « établissements », ne distingue aucun réseau en particulier, et moins encore de réseaux spécifiquement confessionnels. Pour les rapporteurs, il est indispensable de revenir à une application stricte de la loi « Debré », et d'appliquer un mécanisme d'allocation des moyens identique pour l'ensemble *des réseaux* d'établissements privés pour M. Weissberg et pour l'ensemble *des établissements* privés pour M. Vannier.

Proposition n° 12 de M. Vannier : Formaliser et publier un processus d'allocation des moyens unique, commun à l'ensemble des établissements privés sous contrat, précisant son échéancier annuel.

Proposition n° 13 de M. Weissberg : Formaliser un processus de répartition des moyens unique, commun à l'ensemble des réseaux d'établissements.

Le contrat, un document parfois introuvable, toujours de pure forme

Le contrat d'association entre les établissements privés et l'État semble être un document de pure forme, en outre relativement sommaire.

L'ancien recteur Bernard Toulemonde a fourni aux rapporteurs un modèle de contrat-type, qui figure en annexe de ce rapport. Ce modèle, de deux pages et demi et quatorze articles, comprend notamment les dispositions suivantes :

- l'établissement : nombre de classes concernées au sein de l'établissement (article 2) ; obligation de transmission de l'état des effectifs à l'inspecteur d'académie dans la première quinzaine de chaque année scolaire (article 9) ;
- les engagements de l'établissement vis-à-vis de l'État : respect des règles, programmes et horaires de l'enseignement public et dispositions relatives à l'horaire de l'instruction religieuse (article 5) ; respect de la durée de l'année scolaire (article 7) ;
- les engagements du directeur : responsabilité des élèves des classes sous contrat pendant toute la durée de leur présence dans l'établissement ; contrôle des présences et des absences (article 6) ;
- les obligations de l'État et des collectivités territoriales concernant la rémunération des enseignants et la prise en charge des dépenses de fonctionnement (articles 11 et 12).

Pour la Cour des comptes, « *ainsi rédigé, ce contrat apparaît essentiellement comme une formalité* », alors même qu'il garantit le financement de l'établissement. Il s'agit, de fait, d'un contrat d'adhésion, et non d'un contrat négocié entre les parties comportant des clauses propres à la situation d'un établissement ou d'un territoire.

Malgré les demandes répétées des rapporteurs, auprès de l'administration, des rectorats et des établissements, de consulter des contrats, aucun interlocuteur directement concerné n'a été en mesure de leur en présenter un (tous assurant, cependant, en disposer dans leurs archives). La Cour des comptes soulignait aussi qu'il était fréquent que ce contrat soit manquant, dans les établissements comme dans les services académiques.

Pour les rapporteurs, comme pour la Cour, « *cette absence de base réglementaire pourtant nécessaire au paiement du forfait d'externat [comme de l'ensemble des autres dépenses publiques, notamment la rémunération des personnels] est problématique et doit être corrigée sans délai* ».

La direction des affaires financières de l'État, alertée de la situation par le rapport de la Cour des comptes, indique avoir recruté 60 inspecteurs supplémentaires, affectés depuis la rentrée 2022 à l'ensemble des académies, pour travailler spécifiquement sur le suivi des établissements privés. La DAF précise leur avoir confié comme mission première de « commencer par la base », c'est-à-dire par le contrôle de l'existence et de la validité des différents contrats.

3. L'absence de prise en compte réelle du besoin scolaire reconnu

Au-delà du poids non négligeable de réseaux non reconnus par la loi et de la mise en œuvre de pratiques différenciées selon ces réseaux, la pratique actuelle semble s'éloigner de la lettre de la loi « Debré » sur un troisième point, celui de la conditionnalité de la contractualisation d'un établissement ou d'une classe à l'existence d'un « besoin scolaire reconnu » : l'appréciation de ce principe semble aujourd'hui l'objet d'une grande souplesse et des stratégies peuvent être déployées pour le contourner.

Le critère de l'existence d'un besoin scolaire reconnu, préalable à toute contractualisation, est fixé dès 1959 et figure aujourd'hui à l'article L. 442-5 du code de l'éducation : « *Les établissements d'enseignement privés du premier et du second degré peuvent demander à passer avec l'État un contrat d'association à l'enseignement public, s'ils répondent à un besoin scolaire reconnu qui doit être apprécié en fonction des principes énoncés aux articles L. 141-2, L. 151-1 et L. 442-1* ».

Dans sa réponse à une question écrite posée le 15 octobre 2013 par M. Marcel Rogemont, député d'Ille-et-Vilaine, le ministère précise les conditions dans lesquelles ce « besoin scolaire reconnu » est apprécié : « *Dans une décision du 18 janvier 1985, le Conseil constitutionnel a précisé que ce besoin résulte de la combinaison d'éléments quantitatifs, comme l'évaluation des besoins de formation, et d'éléments qualitatifs, comme le respect du caractère propre des établissements d'enseignement privés et l'existence d'une demande des familles en faveur d'un certain type d'enseignement. En se référant à ces éléments, le préfet du département, signataire du contrat, apprécie ce besoin en liaison avec l'autorité académique et sous le contrôle du juge administratif. Ce dispositif permet de s'assurer qu'aucun contrat ne peut être passé sans qu'un réel besoin scolaire ait été au préalable reconnu. Ce besoin scolaire est apprécié par classe et non par établissement, ce qui permet un contrôle plus précis des demandes de chaque établissement. Toute classe pour laquelle l'établissement demande un contrat doit remplir les conditions requises pour que l'État signe le contrat avec l'établissement. Il ne pourra le faire, en toute hypothèse, que si les crédits disponibles, votés par le Parlement, sont suffisants (article L. 442-14 du code de l'éducation).* »

Un guide élaboré par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche en 2000 pour l'inspection des établissements d'enseignement privés précise, pour sa part, que le besoin scolaire est une « *notion qui a évolué au cours du temps en intégrant le fait que le besoin scolaire ne doit pas s'interpréter uniquement en fonction d'aspects quantitatifs exprimés, en particulier, par la carte scolaire ; il faut également donner aux familles la possibilité d'exercer une réelle liberté de choix en tenant compte du caractère propre des établissements, l'enseignement privé ne devant en aucun cas être considéré comme supplétif de l'enseignement public* ».

Ce besoin scolaire peut donc être quantitatif (ce dont peut témoigner, notamment, le fort remplissage des classes pendant plusieurs années consécutives) ou qualitatif (assis, par exemple, sur la demande des familles pour un enseignement spécifiquement confessionnel ou sur l'ouverture de filières technologiques ou professionnelles particulières), mais reste soumis aux contraintes budgétaires et aux moyens ouverts en loi de finances, eux-mêmes déterminés par l'évolution des financements alloués à l'enseignement public. Le respect du ratio 80-20 conduit donc à freiner l'évolution des effectifs des établissements d'enseignement privés, dès lors que les moyens disponibles contraignent les ouvertures de classes.

Pourtant, il apparaît de manière manifeste que ce critère du « besoin scolaire reconnu » fait l'objet d'une appréciation très variable. De fait, pour le sociologue Choukri Ben Ayed, entendu par les rapporteurs, et alors même que la contractualisation des établissements privés avait initialement été justifiée par les nécessités liées au processus de massification scolaire après-guerre et à l'incapacité du système public d'alors de scolariser tous les enfants, il conduit aujourd'hui à ce que, dans certaines académies, des établissements publics se vident et se ghettoïsent à côté d'établissements privés « qui poussent les murs pour accueillir toujours plus de monde ». Selon la Cour des comptes, l'augmentation du nombre d'enseignants dans les établissements privés n'est pas systématiquement corrélée à l'augmentation du nombre d'élèves. Ainsi, « *entre 2014 et 2021, les effectifs du 1^{er} degré ont baissé de 4,2 % quand les emplois augmentaient de 1,3 %. Certaines académies ont vu leurs effectifs d'enseignants progresser plus fortement dans le 1^{er} degré que la moyenne nationale, sans que cette augmentation soit justifiée par une hausse d'effectifs ou, pour le moins, par une baisse moins prononcée que celle constatée au niveau national. C'est le cas de l'académie de Nice (+ 9,6 % pour des effectifs élèves en baisse de 6,7 %) ; de Paris (+ 4,7 % d'enseignants alors que les effectifs reculent de 9,7 %) ; de Toulouse (+ 3,5 % d'enseignants et – 4,8 % d'élèves) ou encore d'Aix-Marseille (+ 5 % alors que les effectifs baissent de 3,8 %).* »⁽¹⁾

Dans d'autres cas, comme les rapporteurs l'ont constaté lors de leur déplacement à Marseille, le développement de quartiers neufs entraîne, certes, la construction d'une cité internationale qui comportera notamment un collège public, mais également celle d'un établissement privé – en l'occurrence catholique – qui pourrait être contractualisé à l'issue d'une durée réduite à un an (en application de l'article R. 442-33 du code de l'éducation qui ouvre cette possibilité pour les quartiers nouveaux des zones urbaines qui comportent au moins 300 logements neufs), alors même qu'un établissement privé musulman situé non loin voit ses demandes de contractualisation partiellement refusées malgré la forte liste d'attente d'élèves. Interrogé, le rectorat n'a pas été en mesure de présenter les raisons objectives de ce choix différencié et apparemment incohérent, sauf à évoquer le contexte politique local et la volonté exprimée par les élus.

(1) Cour des comptes, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023.

Les constats dressés par les rapporteurs lors de leur déplacement à Marseille

Lors de leur déplacement à Marseille les 1^{er} et 2 février 2024, les rapporteurs ont visité six établissements scolaires, dont trois publics et trois privés. Il s'agissait, notamment, d'analyser les effets de concurrence potentiels entre établissements publics et privés géographiquement proches les uns des autres.

Le premier constat dressé est celui de l'hétérogénéité des établissements privés, y compris au sein d'une même ville et dans des quartiers très proches. Les rapporteurs ont ainsi pu visiter deux établissements privés, le lycée Saint Louis et le collège Belsunce, aux IPS faibles (entre 60 et 75) – parfois plus faibles encore que ceux des établissements publics à proximité – qui accueillent tous les élèves qui le souhaitent sans discrimination, sur les seuls fondements de leur motivation et de leur comportement. Des frais de scolarité très faibles sont demandés, et de nombreux dispositifs sont instaurés pour accompagner les familles afin qu'elles puissent les acquitter. À l'inverse, le troisième établissement visité, le groupe scolaire Lacordaire, affiche un IPS de 144 et apparaît très sélectif.

L'ensemble de ces établissements disposent de subventions allouées par la région et par le département, sans avantage accordé aux établissements dont l'IPS est faible ou qui mènent d'importantes actions de mixité sociale. Alors que les subventions allouées par la région, à titre facultatif, sont nettement décroissantes, celles versées par le département sont, depuis le mandat de la présidente Martine Vassal, élevées et en hausse (+ 30 % entre 2018 et 2023), dans le respect du plafond de 10 %, sans conditionnalité particulière. En outre, depuis la mise en œuvre du « Plan Charlemagne » en 2017, l'augmentation des moyens alloués aux élèves des établissements publics a eu des effets haussiers sur le calcul du forfait d'externat pour les élèves des établissements privés.

Un second constat est celui du poids de facteurs tels que l'urbanisme ou la desserte en transports dans la ségrégation sociale et scolaire. De fait, comme l'ont mentionné plusieurs personnes rencontrées sur place, aucune mixité sociale et scolaire n'est possible lorsque l'habitat, le quartier, ne permettent pas d'attirer de familles plus aisées et d'éventuelles politiques d'ouverture se heurtent aux contraintes de mobilité. Ainsi, le collège public Manet (IPS de 59,6), situé à 2 kilomètres du groupe scolaire Lacordaire (IPS de 144), a indiqué ne souffrir d'aucune « concurrence » de celui-ci, dès lors que les élèves de son secteur constitué de cités HLM sont, malgré leur proximité géographique, très différents de ceux du quartier voisin, très résidentiel. Les situations sont si variables entre ces deux quartiers que l'établissement privé ne capte pas, ou de manière marginale, d'élèves des établissements publics, y compris parmi les meilleurs ou les moins défavorisés. Tous les établissements publics visités indiquent cependant avoir mis en place des dispositifs destinés à renforcer leur attractivité (accompagnement personnalisé de l'élève, sections internationales, etc.).

Un troisième constat touche à la dynamique du système dual public/privé, manifestement propre à Marseille. En effet, de manière générale, les établissements publics visités paraissent se satisfaire de l'existence d'établissements privés alentour, dès lors qu'ils sont pleins et ne peuvent pas eux-mêmes accueillir tous les élèves : l'offre du privé « pallie les manques du public » et permet à chaque élève d'avoir une place dans un établissement scolaire relativement proche de chez lui, dans un contexte d'accroissement démographique. Différentes formes de partenariats de fait existent même entre ces établissements, à l'image des élèves du lycée privé Saint Louis accueillis à l'internat du lycée public Saint Exupéry, situé juste en face, ou des possibilités offertes à certains lycées privés de venir présenter leur offre dans les collèges publics du secteur, dans le cadre de dispositifs d'orientation.

Les interlocuteurs des établissements publics s'accordent toutefois sur la nécessité d'ouvrir de nouveaux établissements publics à Marseille, en particulier dans les quartiers Nord, territoire très vaste, très densément peuplé et très mal desservi par les transports en commun. À cet égard, les rapporteurs ont été surpris d'apprendre la construction d'un nouvel établissement privé catholique, d'obédience jésuite, dans le nouveau quartier « Euromed » alors même que les collèges publics débordent. La première pierre de ce nouvel établissement a été posée en février 2024. Ouvert sous le statut d'établissement hors contrat, le collège espère pouvoir contractualiser des classes après un an de fonctionnement – comme le permet la dérogation pour les quartiers neufs – et bénéficier ainsi de moyens publics. Certes, cette zone sera aussi concernée par l'ouverture d'un collège public au sein de la cité scolaire internationale qui s'y implantera, et le rectorat rappelle la construction et la réhabilitation récente de plusieurs établissements publics proches. Sans se prononcer sur le bien-fondé de l'évaluation d'un besoin scolaire reconnu pour un établissement du réseau catholique, les rapporteurs soulignent cependant l'existence en parallèle d'un réel besoin scolaire pour l'ouverture de davantage d'établissements publics, ainsi que pour la contractualisation de davantage de classes au sein des établissements privés musulmans qui font l'objet d'une forte demande sans être pour autant satisfaite.

Pour les rapporteurs, la négociation est organisée de telle manière que la décision d'attribution des moyens, prise au niveau national et non académique, détermine en réalité la reconnaissance du besoin scolaire dans un mouvement qui semble bien plus descendant qu'ascendant. À l'inverse, certains réseaux semblent parfois mettre les services des rectorats « devant le fait accompli » : lors d'un déplacement des rapporteurs à Rennes, le rectorat citait ainsi le cas d'un établissement du réseau d'enseignement en langue régionale, Diwan, dont l'ouverture sous le statut d'une annexe d'un établissement sous contrat avait été annoncée dans la presse avant même que les services académiques n'aient été consultés. La Cour des comptes le confirme : « *Bien que théoriquement responsables de la répartition des moyens dans leur académie, certains rectorats sont contraints d'accepter des ouvertures de classes proposées par le réseau catholique ou d'autres réseaux, qui leur paraissent parfois difficilement compréhensibles au regard de l'évolution des effectifs globaux d'élèves* »⁽¹⁾.

Le SGEC indique, pour sa part, que le besoin scolaire dont témoignent les classes très chargées de certains de ses établissements n'est pas davantage reconnu, les établissements privés n'étant considérés que comme une variable d'ajustement et non comme des établissements proposant une offre répondant à un besoin spécifique.

Les critères de détermination de l'existence d'un besoin scolaire reconnu sont, de fait, flous, celui-ci reposant aujourd'hui sur deux dispositions vagues :

– l'article L. 442-13 du code de l'éducation, qui dispose que, pour le premier degré, la conclusion des contrats est subordonnée « *au respect des règles et critères retenus pour l'ouverture et la fermeture des classes correspondantes de*

(1) Cour des comptes, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023.

l'enseignement public, toutes conditions de fonctionnement étant égales » et, pour le second degré, à ces mêmes règles et critères ainsi qu'à la compatibilité avec l'évaluation de l'ensemble des besoins figurant aux schémas prévisionnels des formations des collèges, des lycées et des établissements d'éducation spéciale, des lycées professionnels maritimes et des établissements d'enseignement agricole et de l'enseignement supérieur ;

– l'article R. 442-33 du même code, qui précise que *« les conditions fixées par l'article L. 442-13 à la conclusion des contrats s'apprécient, notamment en ce qui concerne les effectifs, dans le cadre du département pour le premier degré et le premier cycle du second degré et dans le cadre de la région pour les lycées »*.

Il est nécessaire de clarifier cette notion de « besoin scolaire reconnu », bien trop soumise à de possibles variations d'interprétation selon les territoires ou les individus, en identifiant les conditions quantitatives et qualitatives requises pour en attester.

Il est tout autant nécessaire de conforter le rôle des rectorats dans l'appréciation de l'existence de ce besoin scolaire, pour que celle-ci s'opère au plus près du terrain. Ce constat rejoint tout à fait les recommandations de la Cour des comptes, dont la troisième invitait à *« conforter le dialogue de gestion entre l'État et l'enseignement privé sous contrat, en réservant au niveau national la discussion de l'équilibre des moyens entre réseaux et en s'assurant que les rectorats, en lien avec les préfets, les directeurs académiques des services de l'éducation nationale et les représentants des réseaux décident des ouvertures de classes au plan local, afin de tenir compte des besoins éducatifs au plus près du terrain »*.

Proposition n° 14 de M. Vannier : Préciser, au niveau législatif ou réglementaire les conditions quantitatives et qualitatives requises pour constater un « besoin scolaire reconnu ».

Au-delà, deux mécanismes ont été portés à l'attention des rapporteurs, qui permettent de contourner le critère du besoin scolaire reconnu, pour contractualiser de nouvelles classes :

– l'ouverture d'annexes : l'ouverture d'une structure sous le statut d'annexe à un établissement existant permet d'accéder immédiatement à la contractualisation sans avoir à attendre le délai de cinq ans d'existence de l'établissement requis avant toute contractualisation des classes qui le composent. Alors que les critères permettant de relever du régime de l'annexe sont normalement stricts (proximité immédiate de l'établissement-mère, mêmes enseignants et même direction, etc.), il apparaît que certains établissements s'en écartent, et ne répondent pas à un véritable besoin scolaire reconnu tout en étant pourtant sous contrat dès leur ouverture. Plusieurs personnes auditionnées ont mentionné le cas d'annexes très éloignées des établissements-mères, et n'ayant que très peu à voir avec celui dont ils se disent l'annexe. Pour les rapporteurs, ceci peut entraîner une dynamique de croissance du privé déséquilibrée, qui accentuerait la ségrégation scolaire et sociale. La DAF,

consciente de l'existence de possibles « stratégies », s'est dite très vigilante sur ce sujet, et a demandé cette même vigilance aux académies : l'ouverture d'annexes ne doit être autorisée que s'il existe un véritable projet de mixité, et non uniquement une volonté de gagner des parts de marché dans une dynamique concurrentielle. Les rapporteurs appellent à renforcer cette vigilance ;

– les redéploiements intra-académiques des postes du réseau catholique : à moyens constants, rien n'interdit au réseau des établissements catholiques de fermer des classes ou de redéployer des moyens sur d'autres parties du territoire académique selon des logiques et des objectifs qui lui sont propres – la fermeture d'une école ne requiert pas, contrairement aux écoles publiques, l'accord du maire. Selon différentes personnes auditionnées, le réseau des établissements catholiques, le seul à disposer de suffisamment de moyens pour être en mesure de mettre en œuvre de tels redéploiements, pourrait ainsi choisir de s'implanter davantage au sein de quartiers qui lui permettent de capter les meilleurs élèves ou les élèves les plus favorisés, dans ce qui s'apparente, pour M. Vannier, à un modèle de marché concurrentiel, alors même que les établissements publics alentours ne sont pas surchargés et qu'il n'existe pas de besoin scolaire reconnu. Il est ainsi également possible que des établissements à IPS très élevé ouvrent une classe supplémentaire – ce que le ministre Pap Ndiaye avait rendu impossible pour les établissements parisiens privés à IPS élevés des réseaux non catholiques. Ces redéploiements sont accentués par la souplesse qu'offre le programme 139, qui prévoit une fongibilité entre les moyens de l'enseignement du premier degré et ceux du second degré, souplesse dont ne dispose pas l'enseignement public (les programmes budgétaires 140, pour le premier degré, et 141, pour le second degré, étant bien distincts). Le directeur diocésain de l'enseignement catholique d'Ille-et-Vilaine indiquait ainsi que 10 postes seraient à supprimer pour la rentrée prochaine dans le second degré, mais que 25 classes seraient fermées pour réallouer 15 ETP ailleurs : la proportion de ces redéploiements apparaît ici très significative. La DAF reconnaît elle-même des redéploiements « de fait », que les établissements demandent ensuite aux rectorats de régulariser, et appelle les académies à la vigilance sur ce point.

Proposition n° 15 de M. Weissberg : Demander aux recteurs une vigilance particulière s'agissant de l'ouverture d'annexes, qui doivent s'inscrire strictement dans le respect du cadre fixé.

Proposition n° 16 de M. Vannier : Sauf autorisation du recteur, interdire toute ouverture d'annexe implantée à plus d'un kilomètre de distance de l'établissement à laquelle elle est rattachée.

Proposition n° 17 : Renforcer le contrôle du recteur sur les redéploiements de moyens au sein du réseau des établissements catholiques au regard du critère du besoin scolaire reconnu.

II. UN SYSTÈME HORS DE CONTRÔLE ?

A. « ON SE FAIT CONFIANCE » : UN CONTRÔLE EN PRINCIPE COMPLET, EN PRATIQUE TRÈS LÂCHE

Dès l'adoption de la loi « Falloux » en 1850, un mécanisme de contrôle des établissements libres est prévu. Ainsi, l'article 18 de cette loi dispose que « *L'inspection des établissements d'instruction publique ou libre est exercée :*

« 1° *Par les inspecteurs généraux et supérieurs ;*

« 2° *Par les recteurs et les inspecteurs d'Académie ;*

« 3° *Par les inspecteurs de l'enseignement primaire ;*

« 4° *Par les délégués cantonaux, le maire et le curé, le pasteur ou le délégué du consistoire israélite, en ce qui concerne l'enseignement primaire [...] ».*

Ce contrôle est cependant, pour les établissements libres, limité à un certain nombre d'aspects listés de manière exhaustive par l'article 21 de la même loi : « *L'inspection des écoles publiques s'exerce conformément aux règlements délibérés par le Conseil supérieur. Celle des écoles libres porte sur la moralité, l'hygiène et la salubrité. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution et aux lois. »*

La loi « Debré » prévoit également, comme corollaire du contrat d'association et de la prise en charge des frais de fonctionnement des établissements privés par l'État, que « *l'enseignement placé sous le régime du contrat est soumis au contrôle de l'État* » (article 1^{er}).

Ces dispositions ont partiellement perduré et été complétées de sorte que le cadre législatif prévoit aujourd'hui un grand nombre de contrôles potentiels, des enseignants, des établissements et des organismes de gestion de l'enseignement catholique (Ogec), qui en constituent les supports juridiques, économiques et financiers.

Ces contrôles sont réalisés de manière approfondie à l'instauration du contrat d'association avec l'État : le contrat pour une nouvelle classe ou un nouvel établissement ne peut être conclu que si celui-ci est en mesure de remplir les conditions contractuelles prévues notamment par l'article L. 442-5 du code de l'éducation (besoin scolaire reconnu, respect des règles et programmes de l'enseignement public) et par l'article R.442-33 du même code (locaux et installations appropriés, ouverture depuis cinq ans au moins à la date du contrat, etc.).

En revanche, les contrôles qui s'exercent lors de la « vie du contrat » paraissent considérablement moins poussés, quand bien même l'arsenal juridique est important. Les contrats sont tacitement reconduits d'année en année, sans qu'il soit vérifié que les conditions nécessaires à leur conclusion sont bien toujours

réunies. Ainsi, comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023 précité, le contrôle pédagogique « *est exercé de manière minimaliste* » le contrôle administratif « *n'est mobilisé que ponctuellement lorsqu'un problème est signalé* » et le contrôle financier « *n'est pas mis en œuvre* ».

Malgré des améliorations récentes liées à la prise de conscience de l'importance du sujet par un certain nombre d'acteurs, notamment depuis la publication du rapport de la Cour des comptes – recrutement de personnels supplémentaires dans les académies pour contrôler les établissements d'enseignement privés sous contrat, lancement d'audits budgétaires dans certaines directions départementales des finances publiques, etc. – les rapporteurs partagent ces constats, qu'ils détaillent dans la suite du rapport.

De manière générale, et comme mentionné à de nombreuses reprises en audition, il apparaît que le système repose sur un climat de confiance entre les différentes parties prenantes, lesquelles ne perçoivent pas toujours la nécessité de contrôler des interlocuteurs présents dans le paysage éducatif local depuis de nombreuses années, faute de temps, faute de volonté politique, par crainte de raviver une « guerre scolaire » fantasmée ou de devoir gérer les difficultés consécutives à la détection d'irrégularités voire de fraudes.

Les rapporteurs estiment, l'un comme l'autre, que cette situation ne peut en aucun cas perdurer.

1. Un contrôle pédagogique des enseignants classique, mais qui omet un certain nombre d'éléments

a. Des maîtres contractuels inspectés, des maîtres délégués laissés de côté

Dès l'instauration de la loi « Debré », un contrôle pédagogique est prévu, par le biais d'inspections visant à vérifier le respect du programme des enseignements et la compétence des maîtres, mais également le choix des manuels scolaires – le réseau des établissements catholiques ayant alors ses propres maisons d'édition. Ce dernier contrôle est tombé en désuétude.

Le contrôle pédagogique des enseignants des établissements privés sous contrat se déduit aujourd'hui de l'article L. 442-1 du code de l'éducation, qui dispose que « *dans les établissements qui ont passé un des contrats prévus aux articles L. 442-5 et L. 442-12, l'enseignement placé sous le régime du contrat est soumis au contrôle de l'État* ». Ce contrôle doit permettre de veiller à la bonne application, par les enseignants, des dispositions législatives et réglementaires, qui prévoient notamment que « *dans les classes faisant l'objet du contrat, l'enseignement est dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public* » (article L. 442-5) ou que « *les classes sous contrat d'association respectent les programmes et les règles appliquées dans l'enseignement public en matière d'horaires sauf dérogation accordée par le recteur d'académie en considération de l'intérêt présenté par une expérience pédagogique* » (article R. 442-35).

Outre les enseignements concourant aux objectifs définis à l'article L. 131-1-1 du code de l'éducation ⁽¹⁾, les élèves des établissements privés sous contrat doivent recevoir un enseignement moral et civique ainsi qu'une formation aux valeurs de la République (article L. 312-15 du même code), à l'éducation à la sexualité (article L. 312-16) et une information sur l'égalité homme-femme, les violences sexuelles ou la prostitution (articles L. 312-17 et L. 312-17-1). Il peut d'ailleurs être précisé, comme le rappelle la revue *Actualité juridique – droit administratif* (AJDA), que « *avant même que l'enseignement [d'éducation à la sexualité] ne devienne obligatoire, le Conseil d'État avait jugé que l'éducation à la sexualité ne saurait être lue comme portant atteinte ni aux principes de laïcité et de neutralité de l'enseignement, ni au caractère propre des établissements privés sous contrat (CE 18 oct. 2000, n° 213303, Association Promouvoir, Lebon)* » ⁽²⁾.

Ce contrôle est opéré sous la forme d'inspections réalisées par les inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) pour le premier degré et par les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) pour le second degré.

Le contrôle pédagogique des maîtres dits « contractuels » (c'est-à-dire titulaires, associés au contrat de l'établissement) est strictement identique à celui des enseignants titulaires de l'enseignement public. Ceux-ci sont soumis à trois visites au cours de leur carrière, dans le cadre du « parcours professionnel, carrière et rémunération » (PPCR). Selon les syndicats entendus, la distinction réside alors moins dans une différence entre le public et le privé que dans une inégalité entre les disciplines, voire entre les territoires selon l'éloignement du rectorat. De manière générale, les inspecteurs rencontrés par les rapporteurs soulignent l'absence de difficultés dans la réalisation de ces inspections et le bon enseignement des programmes par les enseignants des établissements privés. Il arrive cependant que certains contenus à vocation éducative soient écartés, parfois davantage à l'initiative des chefs d'établissement que des enseignants eux-mêmes – qui, au contraire, peuvent dénoncer de telles pratiques qui portent atteinte à leur liberté pédagogique : interdiction de sorties scolaires au cinéma pour visionner les films *Simone, le voyage d'un siècle* d'Olivier Dahan, qui traite notamment de l'interruption volontaire de grossesse, et *Rafiki* de Wanuri Kahiu qui aborde l'homosexualité ; retrait du livre de Neige Simmo, *Triste tigre*, qui évoque l'inceste subi par son auteure, du centre de documentation et d'information (CDI) d'un établissement privé breton.

(1) « Le droit de l'enfant à l'instruction a pour objet de lui garantir, d'une part, l'acquisition des instruments fondamentaux du savoir, des connaissances de base, des éléments de la culture générale et, selon les choix, de la formation professionnelle et technique et, d'autre part, l'éducation lui permettant de développer sa personnalité, son sens moral et son esprit critique, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, de partager les valeurs de la République et d'exercer sa citoyenneté. Cette instruction obligatoire est assurée prioritairement dans les établissements d'enseignement. »

(2) *Stéphanie Hennette-Vauchez, « Le contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement privés sous contrat », AJDA, février 2024.*

Le syndicat des IEN de l'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA) précise, de manière intéressante, se limiter au simple contrôle de conformité aux programmes et aux règles relatives aux enseignements lors des inspections, s'éloignant des missions d'accompagnement pédagogique qui sont les leurs auprès des enseignants du public : tout ce qui irait au-delà du seul contrôle de conformité est considéré comme pris sur du temps qui devrait être consacré aux établissements publics et à leurs enseignants.

Les rapporteurs soulignent cependant deux écueils de ce contrôle.

– d'une part, il se limite actuellement aux maîtres contractuels et n'a lieu qu'à la demande du chef d'établissement pour les maîtres délégués ou auxiliaires. Alors même que ces maîtres délégués représentent près de 20 % des enseignants du privé et sont rémunérés par les fonds publics, il est possible que certains d'entre eux ne fassent l'objet d'aucune inspection au cours de leur carrière ;

– d'autre part, les syndicats soulignent les difficultés inhérentes au premier degré, que la Cour des comptes relève également. En effet, dans les écoles privées, le directeur contribue, comme chef d'établissement, à l'évaluation des enseignants au cours des trois rendez-vous de carrière. Pour la Cour, « *cela donne au directeur de l'école privée une plus grande prise sur la carrière des professeurs que dans le public, où seul l'inspecteur de l'éducation nationale intervient* ». À l'inverse, selon certains syndicats des enseignants du privé, cela peut entraîner une forme de complaisance, en particulier dès lors que l'enseignant inspecté est le plus souvent un collègue du directeur qui conserve une charge d'enseignement. Enfin, les critères sur lesquels s'appuie le chef d'établissement pour évaluer les enseignants peuvent, selon certains syndicats, être questionnés, celui-ci étant recruté par la tutelle diocésaine, avec accord de l'évêque, dont il reçoit une lettre de mission ⁽¹⁾.

Par ailleurs, les rapporteurs soulignent également l'absence de contrôle pédagogique exercé par les inspecteurs de l'Éducation nationale sur le contenu des formations dont bénéficient les enseignants des établissements privés. Si les documents institutionnels du ministère disposent que la formation continue des enseignants comporte des actions liées aux priorités ministérielles, comme l'acquisition des savoirs fondamentaux, les valeurs de la République dont la laïcité, la mise en œuvre des réformes ou encore la spécialisation dans le domaine de la scolarisation des élèves en situation de handicap, les éléments issus des auditions témoignent d'un grand « flou » entourant le contenu de ces formations qui, contrairement à la formation initiale, ne sont pas identiques pour les enseignants du public et ceux du privé. Ainsi, certaines personnes auditionnées ont décrit l'organisme Formiris, le principal organisme de formation continue pour les

(1) *Les statuts de l'enseignement catholique de 2018 disposent ainsi que « La nomination d'un chef d'établissement est un envoi en mission qui confie un établissement à une personne choisie : le choix, la nomination et l'envoi relèvent de l'autorité de tutelle, avec l'accord de l'évêque. Il reçoit cette mission de l'autorité de tutelle qui lui donne des orientations et lui fixe des objectifs, et à laquelle il rend compte [...] Elle est attentive aux initiatives du chef d'établissement destinées à assurer la promotion personnelle et professionnelle de tous les personnels, et notamment à la politique de formation ».*

établissements catholiques, comme une « boîte noire » voire une « pompe à fric » et regretté, de manière plus générale, la « gestion calamiteuse » de la formation des enseignants du privé. D'autres ont cité des modules comportant de la sophrologie, ou abordant l'éducation à la sexualité sous le prisme des valeurs de l'Église. En pratique, les maîtres formateurs qui dispensent ces formations ne sont pas inspectés par les inspecteurs de l'Éducation nationale, pas plus que les organismes de formation eux-mêmes. Les rapporteurs déplorent cette absence de contrôle, inexplicable alors que la formation est financée sur fonds publics (cf. *supra*).

b. Une absence d'inspection pédagogique des établissements

Au-delà des seuls *enseignants*, l'*établissement* lui-même peut être inspecté. Cependant, l'article L. 241-4 du code de l'éducation, qui prévoit cette inspection, dispose qu'elle ne porte pas sur la dimension pédagogique ou éducative : « *L'inspection des établissements d'enseignement privés porte sur la moralité, l'hygiène, la salubrité et sur l'exécution des obligations imposées à ces établissements par le présent code. Elle ne peut porter sur l'enseignement que pour vérifier s'il n'est pas contraire à la morale, à la Constitution, aux lois et notamment à l'instruction obligatoire.* » La DAF indique toutefois que ce contrôle peut aussi concerner le respect et la transmission par l'établissement des valeurs de la République, la vie scolaire et la mixité sociale.

S'agissant de la vie scolaire, les rapporteurs regrettent, comme la Cour des comptes, qu'alors même que le forfait d'externat versé par l'État contribue à la rémunération des personnels de vie scolaire, d'administration et de santé, le travail de ces personnels concernant la politique éducative ne fasse pas l'objet de contrôle, au motif qu'ils sont employés par les associations support et non par l'État. Les motifs avancés par le SGEN – ceux du lien avec le caractère propre pour ces personnels non éducatifs (pourtant rémunérés par l'État ou les collectivités territoriales) ou encore du contrôle par les parents et par la tutelle diocésaine ⁽¹⁾ – apparaissent plus qu'insatisfaisants.

En définitive, ces différentes inspections ne permettent pas de porter un regard sur l'établissement dans son ensemble. Si le projet éducatif relève, dans les établissements privés sous contrat, du caractère propre, il apparaît que **la mise en œuvre des priorités éducatives nationales** (instauration des parcours santé, avenir, citoyen, respect du programme de visites médicales, mise en œuvre du plafonnement des effectifs des classes, etc.), **le respect des volumes horaires**

(1) De fait, il peut être noté que le réseau des établissements catholiques a son propre système de « contrôle », s'agissant notamment du projet d'établissement : les chefs d'établissements reçoivent une lettre de mission et sont visités environ tous les trois ans par un conseil de tutelle qui vient vérifier le bon fonctionnement de l'établissement. Les statuts de l'enseignement catholique disposent ainsi que « la visite de tutelle permet d'aller à la rencontre de la communauté éducative dans la diversité de ses membres. C'est l'occasion d'entendre les acteurs, de reconnaître leur action, de dialoguer avec eux. La visite de tutelle doit permettre de faire le point sur la mise en œuvre du projet éducatif de l'établissement, sur l'implication des membres de la communauté éducative. Elle favorise un discernement commun des évolutions utiles. Les visites de tutelle doivent être aussi fréquentes que possible ; elles revêtent des formes variées, définies par chaque autorité de tutelle, en conseil de tutelle. »

globaux pour chaque discipline et dans chaque classe ou encore la bonne application des dispositions relatives à l’instruction religieuse constituent de manière regrettable des angles morts du contrôle. L’article R. 442-36 du code de l’éducation qui précise que l’instruction religieuse ne peut être réalisée qu’aux premières et dernières heures de chaque demi-journée, a ainsi « massivement échappé » aux inspecteurs, selon le syndicat des IEN de l’UNSA.

Le rôle des délégués départementaux de l’Éducation nationale (DDEN) ne peut pas, à ce titre, venir combler ces lacunes. L’article L. 241-4 du code de l’éducation leur confie en effet une mission d’inspection des établissements d’enseignement du premier et du second degré, publics et privés. Ces inspections se limitent cependant, une nouvelle fois, aux questions non liées à l’enseignement : hygiène, sécurité, etc. Par ailleurs, un certain nombre de DDEN – dont la fédération revendique l’abrogation des lois « Debré » et « Carle » – sont réticents à les organiser, dès lors qu’ils ne souhaitent pas avoir à demander l’attribution de moyens supplémentaires aux établissements privés pour leur permettre de se mettre en conformité avec les règles d’hygiène ou de sécurité notamment. Une fiche figure toutefois au sein du vade-mecum des DDEN sur les vérifications spécifiques à effectuer dans les établissements privés.

La nouvelle procédure d’évaluation des établissements mise en œuvre depuis 2019, organisée sous l’égide du Conseil d’évaluation de l’école (CEE), pourrait en revanche apporter une réponse partielle si elle était renforcée. Cette procédure, instaurée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance, a pour objet d’organiser une évaluation plus systématique de l’ensemble des établissements, publics comme privés, pour améliorer le service public d’enseignement scolaire, la qualité des apprentissages des élèves, leur suivi, leur réussite éducative et leur vie dans l’école. Elle s’appuie sur une évaluation interne, ou autoévaluation réalisée par l’ensemble des acteurs de l’école (directeur, personnels de l’Éducation nationale et de la collectivité, élèves, parents, partenaires), pour interroger son fonctionnement général, son organisation et ses actions pédagogiques et éducatives. Un guide d’autoévaluation des écoles a été publié en 2022 pour accompagner les équipes dans cette démarche. L’évaluation comporte également une évaluation externe, qui enrichit la réflexion collective menée dans l’école et soutient la recherche de solutions. Le cadre d’évaluation de l’école, publié par le CEE en 2022, précise toutefois que « *l’évaluation externe se distingue de l’audit, de l’inspection, du dialogue de gestion ou de pilotage, du contrôle qui constituent une vérification de la conformité à un cahier des charges. Elle est une aide apportée à chaque école, dans sa singularité* ».

Selon le bilan de la campagne d’évaluation 2022-2023 publié par le CEE, 11 % des établissements privés sous contrat du second degré ont été évalués en 2021-2022, 14 % en 2022-2023 et la programmation pour l’année scolaire 2023-2024 s’élève à 17 %. Cette évolution permet, selon le CEE, d’envisager la réalisation d’un taux annuel de 20 % conforme aux objectifs dès la fin de ce premier cycle d’évaluation. Ces taux sont supérieurs dans les établissements publics : en

effet, au total, 19 % des établissements du second degré (publics comme privés) ont été évalués lors de la campagne 2021-2022 et 20 % lors de la campagne 2022-2023.

Selon le syndicat des IEN-UNSA, cette procédure, qui associe évaluation interne et évaluation externe, est la seule qui permette d'aborder, le cas échéant, le sujet de la vie scolaire. Pour certains syndicats reçus, la phase d'autoévaluation par l'intermédiaire d'un questionnaire diffusé auprès de toute la communauté scolaire (enseignants, élèves, parents, etc.) peut éventuellement servir d'indicateur sur la qualité de l'enseignement et le bien-être de l'élève. Sans pouvoir de sanction, et sans publicité des rapports, ces évaluations ont cependant un poids limité : leur principal objet est de guider la rédaction des projets d'établissements et d'identifier les moyens nécessaires pour améliorer le fonctionnement des organisations. Ainsi, alors que l'évaluation d'un établissement sous contrat en dehors du réseau des établissements catholiques a fait apparaître une « *certaine liberté avec les horaires et les programmes (entre autres) qui fait dire aux évaluateurs que le caractère propre ne doit pas affecter la partie sous contrat* »⁽¹⁾, les suites données aux recommandations de ces évaluateurs ne sont pas connues des rapporteurs. La dérive ici mentionnée semble pourtant importante et de nature à requérir un ajustement rapide et contrôlé.

C'est pourquoi les rapporteurs recommandent de prévoir un contrôle pédagogique ou administratif systématique par l'inspection d'académie ou l'inspection générale de l'éducation, de la recherche et du sport, lorsque l'évaluation par le Conseil d'évaluation de l'école fait apparaître une anomalie. Ils suggèrent également que soit réalisée et diffusée une grille d'évaluation *ad hoc* pour les établissements privés dans le cadre de l'évaluation interne et externe, qui tienne compte des particularités de ces établissements et des points d'attention à observer.

Proposition n° 18 : Réaliser et diffuser une grille d'évaluation *ad hoc* pour les établissements privés dans le cadre de l'évaluation interne et externe organisée par le Conseil d'évaluation de l'école.

Proposition n° 19 : Prévoir un contrôle pédagogique ou administratif systématique par l'inspection d'académie ou l'inspection générale de l'éducation, de la recherche et du sport, lorsque l'évaluation par le Conseil d'évaluation de l'école fait apparaître une anomalie.

(1) *Bilan de la campagne d'évaluation des écoles et établissements privés sous contrat* » diffusé par le CEE lors de l'assemblée des directeurs diocésains à Montrouge le 13 juin 2023.

2. Un contrôle administratif de l'établissement reposant sur de rares signalements

L'article R. 442-15⁽¹⁾ du code de l'éducation prévoit l'existence d'un contrôle administratif des établissements, qui incombe à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ainsi qu'au recteur d'académie et porte sur l'observation des textes législatifs et réglementaires applicables à l'établissement et sur l'accomplissement des engagements souscrits par celui-ci.

L'article L. 241-2 du même code dispose également que :

« I. – Les services, établissements, institutions ou organismes qui participent ou qui concourent à l'application des législations relatives à l'éducation, à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la technologie sont soumis, quelle que soit leur nature juridique, aux vérifications de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, lorsqu'ils bénéficient ou ont bénéficié, sous quelque forme que ce soit, de concours de l'État, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public, ainsi que de concours financiers provenant de la Communauté européenne, ou lorsqu'ils sont financés par des cotisations obligatoires. [...].

« Les vérifications de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche portent sur le respect de ces législations et sur l'utilisation de ces concours ou cotisations, dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel ils ont été consentis.

« Les vérifications de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche portent également sur la gestion des ressources humaines des établissements. »

Cependant, ce contrôle n'est mis en œuvre par l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) que sur saisine du Premier ministre ou des ministres sous l'autorité desquels elle est placée (actuellement le ministre chargé de l'Éducation nationale et de la jeunesse, le ministre chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche et le ministre chargé des sports et des Jeux olympiques et paralympiques), généralement à la demande d'un recteur.

Dans la mesure où elle n'intervient, par définition, qu'en cas de problème justifiant sa saisine par le ministre ou son cabinet, l'IGESR n'a pas élaboré de grille-type d'examen des établissements privés. En effet, *« l'IGESR peut aussi bien*

(1) « Le contrôle administratif des établissements d'enseignement placés sous le régime du contrat simple ou du contrat d'association incombe à l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche ainsi qu'au recteur d'académie conformément aux règles applicables dans l'enseignement public. Ce contrôle est exercé dans le secteur sous contrat de l'établissement. Il porte sur l'observation des textes législatifs et réglementaires applicables à l'établissement et sur l'accomplissement des engagements souscrits par celui-ci. Les inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche disposent des pouvoirs d'investigation financière nécessaires à l'accomplissement de cette mission ».

*intervenir pour un problème de violences sexuelles et sexistes commises par un enseignant, un problème de respect des obligations prévues par la loi Debré, une mauvaise gestion des ressources humaines ou encore des atteintes aux valeurs de la République »⁽¹⁾. Un guide de contrôle des établissements privés existait pourtant avant la fusion des quatre inspections au sein de l'IGESR, lorsque la responsabilité du contrôle administratif des établissements privés incombait à l'IGAENR. Ce guide, publié en 2000, intitulé « Éléments d'information pour le suivi des établissements privés sous contrat », précisait que : « *Les principes généraux retenus pour l'inspection des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) s'appliquent aux établissements privés sous contrat (en particulier pour tout ce qui touche à l'organisation de l'enseignement, la dotation horaire globale, la structure du corps enseignant, etc.). Cependant, un certain nombre de points méritent d'être soulignés, soit parce qu'ils représentent une approche spécifique à l'enseignement privé, soit parce que la façon de les analyser nous semble devoir être sensiblement différente de celle mise en œuvre dans les EPLÉ pour des cas similaires* ». L'IGAENR listait, entre autres, les points suivants :*

– « *Il sera nécessaire de rencontrer le président de l'Ogec et, le cas échéant, l'économiste. Il peut également être utile de prendre contact avec un représentant du cabinet comptable si l'établissement fait appel à ce type de service* » ;

– « *Il est bien entendu indispensable de rencontrer les membres du comité d'entreprise qui, contrairement à ce que l'on pourrait penser compte tenu des liens hiérarchiques assez marqués qui existent entre la direction et les personnels, n'hésitent pas en général à exprimer clairement leur point de vue* » ;

– « *Le fait de disposer d'un exemplaire du contrat d'association pour un établissement qui a plusieurs années d'existence ne présente pas d'intérêt particulier puisqu'il s'agit d'un document dont la forme est totalement standard. Il est en revanche essentiel de disposer des derniers avenants [...] afin de connaître la dernière structure pédagogique des classes sous contrat (elle doit évidemment correspondre à la situation réelle observée dans l'établissement) ainsi que le dernier montant maximum autorisé pour la participation financière des familles aux frais de scolarité et de restauration ainsi que d'hébergement le cas échéant. Il conviendra de vérifier que ces montants maximum sont bien respectés (l'expérience prouve que ce n'est pas toujours le cas) en utilisant les documents financiers ainsi que le livret d'information remis aux familles en début d'année.* »

Les inspections des établissements privés ont concerné quatre établissements au cours des dernières années :

– le lycée Averroès à Lille à la suite du conflit avec la région sur le versement du forfait d'externat en raison d'un litige sur les conditions d'un emprunt passé par l'établissement avec une fondation étrangère et une banque ;

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

– deux établissements privés de Lyon à la suite de violences sexuelles et sexistes commises par des enseignants en classes préparatoires ;

– le Collège Stanislas à la suite d'accusations de sexisme et d'homophobie évoquées dans la presse.

Les rapporteurs regrettent vivement que ces rapports ne soient pas rendus publics, et ne soient accessibles que lorsque la presse s'en empare. Ils en recommandent la publication, à l'issue d'un délai permettant à l'établissement concerné par l'inspection de faire connaître ses observations afin que celles-ci soient annexées au rapport. Par ailleurs, le guide d'inspection édité par l'IGAENR en 2000, qui fournit des préconisations claires et détaillées, et une liste importante des éléments à contrôler, pourrait utilement être actualisé et réédité.

Pour M. Weissberg, enfin, la programmation des travaux de l'IGESR pourrait intégrer l'inspection systématique d'un ou deux établissements privés par an, qu'elle serait habilitée à identifier elle-même. Outre l'effet dissuasif que la possibilité de telles inspections pourrait avoir – limité compte tenu du nombre d'établissements et donc de la faible probabilité d'un contrôle – une telle procédure permettrait de disposer, sur plusieurs années, d'une meilleure cartographie des établissements, mais aussi des risques.

Proposition n° 20 : Rendre publics les rapports de l'IGESR portant sur l'inspection des établissements privés en intégrant, le cas échéant, le mémoire en réponse de l'établissement concerné.

Proposition n° 21 : Rééditer un guide pour l'inspection des établissements privés sous contrat par l'inspection générale de l'éducation, de la recherche et du sport.

Proposition n° 22 de M. Weissberg : Intégrer à la programmation annuelle des travaux de l'IGESR l'inspection systématique d'un ou deux établissements privés qu'elle serait habilitée à identifier elle-même.

3. Un contrôle budgétaire insuffisant et une réglementation inopérante

Le code de l'éducation confie, à son article R. 442-16⁽¹⁾, au directeur départemental ou, le cas échéant, au directeur régional des finances publiques du département siège de l'établissement la responsabilité d'en assurer le « contrôle budgétaire », dont les objectifs sont définis par l'article R. 442-17 du même code :

– « 1° Vérifier l'exactitude des divers éléments pris en compte dans les mandatements énumérés aux articles R. 442-11, R. 442-12 et R. 442-14 » : il s'agit

(1) « Le contrôle budgétaire des établissements d'enseignement placés sous le régime du contrat simple ou du contrat d'association incombe au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques du département du siège de l'établissement, en liaison avec les inspecteurs généraux de l'éducation, du sport et de la recherche et les services académiques. Il est exercé dans les conditions définies aux articles R. 442-17 à R. 442-21. Les établissements mentionnés au premier alinéa sont également soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances. »

d'un contrôle des paies, constituées par la rémunération des maîtres (R. 442-11), les heures supplémentaires, de suppléance ou d'enseignement partiel (R. 442-12) et la rémunération du personnel non enseignant (R. 442-14) ;

– « 2° *S'assurer que les contributions demandées aux familles des externes simples des classes placées sous contrat d'association sont conformes aux clauses du contrat* » : cet alinéa concerne les seules écoles sous contrat d'association, pour lesquelles l'article R. 442-8 du code énumère les dépenses que ces contributions peuvent financer ;

– « 3° *Vérifier la conformité de l'utilisation par l'établissement de la contribution de l'État prévue aux articles L. 442-9 et R. 442-45 à R. 442-47* » : ce contrôle vise à s'assurer que les sommes versées à l'établissement *par l'État* au titre du forfait d'externat sont bien utilisées conformément à leur objet, c'est-à-dire pour la rémunération du personnel non enseignant ;

– « 4° *Déterminer si le taux de réduction des redevances de scolarité, tel qu'il est prévu à l'article R. 442-52, correspond effectivement à la prise en charge par l'État des traitements des maîtres agréés* » : cet alinéa concerne les seules écoles sous contrat simple.

Il convient de noter que ce « contrôle budgétaire », entendu au sens du code de l'éducation, diffère du contrôle budgétaire classique (et notamment au sens du décret sur la gestion budgétaire et comptable ministérielle dit « GBCP » de 2012). Une note élaborée par la DGFIP en 2017 sur l'audit des établissements privés précise ainsi que « *l'expression "contrôle budgétaire" employée ici n'a cependant pas de lien avec l'activité du contrôleur budgétaire régional* ».

Il recouvre à la fois un contrôle comptable, en particulier de la paie, et un audit des structures, non explicitement mentionné mais indispensable à l'existence d'un contrôle effectif, mis en œuvre par les directions départementales des finances publiques (DDFiP). Le code de l'éducation, en revanche, ne mentionne pas le contrôle en opportunité, ou contrôle de gestion, que devraient mettre en œuvre les ordonnateurs des dépenses (rectorats et collectivités territoriales), particulièrement depuis l'évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables engagée à partir de 2012.

Si le contrôle comptable est un contrôle classique, l'audit des structures est, en revanche, mis en œuvre de manière très exceptionnelle. La responsabilité des ordonnateurs dans le contrôle des dépenses des établissements privés doit, pour sa part, être plus explicitement établie dans le code de l'éducation et faire l'objet d'une application renforcée.

Les différents contrôles des comptes et dépenses des établissements d'enseignement privés

- Le contrôle budgétaire : il s'agit, au sens du décret de 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique (dit décret « GBPC ») d'un contrôle de la soutenabilité budgétaire des programmes soumis au contrôle de la mission « contrôle budgétaire régional » de la direction régionale des finances publiques. Dans ce cadre, le programme 139 est observé au moins trois fois dans l'année, à l'occasion du document de programmation et de gestion et des deux comptes-rendus de gestion.
- Le contrôle comptable : il s'agit d'un contrôle normé, assuré par le comptable public, qui vise essentiellement à s'assurer de l'exacte liquidation de la dépense et de son paiement (montant de la créance, paiement au bon créancier, etc.). Il s'agit d'un contrôle de conformité au regard de l'engagement respectif des parties et des pièces justificatives attendues, recensées dans une nomenclature.
- Le contrôle de gestion et de performance : ce contrôle a pour objet de vérifier la destination et l'emploi effectif des fonds délégués, et peut conduire à mesurer une performance.
- L'audit : il consiste à s'assurer que la mise en œuvre effective d'un dispositif est conforme à un processus normé, arrêté, défini et partagé.

a. Un contrôle comptable basique

i. Un contrôle de liquidation exercé de manière classique

Les directions départementales des finances publiques rencontrées, de même que la DGFIP, ont insisté sur la distinction à opérer entre le contrôle comptable, qu'elles réalisent de manière systématique, et l'audit, qu'elles réalisent de manière très exceptionnelle.

Ainsi, une partie importante de la dépense des établissements privés est contrôlée de manière régulière au titre des compétences comptables de la DDFiP :

– l'État assurant la rémunération des enseignants, la paie est liquidée par les établissements et contrôlée par les rectorats, mais mise en paiement par les DDFiP. Sur ce point, les contrôles appliqués sont strictement identiques aux contrôles des établissements publics et s'appuient notamment sur les pièces justificatives transmises. Selon le directeur régional des finances publiques de Bretagne, l'expérience montre que le taux d'anomalie est plus faible pour les établissements privés que pour les établissements publics : le processus de paie est bien maîtrisé par les établissements et les rectorats. Aussi, pour les 90 % de fonds que représente la masse salariale, les dépenses sont contrôlées, au plan comptable, à l'euro près ;

– la DDFiP exécute aussi le paiement du forfait d'externat pour l'État et assure un contrôle de premier niveau de la cohérence du calcul et de l'existence des pièces justificatives mentionnées à l'article R. 442-14 du code de l'éducation.

Les directions départementales effectuent ainsi un contrôle de liquidation, cependant très éloigné d'une approche analytique de l'emploi des fonds, et plus encore d'un contrôle d'opportunité de la dépense.

ii. La transmission des comptes : une obligation peu utile

Pour la mise en œuvre du contrôle budgétaire par le code de l'éducation, les établissements sont tenus d'adresser au directeur départemental ou régional des finances publiques les comptes de résultats de l'exercice écoulé et de fournir toutes pièces justificatives qui pourraient être demandées (article R. 442-18 ⁽¹⁾ du code de l'éducation).

Les auditions menées ont pourtant permis d'établir que cette obligation continue d'être méconnue de nombreux acteurs et qu'un certain nombre d'établissements ne transmettent pas les documents requis : dans le département des Bouches-du-Rhône, 85 relances sur 98 établissements ont dû être effectuées au cours de la dernière campagne de transmission des résultats. Certains réseaux indiquent que leurs établissements le font systématiquement, quand d'autres reconnaissent qu'il y a probablement des retards, voire des défauts de transmissions, faute de demande ou de relance de la part des services administratifs. Il est parfois arrivé qu'une direction départementale, comme celle du Var, contacte les établissements pour leur demander de ne plus transmettre ces documents, la codification de l'article R. 442-18 en 2008 ayant, à tort, été prise pour une abrogation de l'obligation réglementaire fixée par le décret n° 61-246 du 15 mars 1961 relatif au contrôle financier et administratif des établissements d'enseignement privés. La situation a, depuis, été régularisée.

Pour remédier à ce dysfonctionnement, certaines académies, notamment en Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur, ont fait parvenir à l'ensemble des établissements privés un courrier cosigné par le recteur et le directeur départemental ou régional des finances publiques pour leur rappeler les obligations légales qui s'imposaient à eux. La Fédération nationale des Ogec (Fnogec) insiste également, dans sa documentation générale, sur l'importance de cette transmission : « *Ce compte-rendu doit parvenir à la DDFiP dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice. Ce délai peut sembler court mais il doit être respecté. En effet, la nécessité de respecter ce délai a été rappelée lors de contrôles de la DDFiP et la transmission des comptes-rendus hors délai risque d'être perçue par la DDFiP comme le fait d'une association qui a quelque chose à cacher.* »

Les DDFiP s'accordent toutefois sur le fait que ces documents comptables sont, en réalité, très sommaires, et ne permettent pas d'effectuer les diligences

(1) « Pour l'exercice du contrôle budgétaire prévu aux articles R. 442-9 à R. 442-17, les établissements sont tenus : 1° De conserver et de présenter à toute réquisition du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques ou de son délégué copie de toutes les pièces justificatives énumérées aux articles R. 442-11, R. 442-12 et R. 442-14 ; 2° D'adresser au directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice, les comptes de résultats de l'exercice écoulé. Si l'établissement titulaire d'un contrat a bénéficié de ressources afférentes à la taxe d'apprentissage, l'emploi de ces ressources doit être retracé en détail sous une rubrique spéciale. »

requis par le code de l'éducation. Leur qualité est bonne – d'autant plus qu'ils sont élaborés selon une norme comptable précise, parfois avec le concours d'un cabinet d'experts-comptables, et sont souvent certifiés par des commissaires aux comptes – mais ils ne permettent pas, par leur nature, de s'assurer de la traçabilité des produits et des dépenses ni de garantir que les dispositions du code de l'éducation sont bien respectées. En particulier, ils ne permettent pas de vérifier, par exemple, que les forfaits de l'État ou des collectivités territoriales ne sont bien employés qu'afin de financer l'enseignement ou le fonctionnement – et non le caractère propre – ou que l'utilisation des contributions des familles est conforme à leur objet. Comme l'indique la direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, « *les comptes de résultats ne comportent pas les données analytiques nécessaires à un contrôle de la sectorisation de l'activité prévue par le code de l'éducation* » ⁽¹⁾.

Les rapporteurs recommandent que l'obligation de transmission des documents budgétaires et comptables s'applique à des documents plus étendus que les seuls comptes de résultats, permettant d'assurer la traçabilité des dépenses par rapport aux produits qui les financent.

Par ailleurs, la comptabilité des établissements publics locaux d'enseignement est en train de basculer vers un logiciel commun, Op@le, qui prévoit la refonte du système d'information de gestion financière et comptable des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ) dans une nouvelle architecture pour adapter leur cadre comptable à la nouvelle réglementation. Ceci devrait permettre de consolider tous les comptes et de faire des calculs automatiques de certains ratios financiers. D'après le projet annuel de performances de la mission *Enseignement scolaire* pour le PLF 2024, les bénéfices attendus du projet sont « *l'amélioration de la qualité comptable et la sécurisation des données ; la dématérialisation des pièces ; la réponse à l'obsolescence technologique permettant de meilleures performances et une meilleure interopérabilité ; une meilleure capacité d'évolution à la réglementation* ». Un système équivalent, voire une intégration de la comptabilité des établissements privés au logiciel Op@le pourrait être envisagé. À défaut, il est nécessaire de prévoir, *a minima*, une centralisation et une dématérialisation de cette comptabilité. Ceci permettrait un premier niveau de contrôle, mais aussi la détection de certains « signaux faibles » d'alerte sur la gestion financière, éventuellement par l'exploitation des possibilités qu'offre l'intelligence artificielle. Interrogé à ce sujet, le SGEC n'émettait pas un refus de principe, mais précisait qu'il devrait s'agir d'un outil de contrôle *a posteriori* et non de contrainte *a priori*.

Proposition n° 23 : Transformer l'obligation de transmission des comptes de résultats en obligation de transmission de documents plus étendus, permettant en particulier d'assurer la traçabilité des dépenses par rapport aux recettes qui les financent.

(1) Réponses écrites adressées aux rapporteurs.

Proposition n° 24 : Étudier la possibilité d'intégrer la comptabilité des établissements privés au logiciel Op@le ; à défaut, prévoir une centralisation et une dématérialisation de cette comptabilité.

La comptabilité analytique

La comptabilité analytique permet une analyse des charges et des produits d'une entité. Il s'agit d'un système de comptes, adossé à la comptabilité générale, qui permet de classer les éléments constitutifs du résultat de l'exercice. Elle rapproche chaque produit de ses coûts, qu'ils aient été constatés au cours de l'exercice ou dans des périodes précédentes ⁽¹⁾.

L'article R. 442-19 du code de l'éducation dispose que les établissements privés sous contrat doivent tenir une comptabilité analytique faisant ressortir les résultats de chaque secteur d'activité (activités d'enseignement et activités accessoires). Dans l'hypothèse de plusieurs contrats pour plusieurs parties d'un même établissement, la ventilation par contrat est obligatoire, d'autant plus si l'établissement doit déterminer ses droits à financement public simultanément dans le cadre des lois « Falloux » et « Astier ». En revanche, les établissements privés ne sont pas tenus d'organiser une comptabilité analytique distincte par financeur : État, collectivité territoriale, ménages, etc.

Pour la Cour des comptes, « *près de la moitié des établissements interrogés prétendent disposer d'une comptabilité analytique mais soit celle-ci n'a pas été communiquée, soit les documents comptables font au mieux apparaître une imputation de charges directes par secteurs d'activités (collège, restauration, activités annexes, etc.)* ». De même, la DGFIP insistait sur la nécessité que les établissements scolaires se dotent tous d'une comptabilité analytique et professionnalisent leur gestion comptable.

Un document publié par la Fnogec ⁽²⁾ le confirme : la comptabilité analytique aujourd'hui principalement employée n'a pas pour objet de distinguer les charges selon leur financeur, mais bien d'identifier les résultats des différents secteurs d'activité dans une perspective d'amélioration de l'efficacité de leur gestion : « *Pour les responsables d'Ogec et leur tutelle, il est fondamental de disposer, en sus des éléments économiques issus de la comptabilité générale, de précisions analytiques [...]. L'analyse des résultats issus de la comptabilité générale permet d'apprécier la performance du fonctionnement de l'établissement dans son ensemble. En complément, l'établissement a besoin de connaître la marge contributive générée par les secteurs d'activité tels que l'enseignement, la restauration ou l'internat. Pour ce faire, il convient d'affecter aux secteurs d'activité qui génèrent des produits leurs charges directes.* »

Ce document invite les établissements à utiliser un modèle de document financier proposé par la commission comptable de la fédération, qui repose principalement sur la séparation entre gestion scolaire et gestion patrimoniale et non scolaire et fait apparaître les différents secteurs d'activité (restauration, hébergement, etc.) : « *La Fnogec préconise d'utiliser la déclaration financière annuelle GS-CFRA (Gestion scolaire – Compte de fonctionnement et de résultat analytique) [...]. La déclaration GS-CFRA est une déclaration analytique ou sectorielle, qui distingue chaque secteur d'enseignement sous contrat (école, collège, lycée d'enseignement général, technologique, professionnel) et chaque secteur accessoire (restauration, hébergement...) [...]. La ventilation entre les charges couvertes par le forfait d'externat et celles couvertes par la contribution des familles doit être réalisée en interne. C'est l'addition des deux composants qui est communiquée à la Direction départementale des Finances Publiques dans le cadre des déclarations financières annuelles.* »

La Fnogec précise : « *Lorsque des classes hors contrat sont ouvertes dans des ensembles scolaires [...], le fonctionnement de ces classes [...] doit être intégralement financé sur les fonds propres des familles scolarisant leur enfant, et en aucun cas par les fonds publics. Seule une comptabilité analytique et sectorielle précise permettra de démontrer la totale étanchéité des secteurs hors et sous contrat.* »

(1) Définition issue du Plan comptable général français dans sa version antérieure à 1999.

(2) <https://infos.isidoor.org/kb/comptabilite-analytique-analyse-sectorielle/>

b. Un audit budgétaire tous les 1 500 ans

La mise en œuvre effective du contrôle des obligations prévues par le code de l'éducation, en particulier à l'article R. 442-17, requiert un audit sur place, de manière à corroborer les éléments comptables qui parviennent à la DDFiP (les enseignants rémunérés à 100 % sont-ils bien employés à 100 % ? Le nombre d'élèves sur lequel repose le calcul du forfait correspond-il bien au nombre d'élèves effectivement inscrits ?). Comme l'indique la direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d'Azur, « *le point 1° de l'article R. 442-17 relève des contrôles des comptables assignataires de la dépense. Les points 2°, 3° et 4° de cet article sont examinés uniquement dans le cadre de l'audit de ces structures (contrôles sur place). Il n'est pas possible, au vu des documents transmis (notamment les comptes de résultats, à caractère obligatoire) de réaliser un contrôle sur pièce (ie : contrôle de l'emploi des contributions des familles et du forfait d'externat, en conformité à la réglementation). Ces documents n'ont aucune vocation, et par nature aucune portée, analytique.* »

Ces audits, relancés très récemment, sont pourtant extrêmement peu nombreux. Si plusieurs directions départementales ou régionales, en lien avec les rectorats, ont pris l'initiative de relancer des procédures d'audit des établissements d'enseignement privés – notamment en Bretagne et en Provence-Alpes-Côte d'Azur – ces procédures restent toutefois très limitées : trois audits au cours des cinq dernières années dans le département des Bouches-du-Rhône ; deux audits en 2023 dans le département d'Ille-et-Vilaine. Au total, en 2023, seuls cinq établissements privés ont été contrôlés. Ceci tient au nombre limité d'auditeurs (six auditeurs en Ille-et-Vilaine, pour près de 500 structures à auditer), et au nombre d'organismes à auditer, alors même que les établissements privés n'ont jamais été identifiés comme prioritaires, faute, semble-t-il, de « stimuli » de la part des rectorats. De fait, ces établissements ne sont pas nécessairement qualifiés de « risqués » et la capacité d'auditer les Ogec est en concurrence avec la liste des autres organismes à auditer, comprenant tous les organismes recevant des fonds publics. À ce titre, les établissements scolaires publics sont perçus comme présentant des enjeux financiers plus importants et s'intégrant davantage au cœur des missions des directions départementales et régionales des finances publiques. Si la direction générale des finances publiques a mentionné en 2022 et 2023, dans des notes d'orientation pour

les années 2023 et 2024, la possibilité d’auditer les établissements privés ⁽¹⁾, aucune directive nationale stricte n’a été adressée sur ce sujet, et la relance de ces contrôles semble en réalité liée aux seules personnalités des recteurs ou des directeurs des finances publiques. La fiche élaborée en 2017 par cette direction sur « *L’intervention des auditeurs de la DGFIP au sein des établissements d’enseignement privés sous contrat avec l’État* » constitue pourtant un guide utile qui devrait faciliter une telle intervention.

Au rythme actuel – cinq contrôles par an pour 7 500 établissements – la fréquence de contrôle d’un établissement privé est d’une fois tous les 1 500 ans... Les établissements scolaires publics font, pour leur part, l’objet d’environ dix fois plus de contrôles : les 8 000 agences comptables qui regroupent chacune approximativement six à sept établissements font ainsi l’objet d’une cinquantaine de contrôles par an selon la DGFIP.

NOMBRE D’AUDITS PAR AN ET PAR DÉPARTEMENT DEPUIS 2018

Année	Nombre d’audits d’établissements privés	Départements concernés
2013	3	Calvados, Val-de-Marne, Martinique
2014	0	/
2015	1	Val-de-Marne
2016	0	/
2017	0	/
2018	1	Calvados
2019	2	Bouches-du-Rhône (x2)
2020	0 (covid)	/
2021	3	Rhône, Hérault, Bouches-du-Rhône
2022	1	Rhône
2023	5	Yonne, Jura, Ille-et-Vilaine (x2) et Rhône

Source : Mission d’information, à partir des données transmises par la DGFIP

Les directeurs entendus soulignent que le contrôle exhaustif et permanent des établissements privés serait impossible à mettre en œuvre et n’existe pas dans « l’univers de la DGFIP », mais que le seul fait d’annoncer que ces établissements seraient susceptibles de faire l’objet d’un audit à tout moment constituerait un élément dissuasif important.

La programmation de ces audits, notamment telle qu’elle a été organisée en Provence-Alpes-Côte d’Azur et en Ille-et-Vilaine, repose sur une liste établie par le rectorat, en fonction des enjeux budgétaires – les plus gros établissements étant donc particulièrement ciblés – ou des risques identifiés (ceci conduit par exemple à cibler les établissements associant des classes hors contrat et des classes sous contrat, ou ceux mêlant enseignement général et enseignement professionnel). Les DDFiP insistent sur la nécessité d’un travail conjoint avec les rectorats, tout comme la DGFIP qui le rappelait dans la note sur l’audit des établissements privés diffusée en

(1) « Les audits de groupements comptables des établissements publics locaux d’enseignement (EPLE) : il convient de prendre l’attache des services du Rectorat afin d’arrêter la programmation de ces audits, en tenant compte des enjeux et des risques. **Une démarche identique peut être déployée au sujet des audits d’établissements de l’enseignement privé sous contrat d’association avec l’État.** »

2017 : « *Il convient donc de prendre l'attache du rectorat avant de programmer une mission* ».

Les auditeurs ont accès à toutes les pièces budgétaires et comptables. Ils contrôlent l'affectation des bonnes charges aux bons produits, vérifient notamment l'existence de financements distincts pour ce qui relève de la dimension culturelle de l'établissement, mais aussi le tableau de suivi des absences des enseignants pour corroborer la paie, etc. Comme l'indique un document de la Fnogec sur le contrôle des organismes bénéficiaires de concours publics, dont font partie les Ogec constituées sous forme d'association, « *en pratique, un auditeur pourra vérifier :*

« – *l'existence d'une vie associative et le formalisme des décisions prises ;*

« – *le formalisme juridique et la conservation des documents juridiques fondamentaux (contrat d'association initialement conclu, etc.) ;*

« – *la tenue d'une comptabilité générale et analytique ;*

« – *l'organisation des procédures budgétaires et financières ;*

« – *le dispositif de contrôle interne (gestion sécurisée des fonds perçus, capacité à assurer la continuité de service aux familles et la pérennité des activités, etc.).*

« *La seule limite concerne les dépenses liées à l'immobilier et au caractère propre des établissements, qui sont hors du champ du contrat d'association et donc en principe hors du champ de l'audit de bonne utilisation des fonds publics. Cela étant, les auditeurs pourront s'y intéresser, pour s'assurer notamment que des fonds publics n'ont pas été utilisés pour leur financement.* »

Le rapport de la Cour des comptes publié en juin 2023 incitait à « *mettre en œuvre, au niveau des rectorats, une programmation des contrôles des établissements sous contrat en lien avec les directions régionales ou départementales des finances publiques* ». Les rapporteurs partagent cette recommandation et notent qu'un travail a été engagé avec la DGFIP pour développer des audits par cette dernière. Celle-ci souhaite, par ailleurs, expérimenter un dispositif de « supra-départementalisation » de l'audit, pour pallier le manque d'auditeurs dans les départements. Ceci permettrait de mettre en commun les forces d'audit pour couvrir les risques de manière rationnelle et concertée. Ce travail, semble-t-il amorcé dans certains rectorats, doit aujourd'hui être accentué, et faire l'objet d'une réflexion commune associant les académies et les directions régionales des finances publiques.

Par ailleurs, ces audits, outre leur trop faible nombre, présentent plusieurs faiblesses qui nécessitent également des réponses. Dans la mesure où ils ne s'attachent qu'au contrôle des dépenses de l'État, ils ne permettent pas de contrôler l'utilisation des subventions des collectivités territoriales.

De plus, si les rapports établis à l'issue des audits – qui sont adressés au directeur de l'établissement puis au ministre de l'Éducation nationale et au ministre du Budget ⁽¹⁾ – formulent des recommandations, les directions départementales n'ont pas systématiquement l'opportunité d'aller contrôler leur mise en œuvre effective au-delà des seuls éléments déclaratifs transmis par les établissements.

Enfin, et surtout, bien que l'article R. 442-21 du code de l'éducation prévoit la possibilité pour le directeur des finances publiques de suspendre les paiements au bénéfice de l'établissement lorsqu'il constate des manquements graves aux clauses financières du contrat ou au contrat lui-même ⁽²⁾, cet article apparaît manifestement privé d'effet. Les DDFiP indiquent ainsi ne pas pouvoir s'opposer au paiement d'une dépense ordonnée par l'ordonnateur, dès lors que les pièces justificatives sont fournies et que les éléments de régularité sont contrôlés (contrôle de la validité et la disponibilité des crédits, de l'imputation comptable, des pièces justificatives). Elles regrettent par ailleurs l'absence de définition des « manquements graves » pouvant justifier une telle suspension des paiements, qui fragilise encore davantage leur position. La DGFIP estime ainsi que ces dispositions font des directions départementales des finances publiques un arbitre de la réalisation du contrat, alors même qu'elles ne sont que le comptable de l'un des contractant : ce cadre juridique bancal n'est pas suffisamment responsabilisant pour les parties. En conséquence, avant de mettre en pratique une éventuelle procédure de suspension de paiement prévue, les directions territoriales des finances publiques sont invitées à soumettre le cas à la direction générale et à en informer le préfet, ordonnateur secondaire des dépenses concernées en application de l'article R. 441-9 du code de l'éducation. **Dès lors, les rapporteurs constatent que la possibilité de suspension des paiements est inopérante, n'induisant aucun effet dissuasif pour les établissements privés sous contrat.**

Face à ces différents constats, ils proposent de renforcer les missions d'audit des directions départementales des finances publiques en augmentant le nombre d'auditeurs et en demandant aux recteurs de leur transmettre, chaque année, une liste priorisée d'établissements privés sous contrat à auditer. Ils souhaitent également rendre effective la mise en œuvre de la suspension des paiements en cas de manquements graves, prévue à l'article R. 442-21 du code de l'éducation, en transférant la responsabilité de la prise de décision au rectorat, ordonnateur des dépenses de l'État.

(1) *Article R 442-20 du code de l'éducation* : « Le rapport de vérification du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques est communiqué au chef de l'établissement, qui doit produire ses observations dans un délai d'un mois. Passé ce délai, un exemplaire de ce rapport, complété le cas échéant par les observations du chef d'établissement et par les nouvelles observations du directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques, est adressé au ministre chargé de l'éducation par l'intermédiaire du recteur d'académie. Un autre exemplaire est adressé au ministre chargé du budget. »

(2) « Lorsque le directeur départemental ou, le cas échéant, régional des finances publiques constate des manquements graves aux clauses financières du contrat simple ou du contrat d'association, il suspend le paiement des mandats établis au bénéfice de l'établissement si la direction de celui-ci est en cause, ou le paiement des rémunérations des maîtres reconnus responsables des manquements constatés. Le paiement ne peut ensuite intervenir que sur réquisition de l'ordonnateur ».

Proposition n° 25 : Renforcer les missions d’audit des directions départementales des finances publiques en augmentant le nombre d’auditeurs.

Proposition n° 26 : Demander aux recteurs de transmettre, chaque année, aux directions départementales des finances publiques concernées une liste priorisée d’établissements privés sous contrat à auditer.

Proposition n° 27 : Rendre effective la mise en œuvre de la suspension des paiements en cas de manquements graves, prévue à l’article R. 442-21 du code de l’éducation, en transférant la responsabilité de la prise de décision au rectorat, ordonnateur des dépenses de l’État.

c. Le contrôle par les ordonnateurs à renforcer

Les ordonnateurs – rectorats et collectivités territoriales – doivent prendre la place qui est la leur dans le contrôle des dépenses des établissements privés et en particulier de l’emploi des fonds publics qu’ils allouent.

Le code de l’éducation est pourtant muet à cet égard. En effet, comme l’indique la direction régionale des finances publiques de Provence-Alpes-Côte d’Azur, « *le contrôle de l’emploi des fonds publics versés par les programmes ministériels concernés relève de la responsabilité de l’ordonnateur, alors que le code de l’éducation en attribue la compétence aux DDFiP. Il semble que le code de l’éducation n’a pas été révisé suite à l’introduction du décret GBCP de 2012, qui fixe précisément les responsabilités de l’ordonnateur en matière de contrôle de gestion, et dans la réalisation de comptes-rendus de l’utilisation des crédits.* »

La même direction précisait : « *Ce contrôle financier/de gestion relève de la compétence première de l’ordonnateur, en l’espèce du véritable gestionnaire des crédits [...]. Il appartient à chacun de s’assurer que les crédits employés n’ont pas été détournés de leur vocation et nature premières. Il leur appartient également de s’interroger sur l’efficacité, voire l’efficience des crédits employés.* »⁽¹⁾

i. La responsabilité des rectorats

Un tel contrôle, qui doit mêler contrôle de conformité et contrôle en opportunité, doit ainsi être mis en œuvre par les rectorats pour les dépenses qui relèvent de leur champ de compétences, et dont ils sont les ordonnateurs. Bien que celles-ci soient, à plus de 90 %, des dépenses de masse salariale sur laquelle la marge de manœuvre est très faible, il importe que les responsables des budgets opérationnels du programme 139 soient en mesure d’en contrôler la gestion, tout comme celle des 10 % de crédits ne correspondant pas à de la masse salariale, pour en garantir la bonne affectation. Près de 94 % des crédits hors titre 2 du programme 139 sont ainsi versés directement depuis les rectorats vers les établissements.

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

Le ministère de l'Éducation nationale semble avoir pris très récemment la mesure des enjeux : comme l'indique la direction des affaires financières, « *les équipes d'inspection des académies consacrées aux établissements privés seront renforcées en vue de mettre en œuvre les recommandations de la Cour liées au contrôle budgétaire, grâce à 60 ETP supplémentaires* »⁽¹⁾. Le ministère travaille, par ailleurs, à la rédaction d'un *vademecum* de contrôle des établissements privés sous contrat, qui, pour les rapporteurs, devra nécessairement intégrer pleinement la responsabilité des ordonnateurs. Alors que les rectorats avaient, jusqu'à il y a peu, une mission de contrôle très limitée, la mise en œuvre des régions académiques dotées de moyens renforcés doit être mise à profit pour accentuer ces contrôles.

ii. La responsabilité des collectivités territoriales

De manière tout aussi significative, cette responsabilité doit également incomber aux collectivités territoriales, pour les dépenses dont elles sont les ordonnatrices. Ainsi, alors même qu'une partie importante des fonds des établissements scolaires privés proviennent des collectivités territoriales – qui attribuent le forfait d'externat et des subventions facultatives – il apparaît de manière manifeste que celles-ci n'exercent qu'un contrôle très superficiel de l'usage qui en est fait – ce contrôle n'étant pas assuré par la DDFiP.

L'article 442-8 du code de l'éducation prévoit la participation d'un représentant de la collectivité territoriale compétente à la réunion de l'assemblée délibérante du budget de l'établissement. Dans les faits, il apparaît qu'un grand nombre d'établissements ne convient pas systématiquement les élus locaux à ces réunions. Le SGEN indique avoir récemment rappelé aux établissements leurs obligations à cet égard. Il arrive aussi que, bien que conviés, les élus n'y participent pas, faute de temps ou de priorité accordée à cette question. Ces réunions ne permettent cependant, de l'avis de tous, qu'un contrôle très minime, et servent essentiellement à présenter l'exercice écoulé et les priorités pour l'année à venir.

Le contrôle de l'usage des subventions allouées pour des dépenses d'investissements, au titre de l'article L. 151-4 du code de l'éducation, semble variable selon les collectivités territoriales – de fait, ces subventions étant facultatives, il a été considéré que chaque collectivité territoriale était libre de définir les modalités de leur mise en œuvre et de leur contrôle. Plusieurs d'entre elles indiquent avancer une partie des fonds à la validation du projet par la commission permanente de la collectivité territoriale, puis verser le solde à la fin de l'opération sur présentation d'une facture acquittée. Aucune ne réalise cependant de contrôle approfondi, ni sur pièces ni sur place – l'éventuel contrôle sur place se limitant à une invitation à l'inauguration de l'équipement financé. Il apparaît également que peu d'entre elles prévoient un mécanisme de retour à la collectivité territoriale des plus-values éventuellement réalisées grâce aux travaux subventionnés en cas de revente des équipements ou des locaux.

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

Pourtant, l'article L. 442-7 du code de l'éducation dispose que « *toute aide allouée conformément à l'article L. 442-6 [aide aux investissements pour les formations offertes par les établissements d'enseignement privé du second degré] donne lieu à la conclusion entre la collectivité territoriale qui l'attribue et l'organisme bénéficiaire d'une convention précisant l'affectation de l'aide, les durées d'amortissement des investissements financés et, en cas de cessation de l'activité d'éducation ou de résiliation du contrat, les conditions de remboursement des sommes non amorties ainsi que les garanties correspondantes* ». Un exemple de convention transmis par le Conseil régional des Bouches-du-Rhône (cf. annexe) fait bien apparaître les différentes rubriques requises. **Ces conventions, toutefois, ne précisent ni les modalités de contrôle de l'usage des fonds versés ni les objectifs auxquels la dépense doit concourir.**

Par ailleurs, l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations impose également la conclusion d'une convention entre l'organisme qui attribue la subvention et celui qui en bénéficie, dès lors que celle-ci dépasse un seuil fixé par décret – en l'occurrence 23 000 euros ⁽¹⁾. Cette disposition, qui s'applique notamment aux mesures sociales (lesquelles ne sont pas couvertes par les articles du code de l'éducation relatifs aux dépenses d'investissement), a été très peu évoquée lors des auditions et des déplacements. La convention, qui doit notamment définir l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ainsi que les conditions dans lesquelles l'organisme, s'il est à but non lucratif, peut conserver tout ou partie d'une subvention n'ayant pas été intégralement consommée, constitue pourtant un outil de contrôle et de pilotage public très important.

Enfin, l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales dispose que « *toute association, œuvre ou entreprise ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.* » Peu de collectivités territoriales ont pourtant indiqué contrôler les établissements – plus précisément les Ogec constitués en association au titre de la loi de 1901 – recevant ces subventions ou demander ces documents auxquels elles peuvent avoir accès.

Les rapporteurs estiment essentiel de rappeler qu'en tant qu'ordonnatrices des dépenses, les collectivités territoriales doivent assumer la responsabilité qui est la leur d'en assurer pleinement le contrôle, au travers d'un contrôle de gestion approfondi mêlant contrôle de conformité et analyse de l'opportunité et de l'efficacité des fonds alloués (contrôle des fonds délégués, de leur destination et de

(1) Décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

leur emploi effectifs, mesure de l'atteinte des objectifs fixés, etc.). Ceci passe par une actualisation du code de l'éducation au regard de l'évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables depuis 2012.

Cela requiert également, dans la pratique, une présence renforcée aux conseils d'administration des Ogec et une attention portée aux documents comptables et budgétaires des établissements auxquels le droit en vigueur leur permet déjà d'accéder. Cela nécessite, de plus, de renforcer l'outil de pilotage que constituent les conventions en étendant à l'ensemble des subventions facultatives versées par les collectivités territoriales aux établissements privés l'obligation de faire l'objet d'une telle convention et en y intégrant, d'une part, la mention des objectifs pour lesquels la collectivité territoriale alloue des moyens et, d'autre part, les modalités du contrôle tant de l'usage des fonds publics que de la réalisation des objectifs fixés.

Proposition n° 28 : Modifier l'article R. 442-16 du code de l'éducation pour le mettre en conformité avec l'évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables et mentionner de manière explicite la compétence des rectorats et des collectivités territoriales, ordonnateurs, en matière de contrôle de l'emploi des fonds publics qu'ils allouent aux établissements privés.

Proposition n° 29 de M. Weissberg : Modifier les articles L. 442-6 et L. 442-7 du code de l'éducation pour étendre à l'ensemble des subventions facultatives versées par les collectivités territoriales aux établissements privés l'obligation de faire l'objet d'une convention ; intégrer à cette convention la mention des objectifs pour lesquels la collectivité territoriale alloue des moyens et les modalités du contrôle tant de l'usage des fonds publics que de la réalisation des objectifs fixés.

Au-delà du renforcement de la responsabilité des autorités publiques, nationales comme locales, M. Vannier estime également nécessaire d'instaurer un élément de vigilance supplémentaire en prévoyant la transmission annuelle des comptes présentés en conseil d'administration de l'association gestionnaire de l'établissement aux organisations représentatives du personnel.

Proposition n° 30 de M. Vannier : Prévoir la transmission annuelle des comptes présentés en conseil d'administration de l'association gestionnaire de l'établissement aux organisations représentatives du personnel.

B. DES POSSIBILITÉS DE DÉRIVES ET DE DÉTOURNEMENTS

Un grand nombre de détournements potentiels de fonds publics ont été portés à l'attention des rapporteurs au cours des auditions menées, sans qu'il soit possible pour eux de déterminer s'il s'agit de fraudes ou de pratiques ponctuelles plus systématiques. Il n'en demeure pas moins que la faiblesse des contrôles actuels ouvre une brèche importante dans laquelle certains établissements s'engouffrent, aux dépens de l'État et des collectivités territoriales.

1. L'utilisation de fonds publics à d'autres fins que celles prévues

a. La fongibilité des produits : la grande caisse noire

Les établissements privés reçoivent des produits de natures différentes, censés financer des charges bien distinctes. Ainsi, l'article R. 448-8 du code de l'éducation dispose que les contributions des familles ont vocation à financer, d'une part, les frais afférents à l'enseignement religieux et à l'exercice du culte et, d'autre part, le règlement des annuités correspondant à l'amortissement des bâtiments scolaires et administratifs affectés aux classes sous contrat, pour l'acquisition du matériel d'équipement scientifique, scolaire ou sportif, ainsi que pour la constitution d'une provision pour grosses réparations de ces bâtiments.

L'article L. 442-9 du même code précise que le forfait d'externat a vocation, pour sa part « matériel », à financer les dépenses de fonctionnement de matériel afférentes à l'externat et, pour sa part « personnel », à financer la rémunération des personnels non enseignants afférente à l'externat des collèges ou des lycées privés. Les collectivités territoriales peuvent, en outre, verser des subventions d'investissement pour financer certains projets spécifiquement fléchés.

La gestion conduit, en pratique, à verser ces produits à une unique caisse commune et la comptabilité que tiennent les établissements ne permet pas systématiquement de garantir la traçabilité de l'affectation des bons produits aux bonnes dépenses. Il peut d'ailleurs être relevé qu'un des trois établissements privés visités à Marseille fait le choix de verser une partie des sommes perçues sur un livret A pour les valoriser avant leur décaissement progressif. Le « placement » de l'argent public constitue ici un mélange des genres étonnant...

Plus fondamentalement, la DRFiP de Provence-Alpes-Côte d'Azur indiquait ainsi que « *l'absence de comptabilité analytique engendre de facto une fongibilité des fonds* ». La DGFIP le confirmait : la fongibilité se heurte à la question de la comptabilité analytique. En l'absence de comptabilité de ce type, il n'est pas possible de garantir que chaque produit finance la charge à laquelle il est censément affecté.

Ainsi, s'agissant du forfait d'externat, les auditions ont conduit un grand nombre d'interlocuteurs à affirmer qu'il n'était pas possible d'exclure que celui-ci, qui ne doit permettre de financer que les dépenses de fonctionnement, finance des dépenses d'investissement voire des dépenses liées au caractère propre, de manière strictement illégale. Il est vrai cependant qu'en pratique, les charges de fonctionnement sont aujourd'hui telles qu'elles semblent n'être pas entièrement couvertes par ce forfait, lequel ne pourrait donc pas facilement être mobilisé pour financer d'autres dépenses. Comme l'indiquaient certaines personnes auditionnées, employer le forfait d'externat à des fins d'investissement aurait pour conséquence de faire financer le fonctionnement par d'autres recettes, éventuellement les contributions des familles, ce qui serait peu probable et nécessairement visible. Ainsi, pour l'élaboration de son rapport précité, la Cour des comptes a interrogé 42 établissements gérés par 42 associations. Elle conclut que « *même si la plupart*

d'entre eux ont été en mesure de fournir la liste des personnels rémunérés sur le forfait d'externat, les documents comptables ne permettent pas systématiquement de s'assurer de la correcte imputation de ces charges sur le seul forfait d'externat versé par l'État ». La Cour n'a cependant pas observé d'anomalies, et le justifie notamment parce que la masse salariale des associations, sauf rares exceptions, est supérieure au montant des forfaits d'externat destinés à la couvrir.

S'agissant des subventions d'investissement, plusieurs points de vigilance ont été mentionnés en audition, sans qu'il soit possible d'attester de l'occurrence ni de la fréquence de ces pratiques :

– une mutualisation des équipements financés, pour des publics qui ne doivent théoriquement pas en bénéficier : il semble que, dans certaines cités scolaires regroupant des écoles, des collèges et des lycées, des dépenses d'investissement de l'une des collectivités territoriales destinées aux élèves de son ressort (par exemple les dépenses du département pour l'implantation d'un équipement sportif pour les collégiens) puissent bénéficier à l'ensemble des élèves de la cité scolaire (alors même, dans cet exemple, que le département n'est pas habilité à subventionner des opérations pour les établissements du premier degré). Un cas similaire peut être relevé s'agissant des établissements polyvalents, qui regroupent des élèves de voie professionnelle et des élèves de voie générale : alors que les investissements pour les élèves des voies professionnelles ne sont pas soumis au plafond de 10 %, de tels investissements peuvent bénéficier à des élèves de voie générale en excédant le plafond fixé ; il en va de même en cas de changement de nature d'un établissement qui, de professionnel, deviendrait général ;

– une sous-consommation de certaines subventions allouées pour réaliser une opération spécifique, le reliquat étant utilisé pour réaliser une autre opération, non nécessairement validée par la collectivité territoriale subventionnant. Les rapporteurs soulignent que ceci nécessiterait, dans la plupart des cas, d'établir des faux en écriture, la majorité des régions ne versant le solde de la subvention correspondant à l'opération que sur présentation des factures effectivement acquittées.

Il n'en demeure pas moins qu'une telle situation est de nature à entraîner des soupçons sur la bonne allocation des moyens et leur utilisation aux seules fins prévues par le code de l'éducation. Une meilleure traçabilité, par la comptabilité des établissements, des différents produits et des charges qu'ils financent permettraient de lever un certain nombre de doutes.

Proposition n° 31 : Imposer aux établissements privés sous contrat de tenir une comptabilité analytique distinguant les charges selon les produits qui les financent.

b. Le libre emploi du forfait d'externat

Il découle des textes en vigueur un libre emploi du forfait d'externat par les établissements privés, qui ne permet pas à l'État ou aux collectivités territoriales de s'assurer que ce pour quoi ils le versent correspond effectivement à ce que les établissements financent. De fait, en application des articles L. 442-5 et L. 442-9 du code de l'éducation, la somme versée est calculée de manière forfaitaire en fonction du coût moyen d'un élève scolarisé dans un établissement public donc des dépenses réalisées pour l'enseignement public, sans qu'il soit possible d'imposer au forfait de payer ces mêmes dépenses.

À titre d'illustration, plusieurs communes ont indiqué avoir abondé le forfait d'externat pour financer, comme dans l'enseignement public, le recrutement d'un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (Atsem) dans chaque classe de maternelle privée. Elles estiment pourtant ne pas être en mesure de garantir que ces Atsem ont effectivement été recrutées, les écoles pouvant tout à fait employer le forfait pour d'autres dépenses – dans le cadre légal des seules dépenses de personnel ou de fonctionnement autorisées.

La Cour des comptes cite également le cas des personnels de santé scolaire, rémunérés par la part « personnel » du forfait d'externat : *« Le chef d'établissement dispose, en outre, en toute autonomie, en relation avec l'association support de l'établissement, de l'utilisation du forfait d'externat payé par le rectorat. Ce forfait doit servir à contribuer aux rémunérations des personnels de direction, administratifs et de vie scolaire et des personnels de santé scolaire, à l'exception des médecins scolaires qui relèvent des rectorats. Ces personnels sont employés et rémunérés par l'association support de l'établissement. Contrairement à l'enseignement public où ces postes sont attribués par les rectorats, les établissements privés jouissent d'une grande liberté pour choisir les professionnels susceptibles d'aider au mieux les élèves [...]. Par exemple, certains établissements ont choisi de recruter moins d'infirmiers pour pouvoir recruter un psychologue [...]. En raison de l'absence de disponibilité des médecins scolaires, certains gros établissements ont recruté des infirmiers chargés des visites médicales pour les élèves de 5 et 11 ans. Dans d'autres établissements, plus petits, il n'y a parfois pas d'infirmier et aucune visite médicale n'est organisée. »*

Les collectivités territoriales n'ont ainsi aucunement la capacité d'identifier la manière dont le forfait scolaire versé pour chaque enfant est ventilé, ou ce qu'il permet réellement de financer. Alors qu'elles financent la mise en œuvre de politiques publiques prioritaires pour les élèves des établissements publics de leur compétence (recrutement d'Atsem, achat des fournitures scolaires, de matériel informatique, etc.), elles ne peuvent que verser la somme correspondante aux établissements privés sans bénéficier d'aucune garantie que ces forfaits permettront bien d'étendre ces politiques publiques aux élèves des établissements privés. **La mise en œuvre des priorités de la collectivité pour les élèves qui relèvent de sa compétence est ainsi laissée à la libre appréciation des établissements privés, alors même qu'ils reçoivent les fonds publics destinés à les financer.**

S'il semble qu'il s'agisse d'un élément d'autonomie revendiqué par les Ogec, les rapporteurs estiment que le fléchage du forfait d'externat doit être renforcé et qu'en tout état de cause, une plus grande visibilité doit être assurée sur ce qu'il permet de financer. L'article L. 421-23 du code de l'éducation dispose, s'agissant des établissements publics du second degré, que le président du Conseil départemental ou du Conseil régional, s'adressant directement au chef d'établissement du collège ou du lycée « *lui fait connaître les objectifs fixés par la collectivité de rattachement et les moyens que celle-ci alloue à cet effet à l'établissement. Le chef d'établissement est chargé de mettre en œuvre ces objectifs et de rendre compte de l'utilisation de ces moyens.* » L'esprit de cet article pourrait être utilement transposé aux établissements privés.

Les rapporteurs soulignent l'exemple donné par la ville de Marseille qui a pris l'initiative, pour ses écoles primaires, de financer la mise à disposition des élèves d'un « kit de fournitures » à la rentrée scolaire : cette mesure pourrait être étendue à la rentrée prochaine aux écoles privées. La somme correspondante serait alors déduite du forfait d'externat – la dépense étant réalisée en nature, plutôt qu'au travers d'une somme attribuée aux établissements privés ajustée par parité avec la dépense par élève scolarisé dans les écoles publiques. Une telle démarche permet à la collectivité territoriale de mieux maîtriser la destination des fonds qu'elle alloue aux établissements privés (sous réserve d'un contrôle ultérieur permettant de s'assurer que les écoles utilisent bien ce matériel et ne demandent pas aux familles d'acheter des fournitures complémentaires). Ce *modus operandi* pourrait être étendu voire généralisé, pour les dépenses qui s'y prêtent.

Proposition n° 32 de M. Weissberg : Permettre aux collectivités territoriales d'assurer un fléchage et un contrôle du forfait d'externat plus important en prenant appui sur les dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation qui imposent aux chefs d'établissements du second degré public de mettre en œuvre les objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement et de rendre compte de l'utilisation des moyens qui leur sont alloués à cet effet.

Proposition n° 33 de M. Vannier : Parité des financements, parité des politiques éducatives : flécher le forfait d'externat afin de garantir, dans les établissements privés sous contrat, un usage des fonds publics permettant de réaliser les finalités visées dans les établissements publics.

Proposition n° 34 de M. Vannier : Systématiser la prise en charge en nature en lieu et place de l'attribution d'une partie du forfait d'externat.

c. Une illustration : l'utilisation des crédits du Pacte

Le dispositif Pacte permet à l'État de financer des actions prises en charge par les enseignants, au côté de leurs missions d'enseignement. Le cadre général fixé par la Dgesc, la direction générale des ressources humaines (DGRH) et la DAF quant au contenu et aux modalités de mise en œuvre du Pacte s'applique tant aux écoles et établissements publics qu'aux établissements privés. De fait, dans

certaines académies, l'ensemble des enveloppes allouées aux établissements privés – 20 % de celles allouées aux établissements publics en application du principe de parité – ont été consommées. La consommation est moindre dans l'enseignement public : au 21 septembre 2023, seul un enseignant sur quatre s'était engagé dans le dispositif. Pour M. Weissberg, un tel dispositif permet de valoriser des actions que les enseignants du privé assumaient déjà en grande partie, au-delà de leur mission d'enseignement, comme l'ont notamment souligné les parents d'élèves (orientation, cours de soutien, remplacements, etc.).

Pourtant, d'après les auditions menées, certaines missions prises en charge au titre du PACTE ne relèvent en réalité pas de missions qui y sont éligibles, et sont bien davantage liées au caractère propre de l'établissement ou à son projet éducatif : jardinage, animation des réseaux sociaux, etc. Des missions autrefois financées par l'Ogec seront désormais payées sur fonds publics : si cela n'est certes pas toujours illégal (s'agissant, par exemple, des missions de coordinateur d'un projet culturel), il y a toutefois là un effet d'aubaine qui apparaît *a minima* contestable.

La direction des affaires financières, consciente de potentiels abus, indiquait travailler à la définition d'un plan de contrôle que les académies devront appliquer aux établissements privés. Il s'agira de vérifier que les heures de remplacement annoncées ont effectivement été réalisées, ou, s'agissant des missions d'innovation pédagogique, que l'enseignant concerné a bien reçu une lettre de mission du chef d'établissement. En cas de constatation d'un abus, les personnels concernés devront rembourser les sommes indûment perçues. Un dispositif de contrôle à deux niveaux est ainsi prévu :

– le contrôle contemporain de la mise en œuvre du Pacte par les chefs d'établissement, qui ont la responsabilité d'attester de la réalité du service fait et, à ce titre, de réguler, en lien avec les gestionnaires en académie, les versements réalisés. Ils devront notamment s'assurer, en cours d'année, de redéployer les enseignants vers d'autres missions dès lors que celles pour lesquelles ils se sont engagés ne peuvent pas, pour des motifs liés au service, être mises en œuvre ;

– un contrôle *a posteriori* sur échantillonnage en fin d'année scolaire par les services académiques pour s'assurer de la bonne gestion du dispositif et de l'adéquation entre les moyens engagés et les missions réalisées.

d. Le cas de la formation des enseignants du privé

Au-delà du faible contrôle pédagogique exercé sur le contenu pédagogique des formations des enseignants du privé, les rapporteurs s'interrogent également sur le risque de conflit d'intérêts dans l'usage des fonds publics alloués à cet effet.

En effet, l'assemblée générale de l'organisme Formiris, le principal organisme de formation pour les enseignants du privé, regroupe les représentants du SGEA, des directeurs diocésains, ou encore un représentant des réseaux congréganistes. C'est pourtant à cet organisme qu'il revient d'allouer les fonds

publics qui lui sont versés aux différents prestataires des formations, parfois présidents d'Ogec ou placés sous la tutelle de diocèses locaux.

2. La possible rémunération d'heures fictives

a. Le cas des personnels de direction

La très grande majorité des chefs d'établissements disposent d'un contrat prévoyant qu'ils effectuent une ou plusieurs heures d'enseignement – ceci leur permet de conserver ce contrat, de ne pas perdre le bénéfice de leur concours et de redevenir enseignant au terme de leurs missions de direction. Alors qu'ils sont rémunérés par l'Ogec pour leurs missions de direction, ils sont donc également rémunérés par l'État pour ces heures d'enseignement : la rémunération versée par l'État au prorata des heures effectuées est défalquée du salaire versé par l'Ogec au directeur. Comme l'indique la Cour des comptes, *« pour conserver un statut de maître contractuel ou délégué employé par l'État, les personnels de direction du 2nd degré gardent un temps d'enseignement d'au moins une heure hebdomadaire et cumulent la rémunération d'enseignant et d'employé de l'association. Ce temps d'enseignement peut être une variable d'ajustement des moyens d'enseignement de l'établissement dans le cadre de sa dotation globale horaire. Il peut aussi permettre de réduire le salaire versé aux personnels de direction par l'association, en particulier dans des petits établissements où certains personnels de direction auditionnés enseignent même à mi-temps. »*

Pourtant, aux dires de plusieurs personnes auditionnées, ces heures d'enseignement ne seraient, dans un certain nombre de cas, pas réalisées. Certains syndicats entendus indiquent que les rectorats ont connaissance de ces situations mais n'interviennent pas. Pour les représentants des chefs d'établissements privés sous contrat, en revanche, ces pratiques seraient marginales.

De telles situations sont particulièrement graves lorsqu'elles concernent des contrats portant sur un nombre d'heures beaucoup plus important (parfois jusqu'à dix par semaine, soit au-delà d'un mi-temps), davantage pour des adjoints de direction que pour des chefs d'établissements eux-mêmes : il s'agit alors manifestement ici de faire assumer à l'État une partie de la rémunération d'un personnel qui relève de l'Ogec. Une situation a, récemment, été portée devant la justice : le rectorat de Toulouse a ainsi porté plainte pour détournement de fonds publics en novembre 2021, estimant qu'une ancienne salariée d'un lycée privé catholique aurait touché plus de 100 000 euros de salaire pour enseigner neuf heures par semaine, sans avoir donné la moindre heure de cours en dix ans. Il doit être noté qu'un enseignant, adjoint de direction, avait alerté dès 2016 le diocèse et la fédération nationale des Ogec, sans réaction aucune de leur part. C'est en 2019 seulement que le rectorat, alerté à son tour, a ouvert sa propre enquête interne avant de déposer plainte.

Le SGEC, qui reconnaît que de telles situations ont pu exister, en particulier dans de petits établissements, indique que ce point est rappelé dans la formation des

chefs d'établissement, et de façon très régulière. Il précise qu'une manière de limiter ces pratiques serait de permettre aux chefs d'établissement de suspendre leur contrat d'enseignement le temps de leur charge de direction, afin qu'ils ne perdent pas le bénéfice de leur concours. Les rapporteurs partagent cette proposition.

Proposition n° 35 : Permettre la conservation du statut de maître contractuel des personnels de direction du second degré sans la faire dépendre de l'exercice d'une charge d'enseignement.

b. Le cas des heures de cours de 50 minutes

Plusieurs personnes auditionnées ont également mentionné la situation rencontrée dans certains établissements d'heures de cours réduites à 50 minutes, situation permise par l'abrogation en 2009 de la circulaire n° 76-121 du 24 mars 1976 qui disposait que « *l'heure de cours se répartit obligatoirement en 55 minutes d'enseignement et en 5 minutes d'interclasse* ».

Cette situation ne présente pas de caractère illégal si la durée totale de l'enseignement de chaque matière reste, sur l'ensemble de l'année, la même que celle qui est fixée pour un élève du public et si chaque élève bénéficie du volume horaire auquel il a droit dans chaque discipline. Elle relève alors de la liberté d'organisation de l'établissement. Pour M. Weissberg, une telle souplesse – qui peut également exister dans le public – est d'ailleurs positive, en ce qu'elle permet de s'adapter aux besoins ou au projet spécifique de l'établissement : groupes de besoin, travaux différenciés, etc.

En revanche, il a été indiqué aux rapporteurs qu'un certain nombre d'établissements utilisaient cette liberté d'organisation non pas pour répartir différemment l'enseignement d'une matière sur la semaine ou sur l'année, mais pour dégager du temps permettant de proposer une option supplémentaire voire conduire un enseignant à prendre en charge, quelques heures par an et au prix d'une charge de travail plus importante, une classe qui n'est pas la sienne (cf. encadré). Ainsi, un enseignant rémunéré pour effectuer 18 heures par semaine peut, si ses cours sont réduits à 50 minutes, disposer d'une heure trente de son temps de travail – rémunéré par l'État – pour dispenser un autre enseignement.

À nouveau, une telle pratique n'est pas illégale si le temps dégagé est utilisé pour effectuer une activité complémentaire de l'enseignement pour lequel l'enseignant est rémunéré (notamment des devoirs sur table, du soutien, etc.). C'est d'ailleurs, comme l'ont mentionné les syndicats de chefs d'établissement, les rectorats et le SGEN, la pratique la plus fréquente. En revanche, il y a détournement de fonds manifeste si ce temps dégagé est employé pour proposer une option attractive, qui rendra l'établissement plus « concurrentiel » sur le territoire sur lequel il est établi, et plus encore s'il est utilisé à des fins liées au caractère propre (catéchèse, pastorale, projet d'établissement, etc.), lequel ne saurait recevoir aucun financement public ni, de fait, être exercé par un enseignant sur son temps de travail rémunéré par l'État.

Il apparaît que ces pratiques, dont l'ampleur est, à nouveau, difficile à mesurer, sont également très difficiles à contrôler par le rectorat, celui-ci ne comparant pas l'état de service signé par l'enseignant – lequel peut être faux – et son emploi du temps effectif. Les syndicats ont d'ailleurs transmis aux rapporteurs différents exemples d'emplois du temps faisant apparaître de manière nette une durée de cours de 50 minutes qui ne correspond pas à l'état de ventilation des services (EVS) signé (cf. encadré). Lorsque de telles pratiques – que le rectorat de Rennes a estimé peu courantes – sont constatées par les inspecteurs au cours de rendez-vous de carrière ou à la suite d'un signalement qui entraîne systématiquement leur intervention, le recteur peut formuler des préconisations de régularisation. Les syndicats ont indiqué avoir soulevé ce problème auprès de la DAF qui, de son côté, reconnaît avoir été alertée et souligne que ceci fera l'objet de contrôles renforcés de la part des académies.

Pour les rapporteurs, il convient d'éviter les abus potentiels par un renforcement des contrôles. Ceci pourrait s'opérer en demandant aux établissements mettant en œuvre un enseignement sous la forme de cours de 50 minutes de transmettre au rectorat un dossier comportant des éléments justifiant le choix opéré et présentant les modalités retenues pour assurer une compensation garantissant à chaque élève et pour chaque discipline le volume horaire auquel il a droit.

Proposition n° 36 : Demander aux établissements mettant en œuvre un enseignement sous la forme de cours de 50 minutes de transmettre au rectorat un dossier comportant des éléments justifiant le choix opéré et présentant les modalités retenues pour assurer une compensation garantissant à chaque élève et pour chaque discipline le volume horaire auquel il a droit.

Lettre adressée par une enseignante d'un établissement scolaire privé au rectorat pour contester les états de service signés, au regard de l'emploi du temps effectif réalisé ⁽¹⁾

« Le 1^{er} décembre 2023,

Actuellement professeure certifiée [dans l'académie de Clermont-Ferrand], je viens de signer ma VS [ventilation de services]. Cette VS n'est pas conforme à mon emploi du temps. En effet, depuis quelques années maintenant, nous faisons des cours de 50 min à la place des cours de 55 min. Les 5 min "épargnés" lors de chaque cours sont ainsi redistribués pour nous faire faire des missions supplémentaires.

Sur ma VS de septembre 2023, il est indiqué 3h30 min de mathématiques par semaine avec chacune de mes classes de 5^{ème}, ce qui est, en l'état conforme aux textes. Mais, en réalité, je n'ai pas 3h30 de cours hebdomadaire mais 3h12 hebdomadaire dus aux cours de 50 min au lieu de 55 min. Cela fait une perte de 18 min de cours par semaine. $18 \text{ min} \times 36 \text{ semaines de cours} = 648 \text{ min}$ ce qui correspond à presque 12 cours de 55min manquants sur une année scolaire soit plus de 3 semaines de cours en moins pour les élèves. Mais, pour autant, je dois faire le même programme scolaire, ce qui est impossible.

Par ailleurs, je "rattrape" ces 36 min (2 classes \times 18 min) que je « dois » à l'établissement en faisant 15 min d'aide aux devoirs le mardi midi, aide aux devoirs qui n'apparaît sur ma VS et en faisant également deux temps de lecture de 10 min chacun le mardi et vendredi après-midi de 13h25 à 13h35. Ces temps de lecture sont imposés par mon chef d'établissement. Ils n'apparaissent d'ailleurs pas sur mon emploi du temps mais on peut constater que le premier créneau horaire de l'après-midi dure 1h au lieu des 50 min. Même si je ne suis pas contre ces temps de lecture, ils ne peuvent pas être pris sur mon temps d'enseignement.

Sur ma VS de septembre 2022, même problème : mes classes de 6^{ème} n'ont pas en réalité 4h30 de cours hebdomadaire et mes 5^{ème} et 4^{ème} n'ont pas non plus leurs 3h30 hebdomadaire.

Je "rattrape" mes 5 min non faites lors de chaque séance de 50 min en faisant 2 temps de lecture de 10 min par semaine. Et surtout, je fais une séance « d'accompagnement personnalisé » par semaine : une séance avec les 6^{ème} A et B en semaine A et une séance avec les 6^{ème} C et D en semaine B. Je précise que ces séances d'accompagnement personnalisé étaient faites avec un groupe de 25 élèves que je n'avais pas en classe donc difficile de les accompagner correctement étant donné qu'ils étaient trop nombreux et que je ne connaissais pas les difficultés de ces élèves.

Cette aide personnalisée n'apparaît pas non plus sur ma VS. Pourtant, cette séance me demandait un travail de préparation supplémentaire, non rémunéré pour le coup.

Dans les faits, certains élèves de 6^{ème} allaient en section sportive et ceux qui n'y allaient pas se rendaient en accompagnement personnalisé avec moi. Avant la mise en place des cours de 50 min, ces élèves se rendaient en étude surveillée par un surveillant. Après la mise en place des cours de 50 min, ce sont les professeurs qui devaient occuper les élèves, ce qui a permis à l'établissement de faire des économies et d'embaucher moins de personnel surveillant.

Pour conclure, la mise en place des cours de 50 min a réduit considérablement notre temps d'enseignement comparé aux établissements qui sont aux cours de 55 min.

De plus, pour justifier notre temps de travail et rattraper ces 5min "que nous devons à l'établissement", de nouvelles missions nous ont été confiées pour le même salaire et ces missions ne sont pas déclarées sur nos VS. Certains collègues se sont même vus avoir une classe en plus pour rattraper ces 5 min, classe non déclarée sur la VS bien sûr. »

(1) Transmise aux rapporteurs par une personne auditionnée

3. L'exploitation possible des niches fiscales

Enfin, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a évoqué l'existence d'une autre forme de détournement de fonds publics par l'utilisation des dispositions relatives aux niches fiscales : ainsi, l'article L. 14A du livre des procédures fiscales prévoit, depuis le 1^{er} janvier 2023, la possibilité pour l'administration de contrôler la « *régularité de la délivrance des reçus, des attestations ou de tous autres documents par lesquels les organismes bénéficiaires de dons et versements indiquent à un contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt prévues aux articles 200, 238 bis et 978 du code général des impôts* ». La DGFIP peut donc intervenir auprès des établissements d'enseignement privés dans le cadre du contrôle de la régularité de la délivrance de reçus fiscaux, ouvrant droit à la réduction d'impôt.

Dans ce cadre, la DRFiP de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a pu constater qu'un établissement émettait au profit des familles des certificats de déductibilité d'impôts pour les frais de scolarités versés (ceux-ci étant, à tort, assimilés à des dons, alors qu'ils financent en réalité une prestation). L'État, qui en prend alors 66 % en charge au travers du crédit d'impôt, se trouve ainsi lésé. La DRFiP précisait que ce type de situation était relativement fréquent dans le monde associatif de manière générale, souvent par méconnaissance du droit applicable et non de manière intentionnelle. Le contrôle ayant débuté peu avant le déplacement des rapporteurs à Marseille, la DRFiP n'était toutefois pas encore en mesure d'indiquer si cette pratique était fréquente auprès des associations de gestion des établissements privés sous contrat.

Les rapporteurs appellent les DDFiP et DRFiP à se saisir des opportunités ouvertes par l'article L. 14A du livre des procédures fiscales, pour prêter une attention particulière à ce point.

C. L'IMPOSSIBLE RUPTURE DU CONTRAT ?

1. Une procédure extrêmement rare

L'article L. 442-10 du code de l'éducation dispose que « *lorsque les conditions auxquelles est subordonnée la validité des contrats d'association cessent d'être remplies, ces contrats peuvent, après avis de la commission de concertation instituée à l'article L. 442-11* ⁽¹⁾, être résiliés par le représentant de l'État soit à son

(1) « Il est créé dans chaque académie, à titre provisoire, au moins une commission de concertation comprenant en nombre égal des représentants des collectivités territoriales, des représentants des établissements d'enseignement privés et des personnes désignées par l'État. Ces commissions peuvent, sous réserve des dispositions de l'article L. 442-10, être consultées sur toute question relative à l'instruction, à la passation, à l'exécution des contrats ainsi qu'à l'utilisation des fonds publics conformément à leur destination, dans le cadre de ces contrats. Elles veillent également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements parties au contrat, en tenant compte du nombre d'établissements d'enseignement privés liés à l'État par contrat, par secteur géographique concerné. Aucun recours contentieux relatif à ces questions ne peut être introduit sans que l'objet du litige leur ait au préalable été soumis pour avis. »

initiative, soit sur demande de l'une des collectivités mentionnées à l'article L. 442-8⁽¹⁾ ».

Pourtant, de l'avis unanime des personnes auditionnées, il est extrêmement rare que cette disposition soit employée. À l'exception d'un seul cas signalé aux rapporteurs⁽²⁾, remontant à 1992, aucune rupture de contrat n'a jamais été constatée ou vécue par aucun des interlocuteurs entendus, alors même que plus de 7 500 contrats sont aujourd'hui en vigueur (bien davantage si l'on considère la classe et non l'établissement).

De fait, lorsque les conclusions d'une inspection ou d'un contrôle font apparaître des manquements, elles sont suivies d'une mise en demeure de régularisation, le plus généralement suivie par l'établissement, le cas échéant au prix d'un changement de direction – la direction écartée n'étant, cependant, pas toujours « rétrogradée ».

La rupture du contrat constitue la dernière extrémité, à laquelle les administrations ne se résolvent manifestement pas en raison, d'une part, des complications qu'elle occasionne pour les élèves (qu'il faut rescolariser dans des établissements voisins parfois déjà chargés) et les enseignants (dont le contrat est rompu en même temps que celui de l'établissement⁽³⁾) et, d'autre part, de la sensibilité politique attachée à ces questions. En outre, conserver le contrat permet aux académies de maintenir une certaine prise sur ces établissements et, selon les termes de la DAF, de les garder dans « le giron des règles communes ».

L'absence d'une échelle de sanctions efficace et l'ineffectivité de la suspension des paiements prévus par l'article R. 442-21 du code de l'éducation, qui ne permettent pas de gradation entre une simple mise en demeure et une rupture nette du contrat, rendent ainsi cette dernière procédure particulièrement peu dissuasive tant elle constitue « l'arme atomique » dont chacun sait que personne ne souhaite l'utiliser : l'absence d'échelons intermédiaires confronte ainsi rapidement à la potentielle rupture de contrat, dont il apparaît évident, à l'observation des 65 dernières années, qu'elle ne sera pas employée. Un « coup de canif » dans le

(1) « Le contrat d'association prévoit la participation aux réunions de l'organe de l'établissement compétent pour délibérer sur le budget des classes sous contrat :

« 1° En ce qui concerne les classes des écoles, d'un représentant de la commune siège de l'établissement et de chacune des communes où résident au moins 10 % des élèves et qui contribue aux dépenses de fonctionnement des classes fréquentées ;

« 2° En ce qui concerne les classes des établissements du second degré, d'un représentant de la collectivité compétente. »

(2) *Il s'agit du collège de Sorèze, dans le Tarn, en 1992. L'ancien recteur de l'académie de Toulouse, M. Bernard Toulemonde, a ainsi indiqué en audition qu'après avoir découvert que l'établissement avait été exclu du réseau des établissements catholiques par l'évêque, pour cause de dérives intégristes, il avait fait constater ces mêmes dérives par des inspecteurs d'académie. Le préfet avait, par la suite, pris la décision de rompre le contrat après consultation de la commission de concertation prévue par le code de l'éducation.*

(3) *En application de l'article R. 914-47 du code de l'éducation, « la résiliation totale ou partielle du contrat d'association passé entre l'établissement et l'État entraîne la résiliation des contrats souscrits par le personnel enseignant correspondant ; celui-ci a la possibilité de demander soit son intégration dans les cadres de l'enseignement public, soit la conclusion d'un nouveau contrat avec l'État en vue d'exercer des fonctions dans un autre établissement placé sous le régime de l'association ».*

contrat paraît alors d'autant moins risqué que même de graves manquements répétés n'ont, comme en a témoigné l'affaire Stanislas récemment relayée par les médias, jamais conduit à ce qu'une telle rupture de contrat soit, à la connaissance des rapporteurs, évoquée par les autorités compétentes au titre de l'article L. 442-10 du code de l'éducation : préfet, présidente du Conseil régional d'Île-de-France, présidente du Conseil de Paris.

Les rapporteurs souhaitent qu'une échelle de sanctions plus détaillée soit élaborée et prévoient plusieurs degrés selon la gravité des manquements, mais aussi plusieurs étapes avant la rupture du contrat dont les clauses ne seraient pas respectées par l'établissement (mise en demeure, astreinte, pénalité financière, suspension temporaire du contrat jusqu'à régularisation, etc.). Celle-ci pourrait être jointe aux contrats en cours par avenant.

Au-delà M. Vannier estime souhaitable d'ouvrir plus largement la possibilité de demander au préfet la convocation de la commission de concertation préalable à la rupture du contrat afin de sanctionner les dérives constatées et de faire jouer à plein l'effet dissuasif de la possible rupture : cette possibilité n'appartient, aujourd'hui, qu'au préfet lui-même et à l'exécutif des collectivités territoriales concernées. Cette faculté devrait ainsi pouvoir être ouverte aux groupes politiques siégeant dans les assemblées délibératives des collectivités.

Proposition n° 37 : Expliciter dans le contrat d'association – le cas échéant par un avenant – les sanctions auxquelles exposent les manquements à ses dispositions, en prévoyant, selon la gravité des manquements, une gradation de plusieurs degrés pouvant conduire *in fine* à la rupture du contrat.

Proposition n° 38 de M. Vannier : élargir la faculté ouverte par l'article L. 442-10 du code de l'éducation de demander au préfet la résiliation d'un contrat d'association conclu avec un établissement scolaire aux groupes politiques siégeant dans les assemblées délibératives des collectivités mentionnées à l'article L. 442-8 du même code.

2. Les cas Stanislas et Averroès : deux poids deux mesures ?

a. *Le cas Stanislas : malgré des manquements indéniables, aucune rupture de contrat envisagée*

L'ensemble scolaire Stanislas, situé à Paris, a fait l'objet d'un contrôle récent de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, diligenté après que la presse a fait état de plusieurs accusations, notamment d'homophobie et de sexisme, formulées par d'anciens élèves de l'établissement.

L'inspection, saisie le 21 février 2023 par le directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale et de la jeunesse – alors M. Pap Ndiaye – a débuté le 12 mai 2023. Les inspecteurs ont rencontré le rectorat, le directeur diocésain de l'enseignement catholique, et étudié un ensemble de documents fournis par ces

autorités. Ils ont ensuite entendu 94 personnes, représentant les professeurs, les agents, les surveillants et les élèves, en procédant par un tirage au sort permettant d'assurer la représentation des différents niveaux, classes, disciplines, etc.

La mission relève plusieurs manquements, allant jusqu'à évoquer « *des dérives dans l'application du contrat d'association* ». Les rapporteurs en retiennent trois, particulièrement significatifs :

– **le non-respect de la liberté de conscience** : la mission indique que « *les familles qui souhaitent inscrire leur enfant à Stanislas n'ont pas le choix : l'assistance aux cours religieux est obligatoire* » or « *le caractère obligatoire de la catéchèse n'est pas conforme à l'esprit de la loi Debré* ». Si le projet éducatif évoque des cours de « formation chrétienne » obligatoires, qui permettraient un apport culturel dans la formation de l'élève, le livret d'accueil parle bien d'heures de « catéchèse » et précise qu'« *une heure hebdomadaire de catéchèse obligatoire, de la maternelle aux classes préparatoires, est inscrite dans l'emploi du temps, aux plages horaires les plus favorables* ». Alors que les inspecteurs « *s'interroge[nt] sur les conditions du respect de la liberté de conscience auquel l'établissement s'est engagé en signant le contrat d'association* », la seule recommandation qui en découle est de « *veiller, conformément au contrat d'association, à ce que les activités de catéchèse et de pastorale soient facultatives et n'empiètent pas sur les enseignements* » sans qu'aucune sanction d'aucune sorte ne soit envisagée ;

– **le probable non-respect des programmes** : « *la mission a constaté que le contenu des enseignements en lien avec l'éducation à la sexualité en SVT [sciences de la vie et de la terre] et en EMC [éducation morale et civique], ainsi que dans d'autres disciplines, n'est que très partiellement voire pas du tout renseigné sur EcoleDiecte, cahier de textes numérique consultable par les élèves et les parents, ce qui ne lui a pas permis de contrôler la réalisation effective du programme de ces enseignements sur l'ensemble des classes. Il ressort de la consultation, pour toutes les classes de collège, de ce cahier de textes numérique qu'un seul professeur assume traiter de contraception, en classe de quatrième et de troisième* ». La mission recommande de « *demander aux corps d'inspection de contrôler l'effectivité des enseignements de sciences de la vie et de la terre, en lien avec l'éducation à la sexualité, en particulier ceux relatifs à la prévention des risques [...] afin de ne pas porter atteinte à la santé des élèves* » ;

– **des choix et des comportements qui entretiennent des stéréotypes de genre** : « *la mission relève, sur vingt ans, une préoccupation constante de l'apparence du corps féminin qu'il faut cacher : vêtements opaques, épaules (couvertes), ventre (hauts sur le bas des hanches), cuisses (longueur des jupes et des robes), poitrine (pas de décolletés). Ce niveau de détail relève du sexisme. Il renvoie la jeune fille à une image sexuelle de son corps qui attire et perturbe les garçons.* » Évoquant les livrets destinés à accompagner un voyage scolaire au Mont-Saint-Michel, la mission indique que « *ces deux livrets sont très genrés. Celui des garçons entretient une représentation traditionnelle du modèle masculin et viril, celui des filles, plus introspectif, vise à les aider à mieux se connaître et à se*

construire ». Elle recommande pourtant simplement de « *travailler à une évolution du projet éducatif et des règles de vie, notamment relatives à la tenue vestimentaire, afin de renforcer, conformément aux valeurs de la République, l'égalité filles-garçons et le respect des différences au sein de l'établissement* ».

Le rapport fait également état du fait que le dossier d'inscription comprend « *dès la première page, des renseignements relatifs à la religion, aux dates et lieux du baptême, la première communion et la confirmation. Ces renseignements sont facultatifs seulement depuis le dossier d'inscription 2023-2024.* » Pour M. Vannier, ceci s'apparente à un fichage confessionnel ouvrant la voie à un traitement discriminatoire des candidatures.

Enfin, la mission pointe le cas d'un catéchiste, dont les propos homophobes ont été rapportés par plusieurs élèves ou anciens élèves : « *La mission ne peut que s'interroger sur le caractère répété des prises de position intolérables de ce catéchiste qui est, selon la mission, dans le déni et qui intervenait depuis trois ans devant des jeunes. Cette situation révèle un triple dysfonctionnement de la catéchèse, aggravé par le fait qu'elle est obligatoire et intégrée dans l'emploi du temps des élèves* » : s'agissant du recrutement des catéchistes ; s'agissant de l'absence de protocole de remontée des informations alarmantes et de leur traitement ; s'agissant enfin de la minimisation des propos et de leur possible impact psychologiques sur les adolescents par l'encadrement.

Les recommandations, bien que justifiées, apparaissent très éloignées de la gravité des manquements signalés. Selon M. Weissberg, ces manquements nécessiteraient *a minima* une sanction, le cas échéant financière ; la rupture du contrat devrait être envisagée si les recommandations de l'IGESR n'étaient pas suivies d'effets dans le délai raisonnable dont l'établissement dispose pour se conformer à ces recommandations, jusqu'à une nouvelle inspection.

Ces mêmes manquements pourraient justifier, selon M. Vannier, une rupture *immédiate* du contrat dont un certain nombre de principes fondamentaux (non-respect des programmes, traitements discriminatoires, atteintes à la liberté de conscience des élèves) ont manifestement été violés. M. Vannier s'étonne, à ce titre, qu'*a minima*, la simple convocation de la commission de concertation académique n'ait, semble-t-il, jamais été envisagée dans cette affaire, ni par le ministère de l'Éducation nationale, qui avait sollicité l'inspection de l'IGESR, ni par le Conseil régional d'Île-de-France ou par le Conseil de Paris.

b. Le cas Averroès : une procédure discriminatoire ?

À l'inverse, le cas particulier du lycée Averroès, le premier dont le contrat serait rompu depuis plus de trente ans, conduit à s'interroger.

Ce lycée, qui a conclu un contrat avec l'État en 2008, a fait l'objet de très nombreux contrôles depuis sa contractualisation en 2005, par la direction départementale des finances publiques, la chambre régionale des comptes et l'IGESR, auxquels s'ajoutent les inspections individuelles des enseignants (treize

depuis 2015). M. Vannier constate ainsi que le lycée Averroès est probablement l'établissement le plus contrôlé de France ces dernières années.

L'IGESR a ainsi conduit, à partir de janvier 2020, une mission d'inspection du fonctionnement administratif et pédagogique de l'établissement, après avoir été saisie en novembre 2019 par le ministre de l'Éducation nationale, lui-même alerté par M. Xavier Bertrand, président du Conseil régional des Hauts-de-France, en avril 2019. Un contrôle des aspects budgétaires a été mené en parallèle par deux responsables de la mission d'audit de la DRFiP.

À la suite de ces contrôles, qui ont donné lieu à quelques recommandations notamment en matière budgétaire, la chambre régionale des comptes (CRC) des Hauts-de-France a contrôlé, en juin 2023, les exercices courants de 2010 à 2021. Ce contrôle a conduit à effectuer deux rappels au droit. Enfin, le préfet du Nord a saisi le 27 novembre 2023 une commission de concertation pour statuer sur une éventuelle rupture de contrat, associant un rapport de saisine développant les manquements supposés de l'établissement Averroès. La résiliation du contrat a été prononcée par le préfet le 7 décembre 2023. Après un recours de l'établissement, et le rejet d'une action en référé par le juge administratif en février 2024, les juges saisis au fond devront se prononcer en septembre 2024.

Le contentieux entre la région Hauts-de-France et le lycée Averroès

Le rapport de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France de juin 2023 rappelle les éléments principaux du contentieux entre le lycée privé Averroès et la région Hauts-de-France ⁽¹⁾.

En mai 2019, le livre *Qatar Papers : Comment l'émirat finance l'islam de France et d'Europe* des journalistes Georges Malbrunot et Christian Chesnot consacre un chapitre au lycée Averroès, qui rend publics les financements que l'établissement a reçus en 2014 de l'organisation non gouvernementale Qatar Charity. Selon les auteurs, ces financements, sans être illégaux, intervenaient dans le cadre d'un programme prosélyte visant à enraciner un islam politique au sein des communautés musulmanes d'Europe, notamment à travers l'édification de centres de formation.

À la suite de cette publication, la région Hauts-de-France prend en mars 2020 la décision de suspendre les concours financiers versés à l'établissement, tant facultatifs (subventions d'investissement) qu'obligatoires (forfait d'externat), pour un montant total de 275 000 euros.

L'association Averroès dépose alors une requête en référé devant le tribunal administratif de Lille qui, par une ordonnance du 31 mars 2021 suspend la décision de la région et enjoint à son président de procéder au réexamen des droits de l'association au versement du forfait d'externat, dans le délai d'un mois. À l'issue d'une réunion de la commission permanente du conseil régional le 22 avril 2021, le refus par la région de verser ces financements est réitéré.

Le tribunal administratif, saisi de cette nouvelle décision, en suspend l'application en juillet 2021 et enjoint à la région de verser la somme de 275 000 euros à l'association pour l'année 2019-2020. La collectivité procède alors immédiatement au règlement de la somme. Cette dernière décision a été confirmée par le Conseil d'État le 16 juin 2022.

La région a, par la suite, également refusé de verser les sommes prévues au titre du forfait d'externat des années 2020-2021 et 2021-2022. Les ordonnances du tribunal administratif le 12 octobre 2022 l'ont enjointe, sous astreinte, à s'en acquitter pour chacun des deux exercices. La collectivité s'est exécutée en versant à l'association, le 14 octobre 2022, la somme de 573 000 euros. En revanche, aucune subvention d'investissement n'a plus été versée à l'association par la région.

(1) *Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, Rapport d'observations définitives et ses réponses, Association Averroès (département du Nord), Exercices de septembre 2010 à août 2021, 27 juin 2023.*

Le rapport de l'IGESR ne présente aucune contestation d'aucune sorte du fonctionnement de l'établissement. Bien au contraire, il en présente les mérites sur différents plans :

– « *les résultats obtenus par le lycée Averroès sont clairement l'expression du travail des élèves gardés dans l'établissement ainsi que de l'investissement et des compétences des enseignants qui interviennent dans ce lycée* » ;

– « *le projet éducatif du lycée Averroès est le seul dans le paysage éducatif français, à allier une conception musulmane de l'éducation à l'enseignement des valeurs républicaines [...]. Dans le cadre de son caractère propre, le lycée Averroès dispense un cours d'éthique qui vise à donner à l'élève les moyens de se*

réaliser spirituellement et de vivre sa foi en parfaite harmonie avec les valeurs de la République. Il transmet les bases de la religion musulmane et offre un espace de débats autour des questions liées à la foi » ;

– *« rien dans les constats faits par la mission, en particulier autour des documents de préparation des cours remis par les enseignants, ne permet de penser que les pratiques enseignantes divergent des objectifs et principes fixés et ne respectent pas les valeurs de la République. Elle en veut pour preuve les treize inspections d'enseignants qui ont été menées dans l'établissement depuis 2015, ce qui doit en faire l'établissement le plus contrôlé de l'académie, sans que jamais aucune remarque défavorable n'ait été formulée à l'encontre des pratiques enseignantes observées ».*

Certes, en matière de gestion comptable et financière, le rapport de la DRFiP indique que *« les dirigeants de la structure n'ont pas mis en place une réelle politique de maîtrise des risques fragilisant de ce fait, en plus de la fiabilité des opérations comptables, la gestion des fonds et la réalisation des activités de l'organisme »*. Les observations portent notamment sur la publication des comptes, la tenue de la comptabilité en secteurs distincts, la gestion des frais de scolarité, la manipulation du numéraire et des chèques. Selon l'IGESR, *« elles traduisent pour l'essentiel une absence de maîtrise des procédures applicables, qui doit être mise en relation avec la faiblesse de l'équipe administrative et financière de l'établissement »*. L'inspection souligne que l'établissement s'est engagé à mettre un terme aux anomalies relevées, et a d'ores et déjà pris des mesures pour y parvenir (publication des comptes, devis pour la mise en place du contrôle interne).

La chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, qui a contrôlé en 2023 les exercices courant de septembre 2010 à août 2021, rappelle pour sa part que le collège et le lycée ont su construire une excellence académique, attestée par le haut degré de réussite aux différents examens. Elle pointe plusieurs irrégularités, sans qu'aucun caractère frauduleux ne soit établi :

- non-renouvellement du conseil d'administration dans les délais ;
- interrogation sur le programme du cours d'éthique musulmane : *« S'agissant du contenu proposé aux lycéens, la présence d'un ouvrage, dont l'étude occupe l'année de Seconde dans cette matière, est de nature à susciter des interrogations. Il s'agit du commentaire des "Quarante hadiths de l'imam An-Nawawi" par deux exégètes syriens contemporains. Certains des commentaires des deux auteurs édictent une série de règles de nature sociale et politique à suivre par le croyant. À titre d'exemples, il est énoncé dans l'ouvrage l'interdiction pour une femme malade de se faire ausculter par un homme lorsqu'une femme peut réaliser cet acte, ainsi que le commandement, pour les hommes comme les femmes, d'éviter la mixité sur le lieu de travail. La prohibition, sous peine de mort, de l'apostasie est également développée » ;*

– fragilités dans la gestion comptable, notamment s’agissant du dépôt des comptes dans les délais impartis, malgré une amélioration notable au cours des dernières années.

Elle procède à deux rappels au droit (procéder au renouvellement du conseil d’administration ; présenter, en annexe des comptes annuels, une information sur les montants des concours publics et subventions perçus) et formule trois recommandations, sans pour autant envisager ou suggérer une rupture du contrat :

– réviser les statuts de l’association, de manière à rendre incompatibles les positions de salarié de l’association et de membre du conseil d’administration ;

– soumettre aux instances associatives une description actualisée de la situation financière de l’association ;

– préciser, dans le projet d’établissement, de manière détaillée et concrète, ce qui constitue le caractère propre de l’établissement, en matière de contenus proposés par l’établissement, celui-ci étant associé à l’enseignement public dans le cadre d’un contrat avec l’État et, à ce titre, bénéficiant de fonds publics substantiels.

Le préfet du Nord a pris la décision de réunir, le 27 novembre 2023, la commission de concertation prévue à l’article L. 442-11 du code de l’éducation pour statuer sur une éventuelle rupture du contrat. Dans un rapport de saisine adressé aux membres de cette commission de concertation, en amont de la réunion, le préfet présente ses griefs à l’encontre de l’établissement, justifiant, selon lui, une demande de résiliation du contrat d’association. Les rapporteurs – sans se prononcer sur le fond sur la décision prise, faute de connaître tous les éléments du dossier – soulignent que ce document s’appuie sur plusieurs sources, notamment certains articles de presse, dont toutes ne sont pas communiquées. En outre, il mêle des considérations relatives au collège, qui est actuellement hors contrat et donc soumis à moins de règles, et des éléments relatifs au lycée, pour sa part sous contrat pour justifier la fin de celui-ci.

Pour M. Vannier, ces éléments parcellaires, en partie hors sujet et parfois peu fiables, ne peuvent qu’interroger sur le contexte ayant conduit le préfet du Nord à engager cette procédure. M. Vannier constate que le Nord est le département d’élection de l’actuel ministre de l’Intérieur, M. Gérald Darmanin, qui a autorité directe sur le préfet.

M. Vannier souligne que certains griefs semblent, pour le moins, anecdotiques, et laissent envisager, s’ils étaient appliqués partout avec la même sévérité, des dizaines ou des centaines de ruptures immédiates de contrats d’association à travers le pays :

– « *les règles de renouvellement du conseil d’administration ne sont pas respectées, ce qui pose des questions substantielles de régularité et de transparence* » (élément issu du rapport de la CRC) ;

– « *la fonction du bureau exécutif n'est pas précisée dans les statuts* » ;
« *l'association a fonctionné avec un bureau composé de quatre membres au lieu de cinq, en contradiction avec les statuts* » (élément issu du rapport de la CRC) ;

– « *la publication au Journal officiel des associations de ses comptes annuels s'est systématiquement révélée tardive* » (élément issu du rapport de la CRC) ;

– « *un équipement sonore de l'alarme non audible dans l'ensemble de l'établissement, un dispositif d'arrêt d'urgence de l'alimentation en énergie gaz des appareils de cuisson non fonctionnel [...]. Ces défaillances en matière de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public ont mis en danger l'ensemble des personnels et élèves accueillis par le groupement scolaire Averroès* » (avis de situation de la commission de sécurité de l'établissement pour les établissements recevant du public de 2021 et 2022).

D'autres, plus significatifs, sont de nature strictement financière. Ils peuvent faire l'objet de rectifications :

– il existe « *une frontière mal définie entre l'activité commerciale de l'ancien président et son mandat au profit de l'association* », le président de l'association Averroès ayant été préalablement gérant d'une agence de voyage à Lille, à laquelle l'établissement a eu recours à partir de 2011 pour la réservation de voyages scolaires (élément issu du rapport de la CRC) ;

– « *si le financement de l'association ne laisse désormais apparaître que des flux marginaux en provenance de l'étranger, une part non négligeable de son financement provient d'espèces donc d'argent non traçable et de financement d'associations, certaines elles-mêmes bénéficiaires de fonds d'origine étrangère. À ce titre, il ne saurait être exclu que ce montage procède d'une stratégie visant à faire taire toute polémique en affichant l'absence de toute forme de lien avec l'étranger* » (élément dont la source n'est pas mentionnée, la CRC évoque, pour sa part, un financement en espèces « marginal » ⁽¹⁾) ;

– « *le modèle économique de l'association Averroès, assis sur les financements publics et sur une dépendance importante à la générosité du public via des financements occultes, apparait donc structurellement déséquilibré et sans viabilité à terme, ce qui est de nature à grandement fragiliser ses élèves* » (élément issu du rapport de la CRC) ;

(1) « L'association a ponctuellement accepté, dans le cadre de prêts accordés par des particuliers, des versements en espèces de la part de quatorze créanciers, pour un montant total de 64 900 euros, entre décembre 2011 et avril 2022. Si ce mode de versement est marginal (de l'ordre de 4 % des sommes prêtées au cours de la période contrôlée), il est susceptible de faire émerger un risque juridique important pour l'association, qui gagnerait à y mettre un terme ».

D'autres griefs enfin, de nature pédagogique, font étrangement écho aux éléments reprochés au Collège Stanislas, sans qu'il soit, dans le cas de l'établissement parisien, envisagé de rupture de contrat :

– **s'agissant du respect du contenu des programmes** : à l'occasion d'une inspection réalisée au collège en 2021 – donc hors contrat –, sur une heure d'enseignement en sciences de la vie et de la terre, « *il a été remarqué que la faible quantité du matériel expérimental proposé ne permettait pas de développer l'ensemble des aspects du socle commun de connaissances, de compétences et de culture* ». Plus loin le rapport relève que, en 2023, « *l'inspecteur chargé de l'observation de l'enseignement des disciplines scientifiques indique, dans son rapport, que "les formulations employées à l'oral et reprises dans les traces écrites des élèves, l'emploi du conditionnel, amènent à une relativité des faits scientifiques en sciences de la vie et de la terre, notamment sur l'évolution". L'inspecteur en charge du contrôle en a ainsi conclu que les contenus d'enseignement ne remplissent pas complètement les attendus programmatiques, en lien avec la professionnalité des enseignants* » ; les rapports d'inspection évoqués ne sont ni publics ni annexés au rapport du préfet ; ils marquent une rupture avec les conclusions de l'IGESR présentées ci-dessus, rappelant l'absence de remarques défavorables formulées à l'encontre des enseignants au cours des treize inspections réalisées entre 2015 et la publication du rapport en juin 2020 ;

– **s'agissant de messages contraires aux valeurs de la République, en particulier en matière d'égalité filles-garçons et de laïcité** : le rapport du préfet reprend les éléments du rapport de la CRC portant sur l'étude de l'ouvrage « *Quarante hadiths de l'imam An-Nawawi* » ; il évoque également, au sujet du CDI « *un fonds papier vieillissant, avec une offre inadaptée aux collégiens et lycéens ; une absence de ressources en culture, institutions sociales, comportements culturels, orientations sexuelles, relations entre les sexes, homosexualité, avortement, relations extra-conjugales ; une absence de ressources sur la laïcité ; pour les lycéens, trente ressources sur l'islam et aucune représentation des autres religions ; l'absence de programme d'éducation aux médias et à l'information alors que le programme prévoit l'étude du principe de liberté, de la société et de la démocratie* ». Cette affirmation n'est pas étayée par les rapports précités et viendrait des conclusions d'une inspection réalisée en janvier 2022 ;

– **s'agissant des dérives individuelles d'un enseignant d'éthique musulmane** : « *De plus, l'enseignant en charge de l'éthique musulmane au sein du lycée Averroès a tenu des propos éloignés des attendus d'un éducateur, et plus encore au sein d'une structure financée par l'État.* »

La commission de concertation a donné son approbation pour la résiliation du contrat avec le lycée, qui a été prononcée par le préfet le 7 décembre 2023. L'établissement a, par la suite, déposé un recours en référé, que le tribunal administratif a rejeté en février 2024, indiquant qu'« *il n'y a pas lieu de maintenir le contrat d'association liant le lycée Averroès à l'État jusqu'à ce que la décision*

de résiliation de ce contrat, prise par le préfet du Nord, soit examinée par les juges du fond », ce qui devrait intervenir en septembre 2024.

Pour les rapporteurs, il ne fait aucun doute qu'un établissement, quel qu'il soit, qui dévoierait les fonds publics qui lui sont alloués en mettant en œuvre un enseignement qui ne respecterait pas les valeurs de la République ou la liberté de conscience des élèves, ne saurait rester associé à l'État par contrat.

Il n'en demeure pas moins qu'une différence manifeste de traitement se fait jour, entre l'établissement Averroès, appartenant au réseau des établissements musulmans et d'autres établissements, en particulier l'établissement Stanislas appartenant au réseau des établissements catholiques, pour lesquels des manquements très comparables ont été dévoilés sans que jamais, souligne M. Vannier, la pérennité du contrat d'association et donc du financement public ne soit interrogée par les représentants de l'État. Les rapporteurs s'étonnent, d'ailleurs, que la diligence du préfet du Nord ne l'ait pas conduit à s'interroger sur le cas du lycée Marc Institution, à Marc-en-Baroeul, récemment cité par la presse pour son climat homophobe et sexiste. Évoqué à plusieurs reprises au cours des auditions, le « climat de méfiance » vis-à-vis des établissements musulmans en France, pourtant soumis à davantage de contrôles que tout autre réseau confessionnel, se traduit ici par un traitement que les rapporteurs estiment discriminatoire.

Sans se prononcer sur le bien-fondé de la rupture du contrat avec le lycée Averroès, les rapporteurs appellent à un strict respect de l'égalité de traitement entre les différents établissements, quel que soit le réseau auquel ils appartiennent, et à un accroissement de la transparence des procédures de concertation à l'issue desquelles le préfet prononce la résiliation. Ces procédures doivent être conçues de telle sorte qu'elles garantissent l'ensemble des droits de la défense pour les établissements dont le contrat est remis en cause.

Proposition n° 39 : Rédiger un règlement intérieur des commissions de concertation prévues à l'article L. 442-11 du code de l'éducation lorsqu'elles sont réunies pour délibérer sur la résiliation du contrat qui lie un établissement privé à l'État. Ce règlement intérieur devra garantir les droits de la défense et préciser la liste des membres admis à assister et à participer aux débats.

Proposition n° 40 : Publier le compte rendu des débats des commissions de concertation prévues à l'article L. 442-11 du code de l'éducation lorsqu'elles sont réunies pour délibérer sur la résiliation du contrat qui lie un établissement privé à l'État.

III. PARITÉ DES FINANCEMENTS, DISPARITÉ DES RÈGLES

La loi « Debré » fonde un modèle contractuel, impliquant d'une part, **des financements importants et inédits à l'endroit des établissements privés**, et d'autre part, **des obligations nouvelles, relevant de la mission de service public à laquelle les établissements privés sont désormais associés**.

Les établissements privés sous contrat, dont l'article 1^{er} de la loi reconnaît « *le caractère propre* », sont ainsi tenus d'assurer « *un enseignement dans le respect total de la liberté de conscience* » et d'accueillir « *tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinions ou de croyance* ».

Il apparaît pourtant, aujourd'hui, que les établissements privés ne prennent pas toute la part qui devrait être la leur dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation. De manière significative, il semble que la mixité sociale et scolaire en leur sein s'est dégradée, avec une accélération récente, au point que l'affirmation selon laquelle ils accueillent « *tous les enfants sans distinction* » puisse être remise en cause, en particulier dans certains territoires urbains. Enfin, le respect de la liberté de conscience des élèves qui s'impose à eux apparaît régulièrement mis à mal, tout comme celui d'autres droits des enfants, en particulier celui de poursuivre leur scolarité dans un même établissement ou de bénéficier de procédures disciplinaires équitables.

A. UNE CONTRIBUTION MAJEURE À LA DÉGRADATION DE LA MIXITÉ SOCIALE ET SCOLAIRE

Il apparaît aujourd'hui, de manière très nette, que la mixité sociale et scolaire au sein des établissements d'enseignement privés se dégrade.

Certes, toute forme de ségrégation ne peut pas être attribuée à l'existence d'un enseignement dispensé par des établissements privés : celle-ci dépend également de logiques d'urbanisme et de transport. Cependant, la dualité du système scolaire y contribue sans aucun doute, d'une manière qui s'accroît ces dernières années.

Si aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, « *le service public de l'éducation [...] veille à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement* »⁽¹⁾, les rapporteurs estiment que les établissements privés, pourtant associés à ce service public de l'éducation par contrat, concourent insuffisamment à cet objectif. Pour M. Vannier, ils contribuent pour certains d'entre eux à l'aggravation des dynamiques de ségrégation socio-scolaire au sein du système éducatif français.

(1) Article L. 111-1 du code de l'éducation.

1. Une dégradation de la mixité sociale

a. Le coût de la scolarité, premier facteur limitant de la mixité sociale

Le libre accès aux établissements d'enseignement privés sous contrat demeure d'abord conditionné à la capacité des familles de s'acquitter des frais de scolarité, dont le montant varie en fonction des établissements, des niveaux et des réseaux.

Aussi, alors même que le motif confessionnel n'est pas le premier motif de choix d'un établissement privé – loin derrière la perception pour les familles d'une forme d'excellence, d'un meilleur encadrement ou d'un climat scolaire plus serein – une contradiction se fait jour entre la volonté des familles de pouvoir accéder à ces établissements et la réalité de leur coût, qui constitue une première barrière à leur entrée.

Le SGEN indique que le prix moyen de la contribution familiale par élève et par an est de 460 euros pour l'école maternelle, 471 euros pour l'école élémentaire, 861 euros pour le collège et 1 237 euros pour le lycée général. Les autres réseaux d'établissements privés affichent des contributions plus élevées en raison de leur taille moins importante : le Fonds social juif unifié indique, ainsi, que le tarif moyen demandé aux familles dans les établissements qu'il représente est de l'ordre de 3 000 euros par an. Ce tarif serait d'environ 1 500 euros dans les réseaux des établissements musulmans et laïques, mais pourrait atteindre jusqu'à 8 000 euros dans ce dernier réseau. Certains établissements appliquent toutefois des tarifs extrêmement bas (une cinquantaine d'euros par mois), voire proposent une scolarité gratuite. Au-delà des variations selon les réseaux ou les établissements, de grandes disparités territoriales dans la définition des tarifs sont également constatées, liées notamment à la densité de l'implantation des établissements privés sur le territoire.

En sus des frais de scolarité, les parents d'élèves doivent prendre en charge des frais annexes tels que la restauration scolaire, non subventionnée par l'État et les collectivités territoriales, ou les transports scolaires, dont le montant peut-être plus conséquent lorsque le choix de l'établissement privé éloigne l'élève de son domicile. Le SGEN indique qu'en moyenne le prix d'un repas dans ses établissements se situe entre 5,03 euros et 6,57 euros. Plusieurs représentants de réseaux d'établissements privés ont rappelé aux rapporteurs que ces coûts annexes représentent, selon eux, la première entrave à la scolarisation d'élèves issus de familles modestes au sein de leurs établissements. Le SGEN souligne ainsi que « *généralement, bien plus que la contribution des familles, le problème du reste à charge pour les familles vient du coût de la cantine, qui, sans aucune subvention publique, est important et difficilement compressible* ».

L'ensemble des réseaux a souligné devant les rapporteurs que la tarification ne constitue jamais un critère de sélection des élèves et qu'une solution est cherchée pour chaque famille désireuse de rejoindre l'établissement. De fait, les réseaux d'établissements privés présentent fréquemment des modalités de tarification

sociale pour les fratries ou en fonction des revenus familiaux et il est fréquent que les parents d'élèves développent un fonds de solidarité afin de venir en aide aux familles ne pouvant pas honorer les frais de scolarité (cf. encadré). Les modulations de la contribution des familles en fonction des revenus concernent ainsi 20 % des établissements catholiques privés sous contrat selon le SGEC et 66 % des élèves scolarisés dans un établissement juif privé sous contrat selon le FSJU.

Les mesures sociales mises en œuvre par les réseaux d'établissements

Plusieurs mesures sociales sont mises en œuvre par le réseau des établissements catholiques.

Depuis 2008, un plan « pour les réussites éducatives » consiste à doter de moyens supplémentaires les établissements qui contribuent à l'égalité des chances. Une enveloppe d'une centaine d'emplois est ainsi réservée pour améliorer les conditions d'accueil des élèves les plus fragiles. Au total, plus de 1 600 emplois ont été consacrés à la création d'Ulis, de Segpa, d'UP2A ⁽¹⁾, de dispositifs de soutien d'élèves en difficulté scolaire, de prévention ou de lutte contre le décrochage ainsi qu'à la création d'établissements nouveaux dans des quartiers défavorisés, ou de dispositifs d'accueil d'élèves allophones, etc.

En 2023, le SGEC a conclu un protocole avec le ministère de l'Éducation nationale afin de renforcer le nombre d'élèves boursiers accueillis dans les établissements (aujourd'hui 11 % en collège et 14 % en lycée) et la part des établissements proposant une modulation tarifaire en fonction des revenus des familles (aujourd'hui 20 %) (cf. *infra*).

Des mesures sociales sont également mises en œuvre par le réseau des établissements juifs. Les contributions demandées aux familles sont ainsi le plus fréquemment modulées selon deux critères : la taille des familles et le nombre d'enfants scolarisés d'une part ; la situation sociale des familles d'autre part. Des dossiers de demande de réduction des frais de scolarité ou de cantine peuvent être remplis par les familles et sont examinés par des commissions de bourses internes aux établissements. Au niveau national 66 % des enfants bénéficient de réductions de frais de scolarités pour raisons sociales et 12 % bénéficient de bourses cantines octroyées par le FSJU.

Le réseau des établissements protestants développe également un mécanisme de « bourses du chapitre » pour les élèves qui bénéficient de fonds sociaux, lorsque ceux-ci ne sont pas suffisants, ainsi qu'un fonds de solidarité interne, notamment pour financer les sorties scolaires.

Certains établissements du réseau laïque mettent également en œuvre une tarification sociale, pouvant conduire à dispenser une scolarité gratuite à certains élèves. À l'École alsacienne, les bourses « Charcot » sont attribuées aux élèves les plus en difficultés et 10 % des élèves bénéficient d'aides, un pourcentage que le réseau estime « en forte hausse » ces dernières années.

De la même manière, il existe dans les établissements musulmans des mécanismes de tarification sociale ainsi que des fonds de solidarité permettant aux élèves les plus modestes d'y être scolarisés.

(1) Unités pédagogiques pour élèves allophones.

Si certains réseaux, comme le réseau des établissements protestants, ont mis en place un dispositif de commissions permettant de distribuer l'enveloppe de solidarité aux familles, les rapporteurs constatent néanmoins que, dans beaucoup d'autres cas, il incombe aux chefs d'établissements d'établir les critères d'octroi des tarifications sociales, sans que ceux-ci soient systématiquement transparents. Les représentants des réseaux d'enseignement ont ainsi décrit aux rapporteurs des décisions de réductions de frais de scolarité « *au cas par cas* ». Le manque de lisibilité des procédures d'obtention de modulations ou de tarifications sociales constitue également un motif d'autocensure des familles qui ne peuvent présager de manière transparente du montant dont elles devraient s'acquitter en scolarisant un ou plusieurs de leurs enfants dans l'établissement.

Pour les rapporteurs, **il est regrettable que les coûts réels de la scolarisation au sein d'un établissement privé sous contrat ne soient pas toujours transparents pour les familles**, notamment en raison du **caractère discrétionnaire de certaines tarifications sociales**. Le coût élevé de la scolarisation en établissement privé ainsi que l'opacité des grilles de tarification sociale constituent ainsi un premier filtre conditionnant l'accès à ces établissements. La publication des tarifs applicables et des réductions possibles dans chaque établissement, prévue dans le cadre du protocole signé entre le secrétariat général de l'enseignement catholique et le ministère de l'Éducation nationale (cf. *infra*), pourrait y apporter une première réponse.

b. Des établissements qui concentrent les enfants issus des catégories les plus favorisées

Il apparaît que les stratégies d'évitement des établissements publics par des familles favorisées, le coût de la scolarisation dans un établissement privé ainsi que la grande liberté dont jouissent les établissements sous contrat pour le choix de leurs élèves ont contribué à **une accélération nette de la dégradation de la mixité sociale au sein des établissements privés sous contrat ces dernières années**.

Cette tendance s'observe au niveau national, bien que de fortes disparités territoriales puissent être constatées.

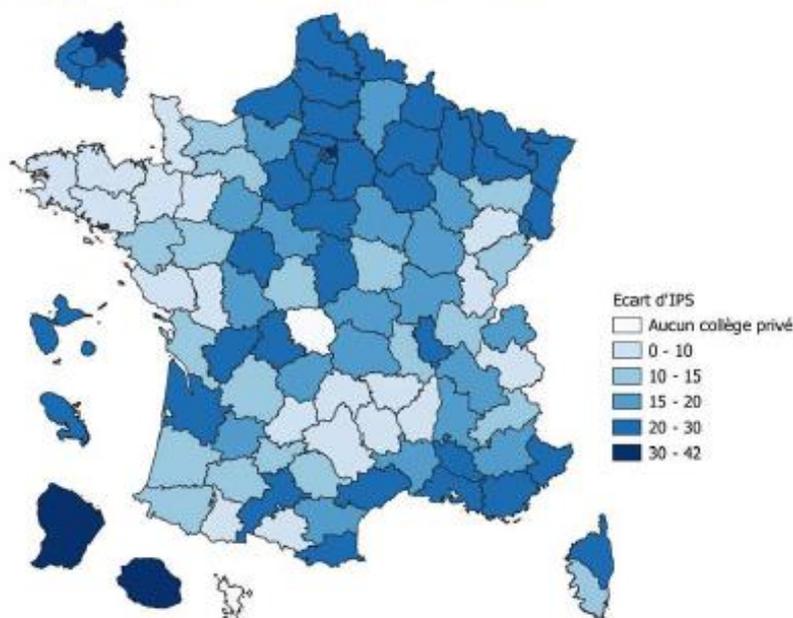
Des disparités territoriales dans les écarts de composition sociale des établissements

Les écarts de composition sociale entre établissements publics et privés diffèrent fortement en fonction des territoires étudiés. Ainsi, il a été mis en lumière par la Depp que, dans certains départements français, la différence de composition sociale des établissements privés sous contrat et publics est ténue, notamment en Bretagne où l'écart d'IPS se situe autour de 5 points. À l'inverse, les territoires ultramarins présentent des écarts particulièrement marqués (entre 30 et 42 points de pourcentage en Guyane et à la Réunion), tout comme la région parisienne (entre 30 et 42 points de pourcentage en Seine-Saint-Denis et entre 20 et 30 points de pourcentage d'écart à Paris).

De la même manière, l'IPS moyen du privé sous contrat semble être plus proche de celui du public dans les communes rurales (6 points d'écart) que dans les communes urbaines (21 points d'écart). En effet, lorsque le degré d'urbanisation est plus fort, la ségrégation résidentielle s'accroît, ce qui se traduit dans la composition sociale des collèges publics et privés. Par ailleurs, la proximité et le nombre des collèges ouvrent aux familles un choix plus large. À l'inverse, en milieu rural, la logique de proximité peut contraindre fortement le choix et entraîner des familles modestes vers un établissement privé du reste souvent accessible financièrement. Si l'académie de Rennes constitue une bonne illustration de ce phénomène (cf. *infra*), celle de Marseille fournit quelques contre-exemples : un certain nombre d'établissements privés situés en ville affichent des IPS très faibles et une forte mixité sociale.

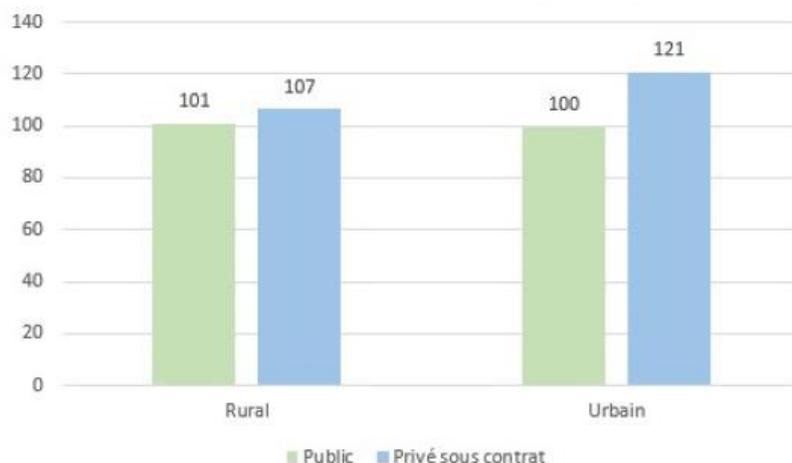
Enfin, de manière générale, plus les établissements privés représentent une part importante de l'enseignement local, et plus leur présence est « historique », comme en Bretagne, plus leur composition sociale est proche de celle de l'enseignement public.

ÉCART D'INDICE DE POSITION SOCIALE MOYEN ENTRE LES COLLÉGIENS DU PRIVÉ SOUS CONTRAT ET DU PUBLIC



Source : Depp, système d'information Scolarité, rentrée 2022.

INDICE DE POSITION SOCIALE MOYEN DES COLLÈGES SELON LE TYPE DE COMMUNE D'IMPLANTATION



Source : Depp, système d'information Scolarité, rentrée 2022.

Au niveau national, à la rentrée scolaire 2021, 40,1 % des élèves scolarisés au sein de collèges privés sous contrat étaient issus d'un milieu social très favorisé, contre 19,5 % des élèves scolarisés dans des collèges publics. À la rentrée 2022, **les élèves scolarisés dans un établissement privé sous contrat présentaient un IPS moyen de quinze à vingt points supérieur à l'IPS moyen des élèves scolarisés dans un établissement public, tous niveaux scolaires confondus.** Comme l'indique la Depp, « *de forts écarts de composition sociale sont constatés dans tous les types d'établissements* ».

L'indice de position sociale

L'indice de position sociale (IPS) a été introduit en 2016 et rénové en 2023. À chaque profession ou catégorie socioprofessionnelle (PCS) ou couple de PCS est associée une valeur numérique comprise entre 45 et 185 : l'IPS. L'IPS de chaque PCS ou couple de PCS est calculé à partir des panels d'élèves de la Depp qui recueillent des informations précises sur les conditions socioéconomiques et culturelles des familles.

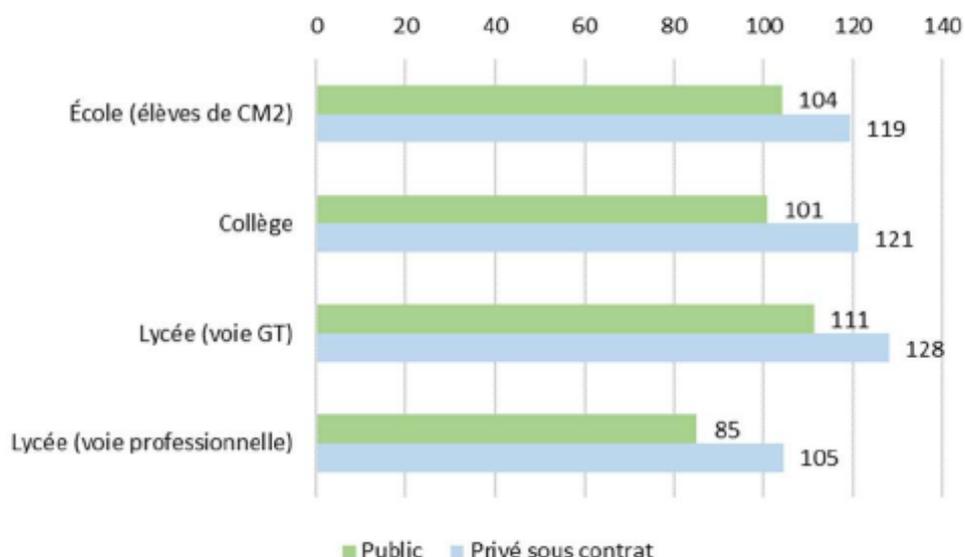
Plus l'IPS est élevé, plus les conditions familiales sont favorables à l'apprentissage. Ainsi, plus que la richesse au sens strict, l'IPS mesure la proximité au milieu scolaire, un enfant d'enseignant ayant un IPS supérieur à un enfant dont les parents exercent une profession mieux rémunérée, mais plus éloignée de l'école.

L'IPS moyen d'un élève se situe autour de :

- 150 pour un milieu social très favorisé ;
- 120 pour milieu social favorisé ;
- 100 pour milieu social moyen ;
- 75 pour un milieu social défavorisé.

Depuis une décision du tribunal administratif de Paris du 13 juillet 2022, les IPS de chaque établissement, public ou privé sous contrat, sont publics et accessibles en ligne.

INDICE DE POSITION SOCIALE MOYEN SELON LE TYPE D'ÉTABLISSEMENT ET LA VOIE DE FORMATION

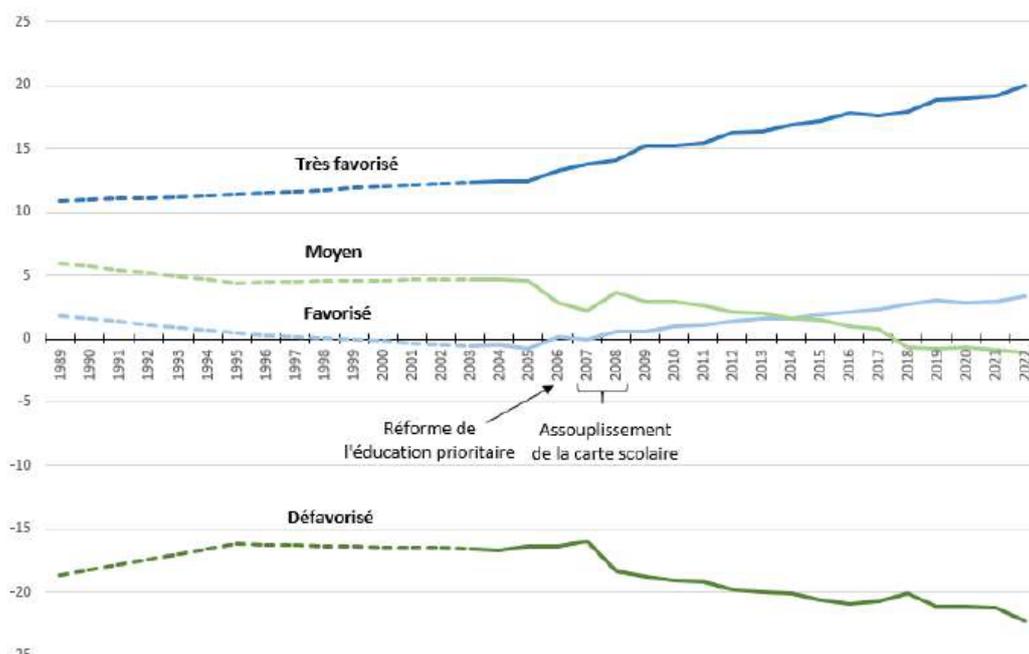


Depp, Système d'information Scolarité, rentrée 2022.

La Depp démontre, de plus, que **ce phénomène se renforce d'année en année et que les écarts de composition sociale sont en augmentation depuis le milieu des années 2000**. Ainsi, l'étude de l'évolution des compositions sociales des classes révèle que, dans les années 2000, le privé sous contrat accueillait déjà davantage d'élèves « très favorisés » que le public (+ 12,5 points de pourcentage), mais que cet écart n'a cessé de se creuser depuis, pour atteindre un écart de 20 points de pourcentage en 2022.

ÉVOLUTION DES ÉCARTS DE MILIEU SOCIAL ENTRE COLLÉGIENS DU SECTEUR PRIVÉ SOUS CONTRAT ET DU SECTEUR PUBLIC PARMIS LES ÉLÈVES ENTRANT EN 6^{ÈME}

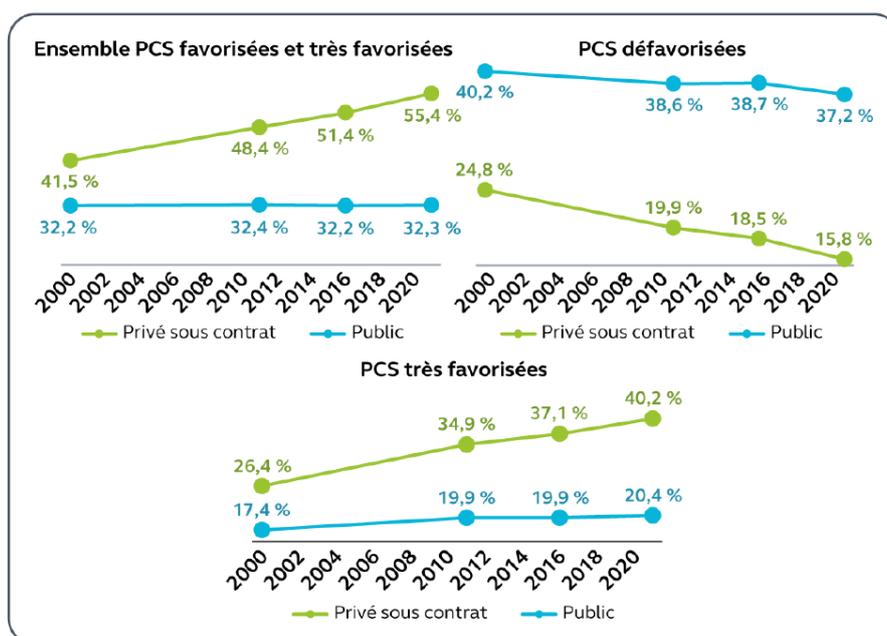
(en points de pourcentage)



Source : Depp, panels d'élèves 1989, 1995 et système d'information Scolarité.

La Cour des comptes souligne, pour sa part, que le pourcentage de professions et catégories sociales très favorisées passe, pour les établissements d'enseignement privés sous contrat, de 26,4 % en 2000 à 40,2 % en 2021, quand celui des professions et catégories sociales défavorisées passe de 24,8 % en 2000 à 15,8 % en 2021.

ÉVOLUTION DES PROPORTIONS DE PCS DANS LE 2ND DEGRÉ DEPUIS 2000



Source : Cour des comptes, L'enseignement privé sous contrat, juin 2023.

La Depp avance deux raisons probables ayant conduit au report de familles favorisées vers les établissements privés : la réforme de l'éducation prioritaire en 2006 et l'assouplissement de la carte scolaire en 2007-2008. Les « effets de contagion » ou « effets cumulatifs » ont pu, par la suite, accentuer le phénomène : *« Dans le long terme, ces mécanismes ont également pu avoir un caractère cumulatif, puisque les collèges privés sont devenus de plus en plus favorisés, ce qui a renforcé leur attractivité auprès des familles. Des mécanismes de contagion ont pu également intervenir, les familles imitant le choix de celui de leurs collègues, voisins ou amis. »* ⁽¹⁾

Le sociologue Pierre Merle, pour sa part, met en évidence un « embourgeoisement » accéléré depuis 2017, lié à une stratégie d'ouverture et de fermeture d'établissements privés sous contrat afin de s'adapter à la demande des familles ou de prioriser la présence du privé dans certains quartiers ou territoires. Il observe ainsi, au cours des cinq dernières années, une stratégie de « montée en gamme » de l'enseignement catholique se traduisant par des fermetures de lycées professionnels et de formation technologiques aux IPS bas parallèlement à des ouvertures de formations générales. De manière comparable et corrélée, des établissements privés fermentaient également dans les territoires ruraux, pour ouvrir ou s'étendre davantage en zone urbaine. Ainsi, selon la Cour des comptes, *« en 2021, le nombre d'élèves des 1^{er} et 2nd degrés privés sous contrat scolarisés en zone rurale a baissé de 4 % et ils représentent 18,6 % du total des élèves du privé. À l'inverse, le nombre d'élèves scolarisés en zone urbaine, où la sélection scolaire et sociale des élèves peut être plus importante, a augmenté de 4,8 % »* ⁽²⁾. Cette modification de l'offre éducative sur les territoires entraîne nécessairement une recomposition du profil social type des élèves inscrits dans les établissements privés sous contrat.

Une étude présentée dans la *Revue économique* publiée par la Depp, réalisée dans trois villes témoins (Bordeaux, Clermont-Ferrand et Paris) permet ainsi d'établir que **le secteur privé contribue à hauteur de 33 % à 45 % à la ségrégation sociale totale entre les collèges** ⁽³⁾, l'autre principale composante correspondant à la ségrégation résidentielle, mesurée entre les secteurs de collèges, entre 51 et 63 %.

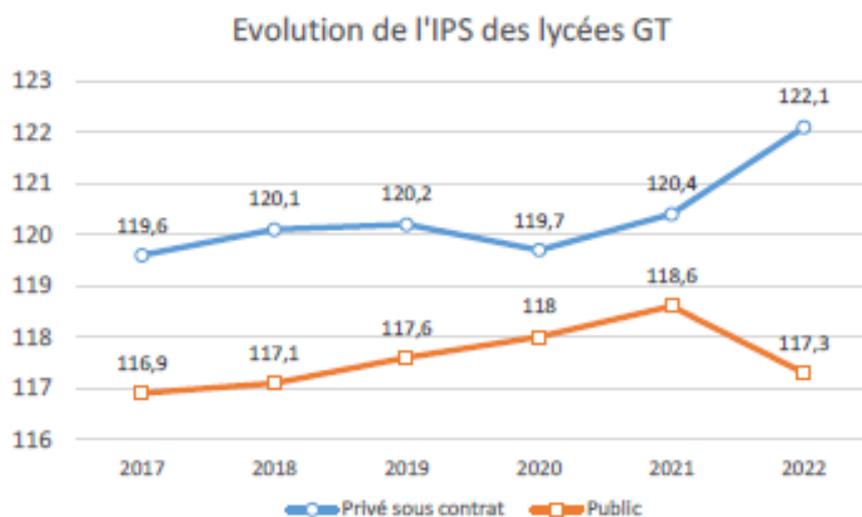
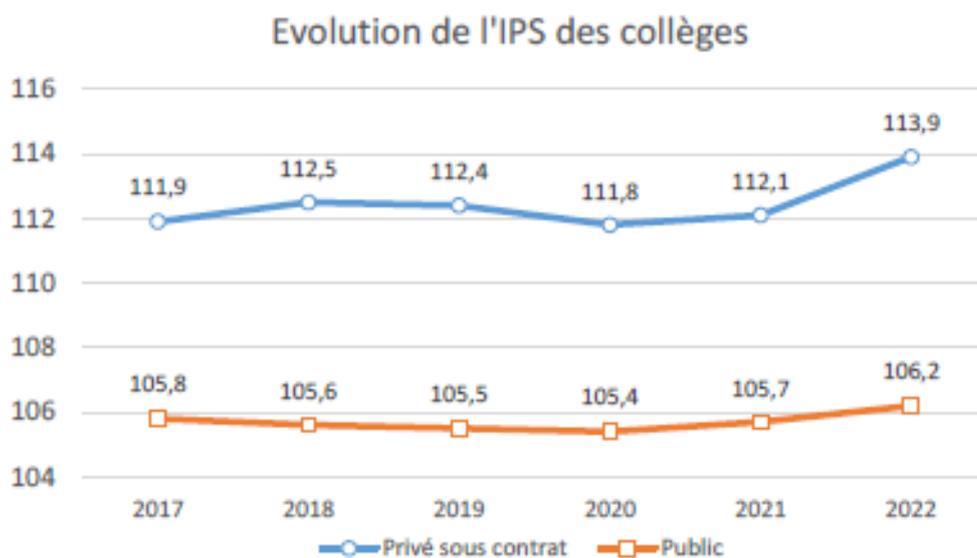
Le cas de Rennes est ainsi significatif : alors que les IPS des établissements publics et privés étaient, par le passé, très proches, cet écart, dans un contexte régional qui reste caractérisé par une faible ségrégation socio-scolaire, s'accroît à l'échelle de l'académie, les établissements ruraux étant de moins en moins nombreux alors que ceux situés dans les milieux urbains sont exposés à des effets de ségrégation plus importants.

(1) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

(2) Cour des comptes, L'enseignement privé sous contrat, juin 2023.

(3) Boutchenik B., Givord P., Monso O. (2021). Ségrégation urbaine et choix du collège : quelles contributions à la ségrégation scolaire ?, *Revue économique*, 72(5), 717 -747.

ÉVOLUTION DE L'IPS DES COLLÈGES ET DES LYCÉES DANS L'ACADÉMIE DE RENNES ENTRE 2017 ET 2022



Source : Académie de Rennes.

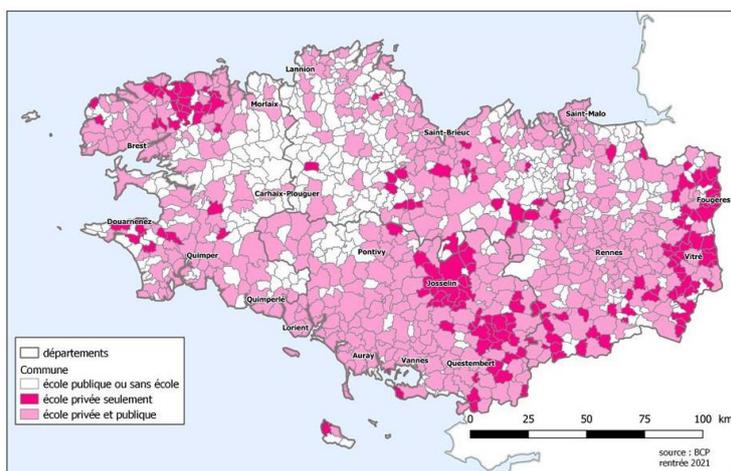
Les constats dressés par les rapporteurs lors de leur déplacement à Rennes

Lors de leur déplacement à Rennes le 19 janvier, les rapporteurs ont pu prendre la mesure de la particularité du département d'Ille-et-Vilaine, mais plus encore de la région académique Bretagne, au regard de la situation des établissements privés, en particulier catholiques et en langue bretonne (Diwan).

Ainsi, 38,6 % des élèves du premier degré et 42,5 % des élèves du second degré de la région académique étaient scolarisés dans un établissement privé à la rentrée 2022 (ces chiffres atteignent jusqu'à 49 % pour les élèves du premier degré et 51,2 % pour les élèves du second degré dans le département du Morbihan). Les établissements catholiques accueillent environ 233 000 élèves (dans 807 établissements du premier degré et 247 établissements du second degré) ; les établissements Diwan en accueillent 3 500 (dans 38 établissements du premier degré et 7 établissements du second degré).

Une particularité peut être relevée : plus de 160 communes de la région académique (dont une cinquantaine dans le département du Morbihan) ne sont dotées d'aucune école publique et n'offrent comme unique choix de proximité qu'un établissement privé.

ÉCOLES PAR COMMUNE, À LA RENTRÉE 2021

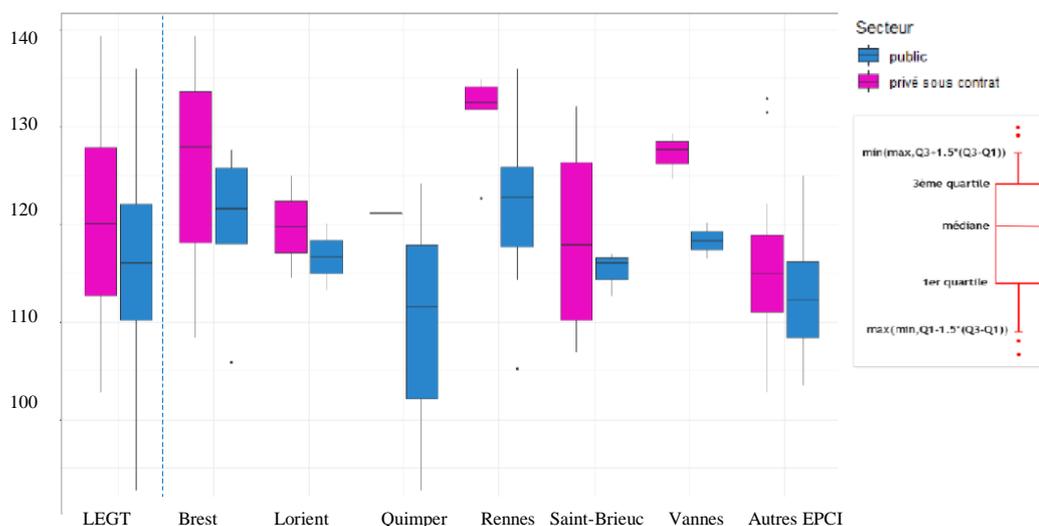


Source : Académie de Rennes

Les IPS moyens, à l'échelle de la région académique, sont très proches dans les établissements publics et dans les établissements privés et relativement stables : ainsi, l'IPS moyen des établissements privés du premier degré est de 110,5 quand celui des établissements publics est de 105,1 ; l'IPS moyen des établissements privés du second degré est de 113 (celui des établissements Diwan étant plus élevé, autour de 123) quand celui des établissements publics est de 108 ⁽¹⁾.

À une échelle plus fine, en revanche, les rapporteurs ont été alertés sur des écarts croissants d'IPS entre établissements publics et privés situés en zone urbaine, notamment à Rennes, illustrant l'importance plus grande des effets de ségrégation sociale dans les milieux urbains. Ainsi, alors qu'à l'échelle de la région, le niveau et la dispersion de l'IPS sont relativement proches, on constate une répartition plus éclatée dans les agglomérations de Vannes ou de Rennes. Le Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine indiquait d'ailleurs, s'agissant de la concurrence entre établissements, que « *cette concurrence semble s'exercer plus facilement en milieu urbain du fait de la présence de nombreux établissements et d'une facilité de déplacement [...] qu'en milieu rural où les élèves et leurs familles sont davantage dépendants du transport scolaire. De plus, certains territoires ruraux ne disposent que d'une seule offre éducative* » ⁽²⁾.

IPS DES LYCÉES D'ENSEIGNEMENT GÉNÉRAL ET TECHNOLOGIQUE PAR GRANDES AGGLOMÉRATIONS, EN 2022



Source : Académie de Rennes

Les services du rectorat soulignent que les inspections pédagogiques sont réalisées à due concurrence du nombre d'enseignants, conformément au PPCR qui s'applique de la même manière dans les établissements publics et dans les établissements privés. Ils indiquent ne pas constater de mise en œuvre partielle des programmes ou de dérives liées au caractère propre de l'établissement : au contraire, ils rappellent qu'un grand nombre d'enseignants choisissent principalement l'enseignement privé pour rester dans l'académie de Bretagne, et sont très attachés au strict respect des obligations liées à la loi « Debré ». Aucun cas de catéchèse obligatoire n'a été constaté, le rectorat précisant que les familles ne le toléreraient pas, le motif confessionnel étant, sur le territoire, très marginal dans le choix de l'établissement. De fait, dans cette région, la notion de caractère propre des établissements – qui représentent 50 % des établissements scolaires – semble très atténuée. Par ailleurs, il n'existe pas ou très peu de sélection à l'entrée, dès lors que les établissements scolaires privés sont nombreux et disposent d'un maillage très dense. La tarification des établissements est, le plus souvent faible et accessible à tous ; seul le coût de la restauration constitue un frein au choix des familles.

L'académie insiste, cependant, sur la nécessité que toutes les grandes politiques d'éducation – dédoublements, santé à l'école, etc. – soient obligatoirement menées de la même manière dans le public et dans le privé, sous peine de ne concerner que 50 % des élèves et d'être rendues inefficaces. De même, il importe que les établissements privés prennent leur part de la mission d'inclusion, qui ne peut peser sur les seuls 50 % d'établissements publics. Aujourd'hui pourtant, les établissements privés de la région académique Bretagne n'accueillent pas autant d'élèves en situation de handicap que les établissements publics : en 2021, la part des effectifs en Ulis est de 0,46 % des élèves dans le premier degré privé, contre 0,77 % des élèves dans le premier degré public, et de 0,6 % des élèves dans le second degré privé, contre 0,8 % des élèves dans le second degré public.

(1) Source : académie de Rennes.

(2) Réponses écrites au questionnaire adressé par les rapporteurs.

Accueillant des élèves plus favorisés socialement, les établissements privés sous contrat sont également plus homogènes socialement en leur sein que les collèges publics, favorisant la constitution d'un « entre soi ». Ce phénomène est corroboré par le travail du sociologue Pierre Merle, pour qui la constitution d'un entre soi social va de pair avec l'« embourgeoisement » des établissements privés sous contrat, qui s'accroît ces cinq dernières années.

La ségrégation scolaire engendrée par les établissements privés sous contrat peut également se mesurer à l'aune du taux d'élèves boursiers accueillis. Ainsi, pour l'année 2022-2023, la Depp indique que **la part des élèves boursiers n'atteint, en 2023, que 9,8 % dans les collèges privés contre 27,8 % dans les collèges publics et 8,1 % dans les lycées privés contre 21,9 % dans les lycées publics**. Les établissements catholiques sous contrat accueillent ainsi en moyenne 11 % de boursiers au collège et 14 % au lycée, tout comme le réseau des établissements juifs (14 %). À Rennes, le rectorat estime qu'il y a deux fois plus de boursiers dans les collèges publics que dans les collèges privés.

Il convient néanmoins ici encore de distinguer les logiques de réseaux ainsi que les territoires :

– le réseau musulman d'enseignement sous contrat accueille en moyenne 50 % d'élèves boursiers ;

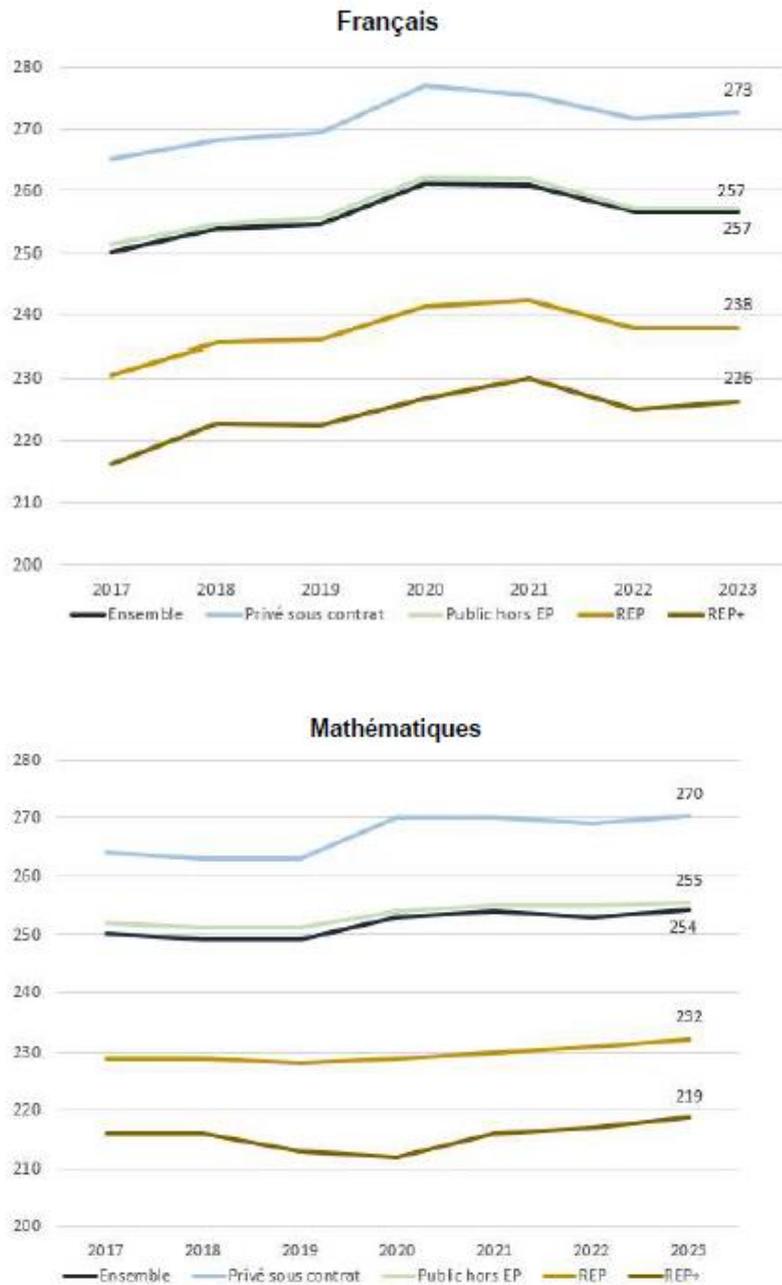
– dans certains territoires, certains établissements catholiques se singularisent par un taux d'élèves boursiers conséquent, notamment deux des trois établissements visités par les rapporteurs à Marseille : 68 % au lycée Saint-Louis, 75 % au collège Belsunce. Ces établissements, qui accueillent des élèves de milieux défavorisés, parfois en grande difficulté scolaire, sans autre sélection que celle de leur motivation et de leur comportement, ont, pour M. Weissberg, une vocation sociale avérée.

2. Une faible mixité scolaire

Le suivi du niveau scolaire des élèves effectué par la Depp permet, de plus, de mettre en lumière l'écart de niveaux entre les établissements publics et les établissements privés.

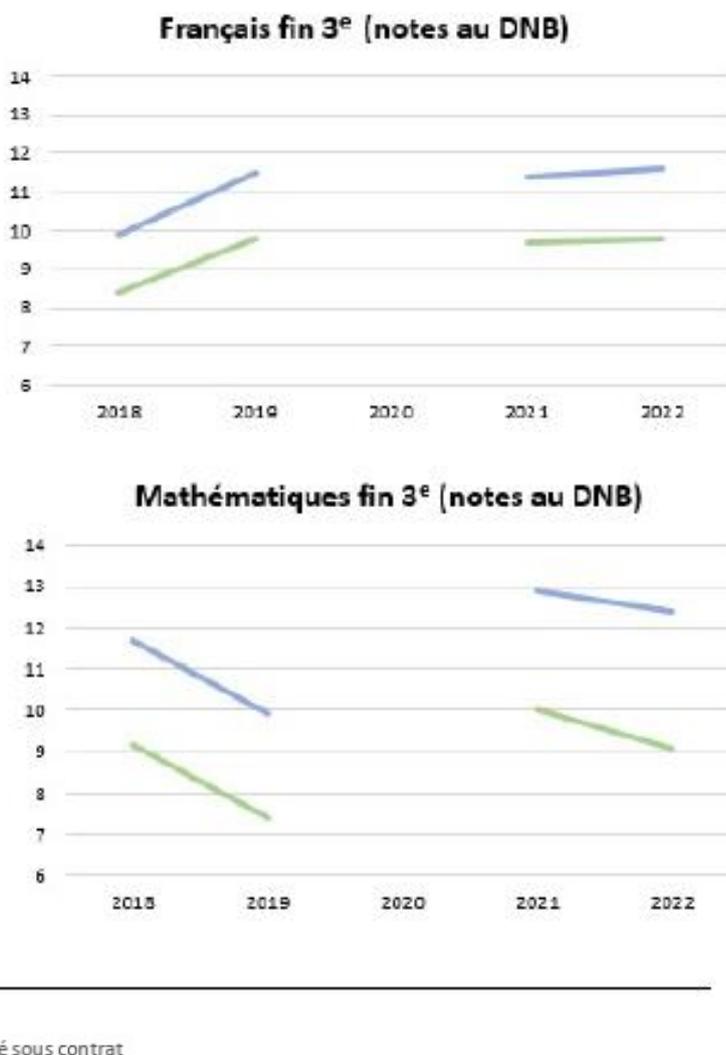
Ainsi, les évaluations nationales exhaustives de début de sixième démontrent un niveau supérieur de 15 points en français et en mathématiques des élèves des établissements sous contrat vis-à-vis des élèves des établissements publics, hors éducation prioritaire. En fin de troisième, pour la période 2018-2022, les élèves scolarisés dans le privé sous contrat obtenaient en moyenne 1,5 point de plus à l'épreuve de français du brevet que les élèves scolarisés dans un établissement public. Pour l'épreuve de mathématiques, cet écart s'est même renforcé sur la période étudiée, allant de 2,5 points de plus dans le privé sous contrat en 2018 à 3,2 points en 2022.

NIVEAU SCOLAIRE À L'ENTRÉE EN SIXIÈME ET SECTEUR DE SCOLARISATION



Source : Depp, système d'information scolarité, évaluation nationales exhaustives de début de sixième.

PERFORMANCES SCOLAIRES EN FIN DE 3^{ÈME}



Source : Depp, document transmis aux rapporteurs.

Pour les sociologues entendus par les rapporteurs, cet écart s'explique par plusieurs raisons cumulatives :

– la traduction mécanique de l'écart de composition sociale entre les établissements, les familles ayant un IPS plus élevé permettant statistiquement des conditions d'apprentissage plus favorables à l'enfant ;

– la captation des meilleurs élèves issus des établissements publics environnants, en raison du capital réputationnel de l'établissement privé ;

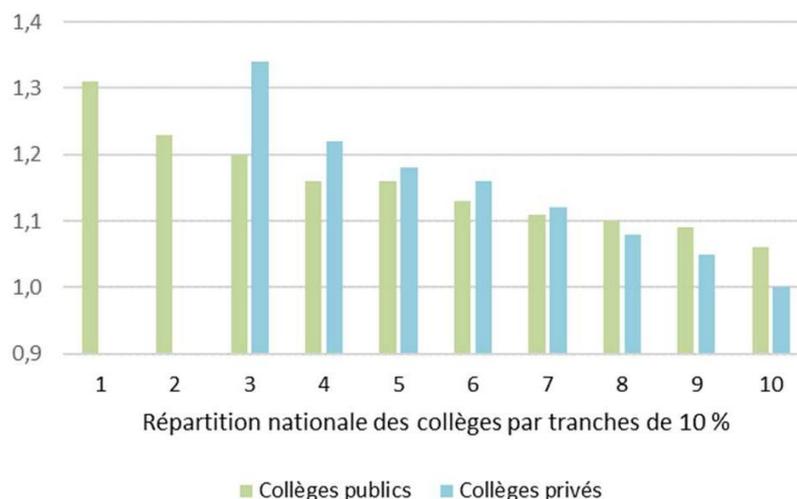
– la pratique de certains établissements privés consistant à ne pas garder les élèves plus faibles scolairement (cf. *infra*) ;

– la plus libre répartition des moyens entre les établissements privés ⁽¹⁾, permettant d'assurer un meilleur taux d'encadrement dans les classes les plus en

(1) Due notamment au principe de fongibilité des moyens au sein du programme 139, entre le premier et le second degrés.

difficulté. En effet, les données de la Depp permettent de rendre compte du renforcement de moyens qu’opèrent les réseaux d’établissements privés sur les établissements à plus faible IPS, permettant un encadrement 25 % plus important que dans le public pour les établissements du 3^{ème} décile, par exemple.

NOMBRE D’HEURES D’ENSEIGNEMENT ALLOUÉES PAR ÉLÈVE SELON L’INDICE DE POSITION SOCIALE DU COLLÈGE



Source : Depp, Base relais 2022-2023, rentrée 2022.

Pourtant, si l’on neutralise l’effet « IPS », les résultats des établissements privés sous contrat ne sont pas nécessairement meilleurs que ceux du public. Les indices de valeur ajoutée pour le collège (IVAC) et pour le lycée (IVAL) développés par la Depp permettent d’objectiver la capacité d’un établissement à développer, chez des élèves *a priori* moins bien dotés en capital social et scolaire, des connaissances et des capacités permettant l’obtention de meilleurs résultats.

Cet indicateur a notamment permis de démontrer, pour l’épreuve 2022 du brevet des collèges, la moindre valeur ajoutée de la scolarisation dans le privé sous contrat. En effet, parmi les 500 collèges obtenant les meilleurs résultats aux épreuves écrites du brevet, 78,4 % sont des établissements privés sous contrat, et 21,6 % des collèges publics hors éducation prioritaire. En revanche, lorsqu’est pris en compte l’indicateur de valeur ajoutée pour le classement des 500 meilleurs établissements, le privé sous contrat n’en représente plus que 49,2 %, le public hors éducation prioritaire s’élevant désormais à 35,8 %, les établissements REP à 8 % et les établissements REP + à 7 %. Ainsi, dans le cas des établissements privés, les bons résultats peuvent être expliqués par la concentration de bons élèves, dotés le plus souvent d’un capital socio-scolaire plus avantageux, qui auraient pu réussir de la même manière dans d’autres établissements et non en raison de l’offre éducative proposée par l’établissement.

Il est ainsi possible de conclure que les établissements d’enseignement privés contribuent à l’aggravation des inégalités scolaires, en captant les meilleurs

élèves, sans pour autant être eux-mêmes la cause de leurs meilleurs résultats par une pédagogie plus efficace.

3. La réponse inadaptée apportée par le protocole conclu avec le SGEC et la nécessité d'introduire une plus forte modulation des financements

i. Le protocole conclu avec le SGEC : des « vœux pieux » ⁽¹⁾ ?

Face à ce constat, **le ministère de l'Éducation nationale et le secrétariat de l'enseignement catholique ont conclu, le 17 mai 2023, un protocole d'accord en vue de renforcer la mixité sociale et scolaire des établissements d'enseignement privés associés à l'État par contrat**, relevant du réseau des établissements catholiques.

Le plan d'action prévoit ainsi la constitution d'une base d'informations partagée visant à lutter contre l'autocensure des familles les moins favorisées considérant les établissements privés comme inaccessibles. Cet outil présentera ainsi pour chaque établissement le montant de la contribution demandée aux familles, les modalités de variation de cette contribution, les tarifs de restauration scolaire, le pourcentage de boursiers accueillis, l'IPS et la dispersion de cet indice au sein de l'établissement, l'indice de valeur ajoutée de l'établissement, le montant des subventions à caractère social versées par les collectivités ainsi que les montants des forfaits d'externat versés par les collectivités et par l'État.

Au sein du protocole, le réseau des établissements catholiques s'engage à :

– inciter les établissements à généraliser la pratique consistant à moduler les montants des contributions familiales en fonction des revenus des parents, avec **l'objectif de 50 % d'établissements proposant de telles modulations d'ici cinq ans (ce taux étant aujourd'hui d'environ 20 %) ;**

– **limiter les augmentations du montant des contributions familiales pour les catégories sociales les plus défavorisées**, lorsque des augmentations sont nécessaires en raison des contraintes financières des établissements ;

– **doubler le taux d'élèves boursiers en cinq ans** en incitant les chefs d'établissement à favoriser les inscriptions d'élèves boursiers.

Pour sa part, le ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse s'engage à « *sensibiliser les collectivités territoriales pour ouvrir aux élèves des établissements privés les mesures sociales dont bénéficient les élèves des établissements publics et qui concourent à la mixité sociale* ». Il s'agit, en particulier, de la participation aux frais de cantine, ces frais aujourd'hui élevés car non subventionnés par les collectivités territoriales freinant l'inscription dans les établissements privés d'un certain nombre d'enfants de familles modestes. Il s'engage également à « *travailler avec les ministères concernés et les préfets sur*

(1) Expression utilisée par une personne auditionnée.

les obligations légales et réglementaires des collectivités [...] à l'égard des établissements privés sous contrat (en particulier le versement du forfait communal ou d'externat qui permet d'assurer la gratuité de l'enseignement) et sur la nécessité de répondre aux sollicitations des établissements en la matière ».

Pour M. Weissberg, le protocole constitue une avancée réelle. Il présente le mérite d'aborder le sujet de la mixité sociale et scolaire et est parvenu à faire reconnaître les enjeux qu'il représente au SGEC, dont il a pu obtenir des engagements. Les chefs d'établissements rencontrés ont, pour la plupart, indiqué qu'un travail, *a minima* de réflexion, avait été engagé à la suite de la signature de ce protocole. Toutefois, s'il est encore trop tôt pour en tirer de réelles conclusions, la valeur non contraignante du document et l'absence d'autorité hiérarchique du SGEC sur les établissements privés sous contrat risquent malheureusement de limiter les effets de cette initiative.

Pour M. Vannier, la valeur non contraignante du protocole fait des engagements pris, au mieux, une simple déclaration de bonnes intentions. Il peut également être vu comme une dérive conditionnant la mixité sociale au sein des établissements privés catholiques à une contribution financière publique supplémentaire. Un tel protocole apparaît en décalage avec l'esprit contractuel de la loi « Debré », qui associait les financements étatiques à des conditions et des engagements formels de la part des établissements privés : on constate, ici, un engagement pris par l'État pour inciter les collectivités territoriales à financer encore davantage l'enseignement privé. C'est d'ailleurs pourquoi la conclusion d'un tel protocole a conduit, aux dires des élus locaux entendus par les rapporteurs, à une hausse des conflits et contentieux avec les exécutifs locaux, celui-ci – et en particulier ses dispositions relatives à la potentielle prise en charge de mesures sociales par les collectivités territoriales – étant utilisé afin de rouvrir les débats autour des montants des forfaits d'externat.

En définitive, les rapporteurs doutent que ce protocole non contraignant ait un impact significatif sur la situation critique de ségrégation sociale et scolaire de notre système éducatif, et appellent dès lors à des mesures contraignantes afin d'améliorer le niveau de mixité sociale au sein de ces établissements (cf. *infra*).

S'ils jugent pertinente la mise en place de la base de données permettant de mieux informer les familles sur les établissements privés sous contrat – qui devrait être prête pour la rentrée scolaire prochaine et rendue publique quelques mois plus tard – ils souhaitent néanmoins l'enrichir d'informations concernant les modalités de sélection des élèves et le taux de poursuite de scolarité au sein de l'établissement, hors déménagement. Ce dernier point vise à alerter les familles sur les phénomènes de sélection des élèves, notamment en cours de parcours, qui accentuent la ségrégation sociale et scolaire, mais aussi à replacer les bons taux de réussite affichés dans le contexte dans lequel ils sont obtenus (cf. *infra*).

Proposition n° 41 : Enrichir la plateforme de données prévue par le protocole du 17 mai 2023 conclu entre le ministère de l'Éducation nationale et le SGEN en y incluant les informations relatives aux modalités de sélection des élèves par chaque établissement et au taux de poursuite de scolarité au sein de l'établissement.

ii. La nécessaire modulation des financements publics aux établissements privés en fonction de leur mixité sociale et scolaire

- Augmenter le poids de l'IPS dans l'allocation des moyens de l'État aux académies et dans leur répartition infra-académique

Pour les rapporteurs, la modulation des moyens alloués aux établissements privés en fonction de critères de mixité sociale doit être étudiée.

Certes, une telle modulation présente des difficultés, liées aux effets de seuil, à la distinction éventuelle à opérer selon les territoires, au risque que l'établissement qui perçoit moins d'argent demande une contribution plus importante aux familles et devienne encore moins mixte socialement, ou encore aux marges de manœuvre parfois contraintes des chefs d'établissement qui reçoivent peu de candidatures.

Toutefois, les rapporteurs estiment qu'il n'est pas possible de se satisfaire d'un mécanisme d'attribution des financements assis sur un principe de parité avec l'enseignement public (le ratio « 80-20 ») alors même que les établissements privés sont, le plus souvent, exposés à des défis ou à des difficultés bien inférieurs aux établissements publics. Comme l'indique la Cour des comptes, *« du fait de la seule distinction de l'éducation prioritaire dans la méthode d'attribution des moyens, l'enseignement dans les classes sous contrat bénéficie en fin de compte des mêmes moyens d'enseignement que des établissements qui, même s'ils ne relèvent pas de l'éducation prioritaire, doivent accueillir davantage d'élèves défavorisés, ce qui rend leur situation plus confortable »*.

C'est pourquoi, les rapporteurs recommandent de pondérer plus fortement le critère de l'IPS dans l'allocation des moyens de l'État aux établissements privés.

Ce critère explique aujourd'hui environ 30 % de l'allocation de ces moyens aux différentes académies, sans que ce ratio soit fixé dans un quelconque texte législatif ou réglementaire. Si l'article L. 442-14 du code de l'éducation prévoit que le montant des crédits affectés à la rémunération des personnels enseignants tient compte *« des contraintes spécifiques auxquelles sont soumis les établissements d'enseignement publics du fait de conditions démographiques, sociales ou linguistiques particulières »*, ce dernier point mérite d'être précisé de manière claire et impérative.

Le critère de l'IPS est également, depuis peu, pris en compte dans la répartition des moyens de l'État au niveau infra-académique en application d'instructions récentes données par la DAF, qui, pour M. Weissberg, témoignent d'une prise de conscience qui va dans le bon sens. Cependant, ceci n'est vrai que depuis 2023, et dans des proportions indéterminées et sans doute variables d'un territoire à l'autre : là encore, une règle stricte et ambitieuse mérite d'être fixée.

Pour M. Weissberg, il est nécessaire de préciser que le critère de l'IPS doit obligatoirement être pris en compte dans le modèle d'allocation des moyens de l'État aux académies et dans leur répartition infra-académique.

Pour M. Vannier, il est aujourd'hui indispensable d'intégrer un mécanisme de malus diminuant la dotation de l'État en moyens d'enseignement des établissements privés sous contrat dont l'IPS est supérieur à la moyenne pondérée des établissements publics de même rang, situés dans le secteur de carte scolaire où ils sont implantés.

Proposition n° 42 de M. Weissberg : Rendre obligatoire la prise en compte de l'IPS dans le modèle d'allocation des moyens de l'État aux académies et dans la répartition infra-académique de ces moyens.

Proposition n° 43 de M. Vannier : Intégrer un mécanisme de malus diminuant la dotation en moyens d'enseignement des établissements privés sous contrat dont l'IPS est supérieur à la moyenne pondérée de l'IPS des établissements publics de même rang situés dans le secteur de carte scolaire où ils sont implantés.

● L'introduction d'un critère d'IPS dans le calcul du forfait d'externat versé par les collectivités territoriales

S'agissant des forfaits d'externat versés par les collectivités territoriales, aucune modulation n'est prévue par le droit en vigueur : l'article L. 442-9 du code de l'éducation dispose ainsi que « *les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association des établissements d'enseignement privés du second degré sont prises en charge sous la forme de contributions forfaitaires versées par élève et par an et calculées selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public* ».

Les rapporteurs estiment nécessaire d'imposer, pour ces dépenses publiques également, une prise en compte du critère de l'IPS qui pourrait conduire, pour M. Vannier, à une minoration du forfait d'externat alloué aux établissements les plus favorisés.

Pour M. Weissberg, l'exemple de la modulation du forfait d'externat en fonction de l'IPS des établissements mise en œuvre par le département de la Haute-Garonne (cf. *encadré*) constitue une piste intéressante. Cette modulation, pour respecter le principe de parité des financements, s'applique ici de la même manière aux établissements publics et aux établissements privés du département.

L'absence de cadre réglementaire ou législatif clair permettant d'ancrer un tel dispositif demeure néanmoins une fragilité importante et doit être comblée. Une telle modulation ne saurait, certes, résoudre toutes les difficultés de mixité sociale et scolaire : certains établissements privés, qui reçoivent aujourd'hui moins de moyens, n'en demeurent pas moins très attractifs. De fait, ces éléments ont peu d'emprise sur les représentations qu'ont les familles des établissements ou leurs motivations et ne sauraient être décorrélés d'une réflexion sur les établissements publics, dont certains sont également très favorisés. Elle permettrait cependant d'allouer davantage de moyens aux établissements qui mettent en œuvre une véritable politique de mixité ou sont implantés dans des territoires où les besoins sont supérieurs. Elle doit, en tout état de cause, être décidée au niveau local, après consultation de l'ensemble des acteurs concernés.

La modulation des financements publics aux établissements privés en Haute-Garonne

Face au constat de la forte ségrégation sociale et scolaire au sein du département de Haute-Garonne, le département a, dès 2015, engagé un plan d'amélioration de la mixité sociale dans les collèges publics et privés. Le département tire sa compétence à cet égard tant de ses obligations au titre de sa mission d'éducation et de sectorisation que de son rôle de chef de file de l'action sociale.

Ce plan repose sur deux axes :

- un travail sur la sectorisation, avec la fermeture des établissements scolaires les plus ségrégués et la réaffectation des 1 140 élèves concernés dans onze établissements de l'agglomération toulousaine ; deux nouveaux collèges ont été construits par le département dans des zones urbaines relativement mixtes, en frange de quartiers pour assurer un équilibre social des effectifs ;
- la mise en place d'un dispositif d'incitation financière.

Le département a ainsi créé, par délibération du 24 janvier 2018, un système d'incitation financière permettant d'allouer davantage de moyens aux établissements publics et privés accueillant une part importante d'élèves issus des catégories sociales les plus défavorisées afin notamment qu'ils puissent « réaliser des projets ambitieux susceptibles de corriger les inégalités et le déterminisme social »⁽¹⁾. Il s'agit également de « pénaliser les collèges qui ne s'engageraient pas dans cette démarche de mixité sociale au service de la réussite de tous les élèves ». Le rapport présenté à l'Assemblée départementale du 24 janvier 2018 précisait en effet que « toutes les discussions qui ont été menées avec les différents acteurs montrent que la recherche de mixité sociale dans les établissements scolaires, qu'ils soient publics ou privés, nécessite d'être accompagnée financièrement, par exemple par une modulation des budgets de fonctionnement basée sur l'atteinte effective de résultats en termes de mixité sociale, afin d'accompagner par des moyens supplémentaires les établissements qui contribuent effectivement à la mixité sociale et de susciter des vocations chez les autres ».

Ce dispositif, annoncé aux établissements en 2018, est appliqué progressivement depuis 2019. Il consiste à moduler une partie de la dotation de fonctionnement allouée aux établissements publics et du forfait d'externat alloué aux établissements privés – dans sa part « éducative » et non dans sa part « structurelle » qui permet le fonctionnement et l'entretien courant des établissements – en fonction d'un ratio mesurant la mixité sociale au sein des établissements. Le dispositif conduit à :

- augmenter la part « éducative » du forfait dans les collèges dont le taux d'élèves défavorisés, mesuré à partir de l'IPS, est supérieur à 25 % ;
- maintenir la part « éducative » dans les collèges où ce taux est compris entre 10 % et 25 % et dans les collèges dont le taux d'élèves défavorisés est inférieur à 10 % mais supérieur au taux d'élèves défavorisés habitant dans le secteur de recrutement du collège de secteur ;
- diminuer la part éducative dans les collèges dont le taux d'élèves défavorisés est à la fois inférieur à 10 % et inférieur au taux d'élèves défavorisés habitant le secteur de recrutement du collège de secteur.

Ainsi, la part éducative varie entre 22 euros et 70 euros par élève, pour une moyenne de 54 euros.

Variation du forfait d'externat en fonction du taux d'élèves défavorisés

Tranche	Taux d'élèves défavorisés	Forfait élève 2017	Forfait élève modulé 2019	Forfait élève modulé 2020	Forfait élève modulé 2021
1	supérieur à 35 %	54 €	65 €	68 €	70 €
2	compris entre 25 et 35 %	54 €	59 €	60 €	62 €
3	compris entre 10 et 25 %	54 €	54 €	54 €	54 €
4	inférieur à 10 % et supérieur au taux d'élèves défavorisés habitant le secteur de recrutement du collège de secteur	54 €	54 €	54 €	54 €
5	compris entre 5 et 10 % et inférieur au taux d'élèves défavorisés habitant le secteur de recrutement du collège de secteur	54 €	48 €	43 €	38 €
6	inférieur à 5 % et inférieur au taux d'élèves défavorisés habitant le secteur de recrutement du collège de secteur	54 €	44 €	34 €	22 €

Source : Conseil départemental de Haute-Garonne

En 2023, six des 21 collèges privés du territoire se sont retrouvés dans la tranche intermédiaire et quinze se sont vus appliquer un malus, pour un montant total de 181 800 euros. Aucun n'a bénéficié de bonus. Sur les 97 collèges publics, 57 ont bénéficié d'un bonus pour un montant total de 369 000 euros et 40 n'ont pas connu de modification. Aucun n'a subi de malus.

(*) Département de Haute-Garonne, extrait du procès-verbal de la séance du 24 janvier 2018.*

Proposition n° 44 de M. Vannier : Intégrer un mécanisme de malus diminuant le montant du forfait externat des établissements privés sous contrat dont l'IPS est supérieur à la moyenne pondérée de l'IPS des établissements publics de même rang situés dans le secteur de carte scolaire où ils sont implantés.

Proposition n° 45 de M. Weissberg : Prévoir une disposition explicite dans le code de l'éducation permettant aux collectivités territoriales de moduler les montants du forfait d'externat en fonction de la mixité sociale et scolaire des établissements concernés

Pour M. Vannier, un mécanisme de prise en compte de la mixité scolaire doit également être construit qui tiendrait compte, en particulier, du taux de poursuite dans l'établissement – celui-ci traduisant, en creux, le taux d'éviction en cours de scolarité des élèves dont les résultats scolaires ne seraient pas jugés satisfaisants par l'établissement.

Proposition n° 46 de M. Vannier : Pondérer l'allocation des moyens de l'État et des collectivités territoriales aux établissements privés en fonction d'un indicateur de mixité scolaire qui tienne compte, notamment, du taux de poursuite de scolarité dans l'établissement.

● Moduler ou conditionner les subventions facultatives en fonction de la mixité sociale des établissements

Au-delà, les rapporteurs recommandent également d’agir sur les subventions facultatives versées par les collectivités territoriales aux établissements privés au titre de l’article L. 151-4 du code de l’éducation.

Pour M. Weissberg, ceci pourrait s’opérer par une modulation de ces subventions en fonction de critères liés à la mixité sociale des établissements : les établissements dont les élèves sont les plus favorisés seraient ainsi moins subventionnés que ceux dont les élèves sont plus défavorisés. Ce critère viendrait s’ajouter au plafond de 10 % aujourd’hui inscrit dans le code de l’éducation pour les subventions aux établissements du second degré proposant un enseignement général. Le rapporteur souhaite toutefois que cette discussion s’effectue au niveau local et incite les collectivités territoriales à se saisir de l’outil tout en adaptant de telles modulations aux réalités de leur territoire. Il ne s’agit pas, par ailleurs, de conditionner strictement ces subventions à l’atteinte d’objectifs en matière de mixité sociale ou scolaire : d’autres investissements, concourant par exemple à la sobriété énergétique des bâtiments, doivent continuer à pouvoir être soutenus. L’exemple donné cette fois par le département d’Ille-et-Vilaine constitue ainsi un précédent qu’il pourrait utilement être envisagé de déployer plus largement.

Modulation des subventions facultatives dans le département d’Ille-et-Vilaine

Dans le cadre de l’actuelle convention triennale conclue entre le Conseil départemental et la direction diocésaine de l’enseignement catholique d’Ille-et-Vilaine, il a été décidé que les investissements réalisés par les établissements et faisant l’objet d’une demande de subvention devront répondre à de nouvelles orientations pour atteindre une plus grande mixité sociale et scolaire. Une modulation est mise en œuvre, qui prévoit que les taux de subventionnement applicables aux dépenses annuelles réalisées, sont définis au regard de deux critères :

- le taux plafond d’intervention en fonction de l’IPS des collèges : 60 % pour les établissements dont l’IPS est inférieur à 90, 55 % pour les établissements dont l’IPS est compris entre 90 et 100, 45 % pour les établissements dont l’IPS est compris entre 100 et 110, 40 % pour les établissements dont l’IPS est compris entre 110 et 120, 35 % pour les établissements dont l’IPS est compris entre 120 et 130, 33 % pour les établissements dont l’IPS est supérieur à 130 pour les exercices 2023 et 2024 (ce dernier taux sera ramené à 30 % pour l’exercice 2025) ;

- une majoration de ces taux de 5 points de pourcentage pour les collèges ruraux.

Les investissements réalisés par les établissements et faisant l’objet d’une demande de subvention doivent répondre aux enjeux de développement durable, notamment au travers de la performance énergétique. Une attention particulière est portée aux travaux liés au numérique, à la mise en sécurité des établissements et à la mise aux normes d’accessibilité aux personnes en situation de handicap.

Pour M. Vannier, à défaut d'une suppression de l'article L. 151-4 du code de l'éducation rendant possibles l'attribution de ces subventions, celles-ci doivent être strictement limitées aux dépenses concourant précisément à l'amélioration de la mixité sociale ou scolaire des établissements qui les perçoivent.

Proposition n° 47 de M. Weissberg : Inciter les collectivités territoriales à moduler les subventions facultatives allouées en fonction de la mixité sociale des établissements bénéficiaires.

Proposition n° 48 de M. Vannier : A défaut d'une suppression de l'article L. 151-4 du code de l'éducation, conditionner les versements de subventions facultatives par les collectivités territoriales à l'atteinte d'objectifs en matière de mixité sociale et scolaire.

B. UNE ASSOCIATION « À LA CARTE » AUX OBLIGATIONS DU SERVICE PUBLIC

1. La liberté pour qui ? De la volonté des parents au choix des établissements

a. Une sélection sur des critères peu transparents

Du fait du schéma d'emplois contraint de l'enseignement privé et de la hausse de l'attractivité de son offre éducative, une partie des établissements privés sous contrat, notamment ceux situés dans les zones urbaines en expansion démographique où les écarts sociaux sont plus prononcés, reçoivent aujourd'hui plus de demandes de scolarisation que de places disponibles. Dès lors, il leur revient d'effectuer un choix parmi les élèves candidats à l'inscription. Ce mécanisme de sélection marque une séparation nette avec le mécanisme de carte scolaire auquel est soumis l'enseignement public. Si la liberté de l'enseignement, de valeur constitutionnelle, permet aux parents de choisir le mode d'instruction de leur enfant (public, privé ou en famille), il semble que la « liberté de choix » soit aujourd'hui bien davantage du côté des établissements privés, ceux-ci pouvant sélectionner les élèves selon des critères qui leur sont propres.

Les auditions menées par la mission d'information n'ont pas permis d'établir clairement les critères de sélection des élèves par les établissements, bien que plusieurs soient régulièrement cités : continuité de scolarisation dans un établissement privé, niveau scolaire des élèves, comportement et implication de ceux-ci, proximité géographique du domicile, adhésion au projet d'établissement, capacité d'implication des familles au sein de l'établissement, frères et sœurs déjà scolarisés dans l'établissement, etc. Comme le soulignait un chef d'établissement privé sous contrat catholique, « *les critères de sélection des élèves peuvent être difficiles à objectiver, par exemple celui du comportement ou de l'implication de l'élève* ».

Plusieurs auditions ont, cependant, fait état de cas de discrimination dans l'accès des élèves à l'inscription dans un établissement privé, allant à l'encontre des dispositions de l'article L. 442-1 du code de l'éducation qui dispose que « *tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances, y ont accès* ». Le cas d'élèves souffrant de troubles de l'apprentissage ou de troubles du comportement a notamment été cité par des avocats régulièrement sollicités par des familles pour défendre leur cause. La demande d'informations relatives à la religion dans le dossier d'inscription est, pour sa part, de nature à jeter un doute sérieux sur l'impartialité de la procédure (cf. *infra*).

Par ailleurs, les rapporteurs notent que l'inscription est conditionnée à l'approbation pleine et entière du projet d'établissement, et à la signature d'un contrat *de scolarisation* (à distinguer du contrat *d'association* entre l'État et l'établissement) qui relève du contrat d'adhésion et que les familles ne sont aucunement en mesure de négocier. Plusieurs personnes auditionnées, en particulier des avocats, ont indiqué que ces contrats de scolarisation comportaient pourtant de manière très fréquente des clauses abusives – droit de résiliation unilatéral, obligation de régler l'intégralité des frais de scolarité dès le mois de septembre, etc. – qui entretiennent une forte asymétrie dans les relations entre les familles et l'établissement et confèrent à ce dernier une liberté d'action certaine.

Sur le modèle de la Belgique, M. Weissberg suggère de mettre en place, pour les établissements privés sous contrat qui reçoivent plus de demandes d'inscription que de places, un indice composé de plusieurs critères notamment géographiques, pédagogiques et sociaux pour procéder au classement des demandes.

Proposition n° 49 de M. Weissberg : Selon le modèle de la Belgique, mettre en place pour les établissements privés sous contrat qui reçoivent plus de demandes d'inscription qu'ils ont de places un indice composé de plusieurs critères notamment géographiques, pédagogiques et sociaux pour procéder au classement des demandes.

b. Des exclusions en cours de scolarité contraires au code de l'éducation

Par ailleurs, au-delà de la sélection à l'entrée, plusieurs personnes auditionnées ont décrit de nombreux cas de sélection tout au long de la scolarité, et en particulier d'interruption de scolarité pour des élèves dont les résultats scolaires seraient jugés insuffisants.

Ces stratégies de sélection peuvent, pour partie, être objectivées au regard des suivis de cohorte pris en compte par l'indicateur IVAL de la Depp. Ainsi, selon la Depp, en 2021, 35 % des lycées d'enseignement général privés sous contrat et 22 % des lycées professionnels privés sous contrat sont sélectifs en cours de scolarité, contre 9 % pour les établissements publics ⁽¹⁾. Ces données incluent

(1) Cour des comptes, L'Enseignement privé sous contrat, rapport public thématique, juin 2023.

également une exclusion « mécanique » d'élèves d'une année sur l'autre lorsque l'établissement privé ne dispose pas de suffisamment de classes sous contrat pour conserver l'ensemble d'une promotion d'une année sur l'autre.

Le mécanisme de sélection des meilleurs élèves, au détriment d'un accompagnement scolaire sur le temps long, est parfois totalement assumé par les établissements, comme le note le rapport de l'Inspection générale concernant l'établissement Stanislas : « *Pour l'entrée des élèves de 3^{ème} du Collège Stanislas en 2^{nde} sur place, les différents interlocuteurs rencontrés par la mission parlent volontiers du chiffre des deux tiers d'entre eux à y être admis. En 2022, la réalité a été proche de cette proportion avec 192 élèves sur les 304 possibles, ce qui représente 63,2 %.* » Le rapport décrit d'autres pratiques telles que la « lecture de note » (appréciation faite devant la classe entière des résultats d'un élève au cours du trimestre écoulé), la réinscription plus d'un an en avance avec des indications en cours d'année sur la possibilité ou non d'être réinscrit en fonction de l'état des notes.

Si beaucoup de professeurs, d'avocats accompagnant les familles ou de parents d'élèves ont témoigné devant les rapporteurs de pratiques de cette nature, il semble cependant qu'elles soient essentiellement constatées dans des établissements déjà très sélectifs à l'entrée, et ne doivent pas être considérées comme caractéristiques de l'ensemble des établissements privés.

Un tel mécanisme d'exclusion en cours de cycle scolaire, sur le seul fondement des résultats, est pourtant contraire au code de l'éducation, qui dispose en son article D. 331-60 que « *tout élève admis dans un cycle de formation [au sein d'un établissement scolaire privé sous contrat] doit pouvoir parcourir la totalité de ce cycle dans [le même] établissement scolaire, sous réserve d'un changement de voie d'orientation [...], ou en raison de décisions à caractère disciplinaire* ». La même disposition existe pour les établissements publics, à l'article D. 331-41 du même code. Cette disposition « oblige » donc le chef d'établissement à prendre appui sur un problème disciplinaire ou à invoquer une non-adhésion au projet de l'établissement pour « se défaire » d'un élève en cours de cycle, notamment entre la seconde et la terminale.

Par ailleurs, les auditions ont également évoqué des évictions en fin de classe de troisième, qui constitue à la fois un palier charnière dans l'orientation et une manière d'anticiper de futures évictions avant le début du nouveau cycle que constitue le lycée.

Si les réseaux et chefs d'établissements ont indiqué qu'une alternative était toujours proposée à l'élève – un autre établissement privé, une autre filière « moins exigeante » – il semble que l'élève rejoigne fréquemment l'enseignement public qui, pour sa part, rescolarise sans distinction aucune tous les élèves après la fin de l'année scolaire. En outre, les notifications tardives d'exclusion, parfois après la fin de l'année scolaire, peuvent rendre impossible la réinscription dans un autre établissement privé.

Dans d'autres cas, les élèves dont les résultats ne sont pas jugés à la hauteur du niveau de l'établissement sont poussés à présenter les examens nationaux en « candidats libres », pour ne pas affecter à la baisse les taux de réussite de l'établissement en cas d'échec. En de tels cas, les parents d'élèves qui choisissent l'établissement en fonction de tels taux de réussite sont trompés en ce qu'ils fondent leur choix sur des informations trompeuses qui ne prennent pas en compte l'ensemble des élèves de l'établissement.

Pour les rapporteurs, ce désengagement des établissements dans leur mission d'accompagnement des élèves est profondément contraire à l'esprit républicain et à la mission de service public à laquelle ils sont associés. Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport de juin 2023, « *la performance des établissements sous contrat ne sera démontrée que s'ils assument une part de la difficulté scolaire autant que de la difficulté sociale* ».

C'est pourquoi, M. Weissberg estime nécessaire de soumettre tout refus de réinscription d'un élève en cours de cycle à autorisation du recteur. Pour les cités scolaires comprenant un collège et un lycée, il importe que le recteur fasse preuve d'une vigilance particulière sur le taux de poursuite de scolarité entre la 3^{ème} et la 2^{nde}, le cas échéant en sollicitant des chefs d'établissements des éléments de nature à justifier un taux anormalement bas.

Pour M. Vannier, il doit être introduit un mécanisme de pénalité financière conduisant tout établissement à verser à l'État une somme de 10 000 euros par élève interdit de poursuivre son parcours scolaire au sein de l'établissement ou de la cité scolaire.

Proposition n° 50 de M. Weissberg : Soumettre tout refus de réinscription d'un élève en cours de cycle à autorisation du recteur ; pour les cités scolaires comprenant un collège et un lycée, demander au recteur de faire preuve d'une vigilance particulière sur le taux de poursuite de scolarité à la fin de la 3^{ème}, le cas échéant en sollicitant des chefs d'établissements des éléments de nature à justifier un taux anormalement bas.

Proposition n° 51 de M. Vannier : Introduire un mécanisme de pénalité financière des établissements privés sous contrat pratiquant l'éviction des élèves les plus en difficulté sous la forme d'un montant remboursable à l'État de 10 000 euros par élève interdit de poursuivre son parcours scolaire au sein de l'établissement ou de la cité scolaire.

2. Les droits des enfants potentiellement bafoués

Alors que beaucoup de familles ont l'espoir que l'on s'occupe mieux de leurs enfants dans un établissement privé, plusieurs auditions ont conduit les rapporteurs à considérer que l'inverse peut également se produire.

En effet, différents cas de non-respect des droits des enfants ont, à plusieurs reprises, été soulevés devant les rapporteurs. À nouveau, les rapporteurs soulignent qu'il s'agit là de cas individuels, dont la fréquence est difficile à établir, et qui ne constituent en aucun cas la pratique de l'ensemble des établissements privés. Il n'en demeure pas moins que de tels agissements, rendus possibles par le cadre de fonctionnement général des établissements privés sous contrat, sont graves et doivent faire l'objet de contrôles et de sanctions.

a. Un mécanisme de sanctions disciplinaires ne garantissant pas les principes fondamentaux du droit de la défense

Lors des auditions, plusieurs avocats ont insisté sur la spécificité du cadre juridique régissant les sanctions disciplinaires des établissements privés sous contrat, qui ne garantit pas les mêmes droits de la défense qu'au sein des établissements publics lorsque des procédures analogues sont engagées. En particulier, le respect du contradictoire, de la collégialité de la décision ou encore de l'appel ne serait pas assuré.

En effet, aux termes de l'article R. 442-30 du code de l'éducation applicable aux établissements privés sous contrat « *le chef d'établissement assume la responsabilité de l'établissement et de la vie scolaire d'un établissement privé sous contrat* ». Aussi, chaque chef d'établissement sous contrat est libre de déterminer comme il l'entend son règlement intérieur, en y inscrivant ou non des modalités de prise de décision disciplinaire (conseil de discipline, gradation des sanctions).

Ainsi, les établissements sous contrat ne sont pas encadrés par les articles D. 511-30 et suivants du code de l'éducation qui définissent, pour les établissements publics, les procédures disciplinaires à respecter. Relevant du droit des contrats, les établissements privés sous contrat n'ont donc aucune obligation légale en matière disciplinaire et ne font l'objet d'aucun contrôle du rectorat sur ce point.

Ce régime juridique particulier entraîne plusieurs conséquences significatives dans la conduite des procédures disciplinaires :

– **en matière de collégialité de la décision** : les établissements sont libres de déterminer les modalités de procédure disciplinaire, notamment la composition du conseil de discipline et ses règles de fonctionnement. Si des documents internes au réseau des établissements catholiques ⁽¹⁾ prévoient qu'il doit représenter l'ensemble de la communauté éducative, aucune base réglementaire ni législative ne l'impose. En outre, lorsque ce conseil de discipline est convoqué – pour peu qu'il le soit, ce qui n'est pas systématique – il s'agit toujours d'un organe consultatif : le chef d'établissement recueille son avis mais prend seul la décision, contrairement au chef d'un établissement public qui se soumet au vote de ses membres (art. D. 511-41 du code de l'éducation) ;

(1) « *Les instances de participation et de concertation dans un établissement catholique d'enseignement* », adopté par le Comité National de l'Enseignement Catholique le 17 mars 2007 et promulgué par la Commission Permanente le 11 mai 2007 ; « *Discipline dans les établissements catholiques d'enseignement : une démarche éducative* », texte adopté par la Commission Permanente le 13 janvier 2012.

– **en matière de respect d’une procédure contradictoire** : il apparaît que les élèves, souvent encore des enfants, ne sont pas toujours mis en position de pouvoir se défendre ou de répondre aux accusations portées à leur encontre ; en effet, comme le rappellent les documents édités par le SGEN, le règlement intérieur d’un établissement privé peut légalement prévoir que l’élève (et ses parents s’il est mineur) ne puisse pas se faire assister par une tierce personne et donc par un avocat ; il est considéré que le fait d’informer l’élève des griefs retenus contre lui, de porter à sa connaissance les éventuelles pièces qui en attestent et de lui permettre de s’exprimer suffit au respect des droits de la défense. Ces mêmes documents précisent que l’élève peut demander à se faire assister par une personne de son choix, mais qui doit obligatoirement faire partie de l’établissement. Dans un établissement public, le chef d’établissement convoque au conseil de discipline la personne éventuellement chargée d’assister l’élève pour présenter sa défense (art. D. 511-34 du code de l’éducation) ;

– **en matière de capacité à faire appel**. Dans les établissements d’enseignement privés, l’appel n’est pas de droit et n’est possible que s’il est prévu par le règlement intérieur de l’établissement, devant une instance déterminée par ce règlement, vraisemblablement interne au réseau auquel l’établissement appartient. Les procédures disciplinaires dans ces établissements ne prévoient ainsi pas la possibilité de faire appel devant le recteur de la sanction prise par l’établissement à l’égard d’un enfant. À l’inverse, dans le public, les décisions en conseil de discipline font l’objet d’une commission d’appel devant le recteur en application de l’article R. 511-49 du code de l’éducation.

Il n’est pas davantage possible de porter un recours ou un référé devant le juge administratif : le Conseil d’État, dans sa décision du 26 mai 2004 n° 259682 *M. et Mme de B* a rappelé que les mesures à caractère disciplinaire prises par le conseil de discipline de l’établissement, personne morale de droit privé, « *ne procèdent pas de l’exercice de prérogatives de puissance publique* » ni des juridictions administratives. Comme l’indique Me Valérie Piau, entendue par les rapporteurs, « *les familles qui sont exclues illégalement n’ont aucun recours devant le rectorat et doivent saisir le juge judiciaire* ». Or la compétence du juge judiciaire sur ces procédures implique nécessairement des délais bien plus longs, souvent de plusieurs mois, qui rendent alors caduque la portée de la décision du juge, l’enfant étant déjà rescolarisé dans un nouvel établissement.

En outre, aucun préavis minimum entre la décision de non-réinscription et la fin de l’année scolaire ou la rentrée scolaire suivante n’est prévue. Aussi, il n’est pas rare que des élèves éprouvent de grandes difficultés à trouver un nouvel établissement scolaire, notamment privé, lorsqu’ils ne sont informés qu’à la fin du mois de juin de leur exclusion.

La médiatrice de l’Éducation nationale et de l’enseignement supérieur relevait, dans son rapport annuel pour l’année 2023, que « *de nombreuses saisines parviennent à la médiation concernant les sanctions disciplinaires prononcées dans les établissements d’enseignement privé, dont les directions n’ont pas appliqué le*

principe du contradictoire et n'ont réuni aucune forme d'instance disciplinaire. En cas d'incident, le contrat établi entre l'établissement et la famille est rompu de manière unilatérale. Ces pratiques sont en contradiction non seulement avec les principes évoqués précédemment, mais également avec les orientations fixées par le guide "La discipline dans les établissements catholiques d'enseignement, une démarche éducative", édité par le Secrétariat général de l'enseignement catholique (2012). »

Le Défenseur des droits rend également régulièrement des décisions ⁽¹⁾ rappelant :

– *« que les droits fondamentaux de l'enfant, notamment les droits d'être entendu et de se défendre, doivent être protégés dans toutes les procédures le concernant, nonobstant ses modalités de scolarisation, par les personnes publiques comme privées » ;*

– au chef d'établissement *« l'importance, en matière de discipline scolaire, de mettre en œuvre le règlement intérieur, de **respecter les garanties procédurales du principe du contradictoire et le droit de l'enfant à être entendu et se défendre** lorsqu'il est mis en cause et, plus généralement, le droit de l'enfant à exprimer librement son opinion sur toute affaire le concernant » ;*

– au ministère de l'Éducation nationale de *« rappeler par tout moyen, à l'ensemble de la communauté éducative formée par les établissements privés sous contrat avec l'État, la **nécessité d'appliquer une procédure disciplinaire explicite qui garantisse les droits de l'enfant, notamment le principe du contradictoire et les droits de la défense** » et de « tirer toutes les conséquences utiles de son obligation de sécurisation, matérielle et procédurale, du parcours scolaire de l'enfant, en établissement privé d'enseignement sous contrat, par exemple en organisant un suivi des signalements relatifs à des atteintes lors des procédures disciplinaires, en diligentant une enquête sur les conditions de l'exclusion et en s'assurant d'une rescolarisation rapide de l'enfant, conforme à ses besoins ».*

En revanche, la jurisprudence de la Cour de cassation, saisie par des familles pour des refus d'inscription ou de réinscription, met en avant la liberté contractuelle des parties : en particulier, sa décision du 11 septembre 2013 (n° 12-20844) indique que *« la conclusion d'un nouveau contrat ressortant de la liberté contractuelle des parties et l'école privée n'ayant pas d'obligation légale de contracter [...] le fait d'avoir scolarisé son fils dans une école privée ne donne pas droit absolu à l'inscrire dans la même école l'année suivante ; que de même que les parents sont libres de le changer d'établissement, l'école privée est libre de refuser l'inscription d'un élève pour de justes motifs notamment si elle estime que l'intégration de cet élève dans l'établissement lui semble difficile, que seuls les refus discriminatoires et abusifs peuvent être fautifs ».*

(1) Voir décisions du Défenseur des droits n° 2017-210 du 17 juillet 2017 et n° 2019-047 du 8 mars 2019.

Face à ces différents constats, les rapporteurs appellent à :

– étendre les dispositions du code de l'éducation relatives aux procédures disciplinaires prévalant dans les établissements publics (articles D. 511-30 et suivants) aux établissements privés sous contrat, notamment l'existence d'une procédure d'appel devant le recteur ;

– transférer la compétence du contentieux des procédures disciplinaires dans les établissements privés au juge administratif, déjà compétent pour les contentieux relatifs au redoublement et à l'orientation ;

– prévoir un préavis minimal compatible avec le temps nécessaire à une réinscription dans un autre établissement pour la notification de non-réinscription dans l'établissement l'année suivante.

Proposition n° 52 : Étendre les dispositions du code de l'éducation relatives aux procédures disciplinaires applicables dans les établissements publics (articles D. 511-30 et suivants) aux établissements privés sous contrat, notamment l'existence d'une procédure d'appel devant le recteur.

Proposition n° 53 : Transférer la compétence du contentieux des procédures disciplinaires dans les établissements privés au juge administratif, déjà compétent pour les contentieux relatifs au redoublement et à l'orientation.

Proposition n° 54 : Prévoir un préavis minimal compatible avec le temps nécessaire à une réinscription dans un autre établissement pour la notification de non-réinscription dans l'établissement l'année suivante.

b. Un non-respect de la liberté de conscience

À plusieurs reprises, il a été fait état devant les rapporteurs du non-respect de la liberté de conscience des élèves, que les établissements privés sont tenus de respecter sans que leur caractère propre ne puisse s'y opposer. En l'état, les rapporteurs ne peuvent toutefois pas attester qu'il s'agit de pratiques autres que ponctuelles.

Ainsi, alors même que l'article L. 141-3 du code de l'éducation précise de manière particulièrement explicite que « *l'enseignement religieux est facultatif dans les écoles privées* », **plusieurs personnes auditionnées ont évoqué des cours de catéchèse – et non de « culture religieuse » au sens large – obligatoires, voire des célébrations religieuses sur le temps scolaire** auxquelles les élèves sont contraints de se rendre, faute d'enseignants ou de personnels susceptibles d'assurer leur surveillance pendant leur déroulement. L'effet de groupe, voire les messages véhiculés par les enseignants et personnels de direction, peuvent en tout état de cause rendre illusoire le caractère facultatif de l'enseignement religieux. Le constat dressé par l'inspection générale sur l'établissement Stanislas est, à ce titre, éclairant, mais le réseau catholique n'est pas seul concerné par ces pratiques. Le SGEN souligne, cependant, que l'immense majorité des établissements catholiques ne

prévoient pas d'instruction religieuse obligatoire et précise que les directions diocésaines y veillent et ne toléreraient pas de tels agissements, tout comme probablement les familles dans un contexte de sécularisation avancée de la société française.

Au-delà d'être facultative, **l'instruction religieuse doit être dispensée de telle sorte que les élèves puissent, facilement, faire le choix de ne pas y assister et d'adapter leurs horaires de présence dans l'établissement en conséquence.** Ainsi, l'article R. 442-36 du code de l'éducation dispose que « *l'instruction religieuse peut être dispensée soit aux heures non occupées par l'emploi du temps des classes, soit à la première ou à la dernière heure de l'emploi du temps de la matinée ou de l'après-midi* ». Cette disposition est fréquemment reprise dans les contrats d'association. Le modèle de contrat-type transmis par l'ancien recteur Bernard Toulemonde contient ainsi un article 5 stipulant que « *si des cours et exercices religieux ont lieu dans l'établissement, ils seront placés à des heures telles que les élèves dont la famille ne souhaite pas qu'ils y participent ne soient ni contraints de les suivre ni laissés sans surveillance ou dans l'oisiveté. À cet effet, l'avis des familles ou des élèves majeurs sera recueilli.* » Sans pouvoir établir l'existence d'une violation systématique de ces dispositions, les rapporteurs soulignent qu'elles sont méconnues par un certain nombre d'acteurs. Or placer une heure d'instruction religieuse en milieu de journée affaiblit nettement son caractère facultatif.

Enfin, les auditions menées par les rapporteurs n'ont pas permis d'exclure la **référence à des critères de choix discriminants, tels que l'origine ou la religion supposée de l'élève.** En effet, les personnels d'établissements privés, notamment catholiques, ont reconnu qu'il arrivait que les dossiers d'inscription ou de candidature demandent de renseigner l'orientation religieuse ou la date de baptême de l'enfant, bien qu'il ait été souligné que ces données n'étaient pas prises en compte dans le choix final de l'établissement. Le rapport de la Cour des comptes rejoint le constat des rapporteurs en relevant également que « *trois [établissements sur 40] demandent des informations sur le baptême de l'enfant ou l'engagement religieux de la famille* ». En outre, lorsque ces demandes ne figurent pas dans le dossier écrit, les responsables des établissements peuvent néanmoins évoquer ces questions lors de l'entretien préalable à l'inscription de l'élève. Les établissements juifs seraient, également, concernés par des pratiques similaires, bien que les constats soient plus datés : au cours d'une table ronde en 2011 avec la sociologue Martine Cohen, qui estimait alors que 10 % seulement des établissements privés juifs respectaient la règle de non-discrimination explicitement posée par la loi Debré, l'historien Bruno Poucet indiquait que le ministère avait interdit de faire des inspections dans ces établissements, probablement par crainte de susciter des remous ⁽¹⁾.

(1) Martine Cohen, Les nouveaux enseignements confessionnels, « Table ronde », in B. Toulemonde [dir.], Le système éducatif en France, *La Doc. fr.*, 2009, p. 259.

Ces demandes d'informations confessionnelles ont été justifiées par les chefs et les représentants d'établissements par la nécessité de rencontrer et de nouer un partenariat entre les familles et l'équipe pédagogique, supposant une connaissance fine de chaque élève. **Le simple fait de collecter ces données conduit cependant les rapporteurs à s'interroger sur l'objectivité et la légalité de la sélection opérée par certains établissements.** En réponse à une question posée par le sénateur Pierre Laurent en 2020 ⁽¹⁾ sur le fichage religieux dans les établissements privés sous contrat, le ministère de l'Éducation nationale indiquait que « *le refus par un établissement d'inscrire un élève, lorsqu'il est fondé sur l'appartenance religieuse de celui-ci, est illégal et constitue une discrimination selon les critères définis à l'article 225-1 du code pénal. À ce jour, aucune autorité académique n'a fait état de signalements de familles à ce sujet. Dans l'éventualité où un service de l'éducation nationale aurait connaissance de tels faits, il procéderait à un rappel de la réglementation à l'établissement.* » De telles pratiques sont néanmoins très difficiles à prouver dès lors qu'elles ne sont, par nature, pas revendiquées par les établissements.

Enfin, les établissements privés ne sont pas soumis au respect de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, et peuvent ainsi autoriser le port de signes religieux. Les rapporteurs ont toutefois constaté, dans un établissement au moins, **l'autorisation du port de certains signes religieux – ceux correspondant au caractère propre de l'établissement – et interdisant les autres – ceux correspondant à une autre confession.** Pour M. Vannier, il y a là une discrimination et une atteinte manifeste à la liberté de conscience des élèves : dès lors que le port de certains signes religieux est autorisé, il doit l'être pour tous, sans que l'on puisse y opposer le caractère propre de l'établissement.

3. Une mise en œuvre aléatoire des politiques publiques

Les rapporteurs l'ont constaté à de nombreuses reprises tout au long de leurs travaux : alors même que les établissements privés sous contrat participent au service public de l'éducation et, à ce titre, reçoivent des financements publics importants, leur diligence dans la mise en œuvre de la politique éducative élaborée au niveau national semble variable.

Ainsi, il apparaît que **les établissements privés ne prennent pas la part qui devrait être la leur dans la mise en œuvre de la politique d'inclusion des élèves en situation de handicap.** La DAF souligne qu'« *au titre de l'année scolaire 2022-2023, 56 195 élèves en situation de handicap ont été scolarisés dans les établissements privés sous contrat dont 20 835 dans le premier degré et 35 360 dans le second degré. Ils représentent 3 % des élèves scolarisés dans l'enseignement privé sous contrat, soit une proportion proche de celle de l'enseignement public où les élèves en situation de handicap représentent 4 % des élèves* ». La Depp note,

(1) Question écrite n° 13288 de P. Laurent, JO du 5 nov. 2020, p. 5106.

cependant, qu'en 2022, les établissements publics scolarisent 90,6 % des élèves en situation de handicap alors qu'ils scolarisent 86,6 % de l'ensemble des élèves du premier degré. Dans le second degré, ils accueillent 83,3 % des élèves en situation de handicap, pour 79 % de l'ensemble des élèves scolarisés. De plus, les données des académies viennent nuancer le constat de la DAF : ainsi, dans l'académie de Rennes, 0,77 % des élèves scolarisés dans le premier degré public l'étaient dans un dispositif Ulis, contre seulement 0,47 % des élèves scolarisés dans un établissement privé ; c'était le cas de 0,8 % des élèves dans le second degré public contre 0,6 % des élèves dans le second degré privé. Le SGEC souligne que l'absence de prise en charge par la collectivité territoriale de l'AESH sur la pause méridienne au sein des établissements privés constitue un frein important à la scolarisation de ces enfants. Les avocats rencontrés par les rapporteurs ont, pour leur part, mentionné des refus d'inscription ou de mise en place d'aménagements scolaires pour des enfants souffrant de troubles de l'apprentissage ou étant en situation de handicap, particulièrement lorsque ce handicap se traduit par des troubles du comportement.

Il arrive également que les établissements privés soient réticents à mettre en œuvre certaines politiques publiques qui, certes, ne sont pas obligatoires en ce qui les concerne, mais sont inhérentes au service public de l'éducation auquel ils se sont volontairement liés par contrat.

Ainsi, le rectorat de Rennes soulignait qu'alors que 90 % des établissements publics respectent le plafonnement des effectifs à 24 élèves en classe de grande section, CP et CE1, seuls 50 % des établissements privés atteindraient cet objectif, les moyens alloués à ce titre étant affectés à d'autres fins.

Par ailleurs, le cas de la campagne de vaccination contre le papillomavirus fournit un exemple éclairant. Ainsi, alors que les établissements publics sont tenus de mettre en œuvre cette campagne de vaccination dans les collèges pour atteindre un objectif de santé publique clairement identifié, une partie des établissements privés n'a pas souhaité s'y soumettre, avançant des difficultés d'organisation qui semblent aux rapporteurs très contestables, en particulier pour certains établissements de taille importante qui disposent de locaux et de personnels en nombre suffisant. Le secrétariat général de l'enseignement catholique, comme certaines directions diocésaines, a invité les établissements à mettre en œuvre la vaccination, avant de faire marche arrière à la suite du décès d'un élève scolarisé dans un établissement privé de Nantes. L'absence de lien hiérarchique entre ces autorités et les établissements laisse cependant une grande liberté d'appréciation à chaque chef d'établissement.

De manière plus ponctuelle, certaines personnes auditionnées ont souligné l'absence d'organisation, par les établissements privés, du temps d'échange entre les membres des équipes éducatives, à la suite de l'assassinat du professeur Dominique Bernard. Là encore, le réseau de l'enseignement catholique avance des difficultés matérielles d'organisation, les établissements ayant été prévenus très tardivement, à la veille du retour des vacances scolaires de la Toussaint.

Le cas des mesures de lutte contre le harcèlement semble légèrement différent : la majorité des établissements privés, qui sont tenus comme les établissements publics de prendre « *les mesures appropriées visant à lutter contre le harcèlement dans le cadre scolaire et universitaire* »⁽¹⁾, ne mettent pas en œuvre le programme pHARe⁽²⁾, à la conception duquel ils indiquent ne pas avoir été associés, mais ont défini un programme équivalent, assis également sur la méthode de la préoccupation partagée. Pourtant, selon Me Valérie Piau, auditionnée par les rapporteurs, « *en pratique, aucun contrôle effectif n'intervient de la part du DASEN, du recteur ou du ministère de l'Éducation nationale lorsque les familles les alertent sur un cas de harcèlement non traité au sein d'un établissement privé sous contrat. Le DASEN, le recteur ou le ministère de l'Éducation nationale se retranchent derrière la liberté en matière disciplinaire des établissements privés pour sanctionner ou non les harceleurs et la liberté contractuelle en cas de refus de réinscrire un élève dont les parents se sont plaints de harcèlement non traité.* »

Pour M. Vannier, les récentes déclarations de Philippe Delorme, secrétaire général de l'enseignement catholique, affirmant à propos de la mise en œuvre des groupes de niveau en 6^{ème} et 5^{ème} qu'elle « *relève de [la] liberté d'organisation pédagogique [des établissements rattachés à son réseau]* », confirment le caractère potentiellement aléatoire de la prise en charge des politiques publiques par les établissements privés sous contrat⁽³⁾.

En définitive, alors que, dans certains départements, les établissements privés scolarisent près de 50 % des élèves, le choix de ces établissements de ne pas mettre en œuvre un certain nombre de mesures de la politique éducative vient rendre celles-ci inopérantes. En tout état de cause, il confirme qu'à la parité de financement correspond de moins en moins la parité des obligations.

(1) Article L. 111-6 du code de l'éducation.

(2) Programme de lutte contre le harcèlement à l'école.

(3) Dépêche AEF du 27 mars 2024, « L'enseignement catholique se défend face aux critiques sur sa "prétendue opacité", la mixité sociale et ses financements », Erwin Canard, <https://www.aefinfo.fr/depeche/709811>

C. LA CROISÉE DES CHEMINS

Après quarante ans de *statu quo*, les rapporteurs estiment que la France est aujourd'hui à la croisée des chemins. Deux options s'offrent à elle : laisser la concurrence entre établissements publics et privés se développer, ou assumer un pilotage public renforcé passant par un renouvellement de la relation contractuelle qui lie les établissements privés sous contrat à l'État.

1. Du règne de la concurrence généralisée...

L'ensemble des éléments présentés dans le présent rapport tendent à créer un déséquilibre croissant entre l'enseignement public, soumis à la carte scolaire et à l'ensemble des obligations liées à sa mission de service public, et l'enseignement privé qui peut s'y soustraire bien qu'il soit très majoritairement financé sur fonds publics. Pour beaucoup, il existe alors un véritable phénomène de concurrence, financé par l'État lui-même, au détriment de l'enseignement public, dans un environnement caractérisé par l'hétérogénéité des moyens, des obligations et des capacités d'action des établissements. Pour M. Vannier, l'existence d'un tel « marché scolaire » n'est pas admissible, *a fortiori* si ses règles ne sont pas équitables. Pour M. Weissberg, de nombreuses obligations ont été imposées au cours des dernières années à l'enseignement public sans qu'elles soient appliquées avec autant de vigueur aux établissements privés sous contrat : les règles du jeu doivent être égalisées.

Ainsi, selon le sociologue Choukri Ben Ayed, on met en concurrence, d'une part, un système qui accepte tous les élèves et, d'autre part, un autre qui a des droits de sélection, et pour lequel le coût reste relativement accessible parce qu'il est très largement subventionné par l'État et les collectivités territoriales. Ce même enseignement privé est placé dans une situation telle qu'il peut proposer des options attractives, afficher des résultats scolaires excellents ou encore un climat scolaire serein, mais aussi s'implanter dans des territoires « stratégiques » pour attirer de nouveaux élèves. Il supporte, par ailleurs, une part bien moins importante de la charge de l'inclusion des élèves en situation de handicap.

La Fédération des délégués départementaux de l'Éducation nationale indique que cette concurrence entre le public et le privé naît et se nourrit d'un rapport de plus en plus individuel à l'école, dans une logique de marchandisation qui affecte désormais tous les aspects de la société.

Les stratégies destinées à éviter l'enseignement public renforcent alors les difficultés de ces établissements, dont les meilleurs éléments sont « captés » par des établissements privés voisins. De fait, au cours des auditions, les sociologues, les parents d'élèves, les professeurs et les chefs d'établissement ont tous souligné que le caractère propre de l'établissement privé sous contrat n'était plus le critère déterminant pour le choix de scolarisation des familles dans un tel établissement – exception faite des réseaux d'enseignement en langue régionale et de certains

établissements confessionnels – cette notion étant, d’ailleurs, peu définie et très vague. L’Association de parents d’élèves de l’enseignement libre, l’APEL, estime ainsi à seulement 15 % le nombre de familles scolarisant leur enfant dans un établissement catholique privé sous contrat pour un motif religieux. Le sociologue Choukri Ben Ayed note, pour sa part, qu’il existe des établissements dans lesquels il ne reste presque plus de caractère propre, notamment dans les territoires où près de 50 % des élèves sont scolarisés dans les établissements privés. Bien qu’aucune étude quantitative n’ait été menée à ce sujet, il est revenu unanimement lors des auditions menées par les rapporteurs que la volonté de « fuir » les établissements publics confrontés à des difficultés croissantes (crise du recrutement, non remplacements, etc.) et la stratégie d’évitement de la carte scolaire constituent aujourd’hui l’une des principales motivations pour les parents soucieux de donner « les meilleures conditions possibles » à leur enfant. Comme le rappelle M. Weissberg, les parents d’élèves, élus et représentants des organismes auditionnés, y compris parfois fervents défenseurs de l’enseignement public, indiquent choisir un établissement privé pour leurs enfants en raison des moindres inquiétudes qu’il inspire au regard, notamment, des absences et des remplacements des enseignants, de la discipline, du niveau scolaire ou du suivi des élèves. Le sociologue Aziz Jellab souligne, par ailleurs, que si la recherche de l’entre-soi n’est pas nécessairement le critère prédominant du choix de scolarisation, les parents les plus favorisés sont les mieux informés sur la réputation d’un établissement et peuvent dès lors, établir très tôt des stratégies d’évitement du public conduisant *in fine* à la constitution d’un entre-soi dans les établissements privés.

La Depp reconnaît qu’une telle concurrence existe, en particulier en milieu urbain. Elle en fait l’illustration à partir de binômes d’établissements, géographiquement proches, en milieu urbain dense, mais présentant de forts écarts de composition sociale (avec au moins 15 points d’IPS d’écart) : sur 1 660 collèges privés, deux tiers seraient en situation de concurrence avec des établissements publics. La Dgesco le résumait ainsi : « *En tout état de cause, si des "concurrences" entre établissements publics et établissements privés peuvent apparaître dans certains territoires, le choix des familles semble s’appuyer essentiellement sur l’offre d’accompagnement de l’établissement et sur l’offre de formation mais il est aussi parfois lié au caractère propre de l’établissement.* ». Elle indiquait que « *l’enjeu pour l’école publique est, dans ce contexte, d’être la plus "attractive" possible, en agissant sur l’accompagnement et l’offre pédagogique et éducative : scolarisation dès 2 ans dans certains territoires, dédoublement ou plafonnement des classes de GS, CP et CE1, pass culture et ouverture culturelle par le biais de résidences d’artistes, ouverture de sections internationales [...].* »

Pour M. Weissberg, la recherche de solutions pour favoriser la mixité sociale dans les établissements privés doit ainsi nécessairement se faire en parallèle d’une réflexion sur la restauration de l’attractivité des établissements publics, tant pour les élèves, que pour les enseignants. En effet, il sera difficile de modifier les représentations des établissements privés, ancrées dans les familles depuis parfois plusieurs générations. Il faut donc, au côté d’un dispositif de modulation des financements publics, mieux armer les établissements publics pour les rendre plus

attractifs. Des collectivités territoriales sont déjà engagées dans cette dynamique et ont indiqué investir massivement dans la rénovation des bâtiments scolaires afin d'améliorer les conditions d'enseignement et le bien-être des élèves. Ces éléments ont toute leur importance pour attirer de nouveaux élèves. De la même manière, le choix des options doit être développé dans l'enseignement public et le mécanisme de remplacement des enseignants amélioré. Les dispositifs pour améliorer la mixité sociale et scolaire dans les établissements privés sous contrat seront vains sans renforcement de l'attractivité des établissements publics.

Pour M. Vannier, à rebours des politiques de sous-investissement conduites ces quinze dernières années, la lutte contre l'aggravation des processus de ségrégation socio-scolaire passe également par un investissement massif dans le secteur public destiné à garantir les meilleures conditions d'études possibles pour les élèves et de travail pour les personnels.

2. ...au pilotage public assumé

A minima, pour équilibrer les règles du jeu et dans la droite ligne des recommandations de la Cour des comptes, **il importe de rappeler aux établissements privés qui bénéficient de fonds publics les obligations de service public qui s'imposent à eux, par un document contractuel plus précis, actualisé et renouvelé à échéances régulières.**

Ainsi, le contrat passé avec les établissements d'enseignement privés, qui est un contrat d'association *au service public de l'éducation*, ne peut plus être un simple document formel – dont d'ailleurs il n'est pas toujours retrouvé trace – mais doit devenir un véritable contrat d'objectifs et de moyens liant l'établissement et l'État, régulièrement remis en cause. Sans se substituer au contrat d'association initial, il pourrait être envisagé qu'il prenne la forme d'un document supplémentaire, contraignant, signé à échéances régulières (par exemple tous les trois à quatre ans pour limiter les complexités de gestion et laisser aux mesures mises en œuvre le temps de produire leurs effets) par l'établissement, le rectorat et la collectivité territoriale de rattachement, qui préciserait les engagements de l'établissements en matière de mixité sociale et scolaire et d'application de la politique éducative, ainsi que les moyens publics associés.

Le code de l'éducation prévoit, en son article L. 412-4 issu de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, l'existence d'un contrat d'objectifs conclu entre un établissement public, l'État et, lorsqu'elle le souhaite, la collectivité territoriale de rattachement. La circulaire n° 2015-004 du 14 janvier 2015 relative au contrat d'objectif tripartite précise que « *l'engagement de l'établissement dans le contrat tripartite formalise la part qu'il prend à l'atteinte d'objectifs pédagogiques et éducatifs nationaux déclinés dans le projet académique au service de la refondation de l'École* ». Cet engagement doit porter sur « *des objectifs ciblés et précis* » et « *permettre à chaque établissement de connaître les mécanismes selon lesquels l'État et la collectivité de rattachement attribuent des ressources et de mobiliser les moyens dont dispose*

l'établissement pour atteindre les objectifs fixés, qu'il s'agisse des moyens de l'État ou des moyens délégués par la collectivité territoriale, en emplois et en crédits ». La circulaire recommande que le contrat soit conclu pour une période de quatre ans et qu'il puisse être actualisé à mi-parcours, si nécessaire, mais aussi qu'il prévoie des indicateurs permettant d'apprécier la réalisation des objectifs.

Un dispositif équivalent doit être mis en place pour les établissements privés.

Proposition n° 55 : Sur le modèle du contrat d'objectifs prévu pour les établissements publics à l'article L. 421-4 du code de l'éducation, mettre en place un contrat d'objectifs et de moyens contraignant, renouvelé tous les trois à quatre ans, qui fixe de manière précise les objectifs en matière de mixité sociale et scolaire, les indicateurs associés et les moyens destinés à les mettre en œuvre, ainsi que les obligations d'application des politiques du service public de l'éducation et les sanctions associées en cas de non-respect allant jusqu'à la rupture du contrat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du 2 avril 2024, la commission des Affaires culturelles et de l'éducation a examiné le rapport de la mission d'information sur le financement public de l'enseignement privé.

Cette réunion n'a pas fait l'objet d'un compte rendu écrit ; elle est accessible sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante : <https://assnat.fr/pCUSxr>

*À l'issue de sa présentation, la commission **a autorisé la publication** du rapport d'information.*

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Réécrire la circulaire du 15 février 2012 relative aux règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat afin de préciser la liste exhaustive des dépenses obligatoirement intégrées au calcul du coût moyen de la scolarisation d'un élève du public.

Proposition n° 2 : Exclure les dépenses consacrées par les collectivités territoriales aux établissements REP et REP+ du calcul du forfait d'externat versé par ces mêmes collectivités aux établissements privés sous contrat.

Proposition n° 3 de M. Vannier : Assurer la compensation intégrale par l'État des dépenses imposées à l'ensemble des communes par l'abaissement de l'âge de la scolarité obligatoire à trois ans.

Proposition n° 4 de M. Vannier : Abroger l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation, issu de la loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009 dite loi Carle.

Proposition n° 5 de M. Vannier : Abroger l'article L. 151-4 du code de l'éducation (issu de la loi « Falloux ») autorisant les subventions d'investissement aux établissements privés du second degré d'enseignement général ; interdire explicitement ces subventions pour les établissements privés d'enseignement technique et professionnel (loi « Astier »).

Proposition n° 6 : Élaborer un « jaune budgétaire » annuel retraçant le financement alloué aux établissements d'enseignement privés, y compris hors programme 139.

Proposition n° 7 : Distinguer, dans les référentiels budgétaires et comptables des collectivités territoriales, les dépenses consacrées aux établissements privés sous contrat de celles consacrées aux établissements publics, d'une part, les dépenses consacrées aux établissements privés sous contrat obligatoires des facultatives, d'autre part.

Proposition n° 8 : Normer et rendre public le modèle d'allocation des moyens de l'État aux académies pour le financement des établissements privés, en faisant apparaître les différents critères et leur pondération.

Proposition n° 9 de M. Vannier : Maintenir le processus de contractualisation dans le cadre d'un dialogue exclusif entre l'État et l'établissement privé sous contrat requérant.

Proposition n° 10 de M. Vannier : Se conformer à l'article 2 de loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État : mettre un terme aux dialogues de

gestion entre le ministère de l'Éducation nationale et les représentants de réseaux d'établissements privés désignés par des autorités religieuses.

Proposition n° 11 de M. Weissberg : Modifier le code de l'éducation pour y intégrer les organes têtes des différents réseaux d'établissements d'enseignement privés, confessionnels ou non, afin, d'une part, de préciser les critères permettant d'admettre leur caractère représentatif et, d'autre part, de définir et d'encadrer leur rôle, notamment dans le cadre de l'allocation des moyens.

Proposition n° 12 de M. Vannier : Formaliser et publier un processus d'allocation des moyens unique, commun à l'ensemble des établissements privés sous contrat, précisant son échéancier annuel.

Proposition n° 13 de M. Weissberg : Formaliser un processus de répartition des moyens unique, commun à l'ensemble des réseaux d'établissements.

Proposition n° 14 de M. Vannier : Préciser, au niveau législatif ou réglementaire les conditions quantitatives et qualitatives requises pour constater un « besoin scolaire reconnu ».

Proposition n° 15 de M. Weissberg : Demander aux recteurs une vigilance particulière s'agissant de l'ouverture d'annexes, qui doivent s'inscrire strictement dans le respect du cadre fixé.

Proposition n° 16 de M. Vannier : Sauf autorisation du recteur, interdire toute ouverture d'annexe implantée à plus d'un kilomètre de distance de l'établissement à laquelle elle est rattachée.

Proposition n° 17 : Renforcer le contrôle du recteur sur les redéploiements de moyens au sein du réseau des établissements catholiques au regard du critère du besoin scolaire reconnu.

Proposition n° 18 : Réaliser et diffuser une grille d'évaluation *ad hoc* pour les établissements privés dans le cadre de l'évaluation interne et externe organisée par le Conseil d'évaluation de l'école.

Proposition n° 19 : Prévoir un contrôle pédagogique ou administratif systématique par l'inspection d'académie ou l'inspection générale de l'éducation, de la recherche et du sport, lorsque l'évaluation par le Conseil d'évaluation de l'école fait apparaître une anomalie.

Proposition n° 20 : Rendre publics les rapports de l'IGESR portant sur l'inspection des établissements privés en intégrant, le cas échéant, le mémoire en réponse de l'établissement concerné.

Proposition n° 21 : Rééditer un guide pour l'inspection des établissements privés sous contrat par l'inspection générale de l'éducation, de la recherche et du sport.

Proposition n° 22 de M. Weissberg : Intégrer à la programmation annuelle des travaux de l'IGESR l'inspection systématique d'un ou deux établissements privés qu'elle serait habilitée à identifier elle-même.

Proposition n° 23 : Transformer l'obligation de transmission des comptes de résultats en obligation de transmission de documents plus étendus, permettant en particulier d'assurer la traçabilité des dépenses par rapport aux recettes qui les financent.

Proposition n° 24 : Étudier la possibilité d'intégrer la comptabilité des établissements privés au logiciel Op@le ; à défaut, prévoir une centralisation et une dématérialisation de cette comptabilité.

Proposition n° 25 : Renforcer les missions d'audit des directions départementales des finances publiques en augmentant le nombre d'auditeurs.

Proposition n° 26 : Demander aux recteurs de transmettre, chaque année, aux directions départementales des finances publiques concernées une liste priorisée d'établissements privés sous contrat à auditer.

Proposition n° 27 : Rendre effective la mise en œuvre de la suspension des paiements en cas de manquements graves, prévue à l'article R. 442-21 du code de l'éducation, en transférant la responsabilité de la prise de décision au rectorat, ordonnateur des dépenses de l'État.

Proposition n° 28 : Modifier l'article R. 442-16 du code de l'éducation pour le mettre en conformité avec l'évolution du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables et mentionner de manière explicite la compétence des rectorats et des collectivités territoriales, ordonnateurs, en matière de contrôle de l'emploi des fonds publics qu'ils allouent aux établissements privés.

Proposition n° 29 de M. Weissberg : Modifier les articles L. 442-6 et L. 442-7 du code de l'éducation pour étendre à l'ensemble des subventions facultatives versées par les collectivités territoriales aux établissements privés l'obligation de faire l'objet d'une convention ; intégrer à cette convention la mention des objectifs pour lesquels la collectivité territoriale alloue des moyens et les modalités du contrôle tant de l'usage des fonds publics que de la réalisation des objectifs fixés.

Proposition n° 30 de M. Vannier : Prévoir la transmission annuelle des comptes présentés en conseil d'administration de l'association gestionnaire de l'établissement aux organisations représentatives du personnel.

Proposition n° 31 : Imposer aux établissements privés sous contrat de tenir une comptabilité analytique distinguant les charges selon les produits qui les financent.

Proposition n° 32 de M. Weissberg : Permettre aux collectivités territoriales d'assurer un fléchage et un contrôle du forfait d'externat plus important en prenant appui sur les dispositions de l'article L. 421-23 du code de l'éducation qui imposent aux chefs d'établissements du second degré public de mettre en œuvre les objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement et de rendre compte de l'utilisation des moyens qui leur sont alloués à cet effet.

Proposition n° 33 de M. Vannier : Parité des financements, parité des politiques éducatives : flécher le forfait d'externat afin de garantir, dans les établissements privés sous contrat, un usage des fonds publics permettant de réaliser les finalités visées dans les établissements publics.

Proposition n° 34 de M. Vannier : Systématiser la prise en charge en nature en lieu et place de l'attribution d'une partie du forfait d'externat.

Proposition n° 35 : Permettre la conservation du statut de maître contractuel des personnels de direction du second degré sans la faire dépendre de l'exercice d'une charge d'enseignement.

Proposition n° 36 : Demander aux établissements mettant en œuvre un enseignement sous la forme de cours de 50 minutes de transmettre au rectorat un dossier comportant des éléments justifiant le choix opéré et présentant les modalités retenues pour assurer une compensation garantissant à chaque élève et pour chaque discipline le volume horaire auquel il a droit.

Proposition n° 37 : Expliciter dans le contrat d'association – le cas échéant par un avenant – les sanctions auxquelles exposent les manquements à ses dispositions, en prévoyant, selon la gravité des manquements, une gradation de plusieurs degrés pouvant conduire *in fine* à la rupture du contrat.

Proposition n° 38 de M. Vannier : élargir la faculté ouverte par l'article L. 442-10 du code de l'éducation de demander au préfet la résiliation d'un contrat d'association conclu avec un établissement scolaire aux groupes politiques siégeant dans les assemblées délibératives des collectivités mentionnées à l'article L. 442-8 du même code.

Proposition n° 39 : Rédiger un règlement intérieur des commissions de concertation prévues à l'article L. 442-11 du code de l'éducation lorsqu'elles sont réunies pour délibérer sur la résiliation du contrat qui lie un établissement privé à l'État. Ce règlement intérieur devra garantir les droits de la défense et préciser la liste des membres admis à assister et à participer aux débats.

Proposition n° 40 : Publier le compte rendu des débats des commissions de concertation prévues à l'article L. 442-11 du code de l'éducation lorsqu'elles sont réunies pour délibérer sur la résiliation du contrat qui lie un établissement privé à l'État.

Proposition n° 41 : Enrichir la plateforme de données prévue par le protocole du 17 mai 2023 conclu entre le ministère de l'Éducation nationale et le SGEC en y incluant les informations relatives aux modalités de sélection des élèves par chaque établissement et au taux de poursuite de scolarité au sein de l'établissement.

Proposition n° 42 de M. Weissberg : Rendre obligatoire la prise en compte de l'IPS dans le modèle d'allocation des moyens de l'État aux académies et dans la répartition infra-académique de ces moyens.

Proposition n° 43 de M. Vannier : Intégrer un mécanisme de malus diminuant la dotation en moyens d'enseignement des établissements privés sous contrat dont l'IPS est supérieur à la moyenne pondérée de l'IPS des établissements publics de même rang situés dans le secteur de carte scolaire où ils sont implantés.

Proposition n° 44 de M. Vannier : Intégrer un mécanisme de malus diminuant le montant du forfait externat des établissements privés sous contrat dont l'IPS est supérieur à la moyenne pondérée de l'IPS des établissements publics de même rang situés dans le secteur de carte scolaire où ils sont implantés.

Proposition n° 45 de M. Weissberg : Prévoir une disposition explicite dans le code de l'éducation permettant aux collectivités territoriales de moduler les montants du forfait d'externat en fonction de la mixité sociale et scolaire des établissements concernés.

Proposition n° 46 de M. Vannier : Pondérer l'allocation des moyens de l'État et des collectivités territoriales aux établissements privés en fonction d'un indicateur de mixité scolaire qui tienne compte, notamment, du taux de poursuite de scolarité dans l'établissement.

Proposition n° 47 de M. Weissberg : Inciter les collectivités territoriales à moduler les subventions facultatives allouées en fonction de la mixité sociale des établissements bénéficiaires.

Proposition n° 48 de M. Vannier : A défaut d'une suppression de l'article L. 151-4 du code de l'éducation, conditionner les versements de subventions facultatives par les collectivités territoriales à l'atteinte d'objectifs en matière de mixité sociale et scolaire.

Proposition n° 49 de M. Weissberg : Selon le modèle de la Belgique, mettre en place pour les établissements privés sous contrat qui reçoivent plus de demandes d'inscription qu'ils ont de places un indice composé de plusieurs critères notamment géographiques, pédagogiques et sociaux pour procéder au classement des demandes.

Proposition n° 50 de M. Weissberg : Soumettre tout refus de réinscription d'un élève en cours de cycle à autorisation du recteur ; pour les cités scolaires comprenant un collège et un lycée, demander au recteur de faire preuve d'une

vigilance particulière sur le taux de poursuite de scolarité à la fin de la 3^{ème}, le cas échéant en sollicitant des chefs d'établissements des éléments de nature à justifier un taux anormalement bas.

Proposition n° 51 de M. Vannier : Introduire un mécanisme de pénalité financière des établissements privés sous contrat pratiquant l'éviction des élèves les plus en difficulté sous la forme d'un montant remboursable à l'État de 10 000 euros par élève interdit de poursuivre son parcours scolaire au sein de l'établissement ou de la cité scolaire.

Proposition n° 52 : Étendre les dispositions du code de l'éducation relatives aux procédures disciplinaires applicables dans les établissements publics (articles D. 511-30 et suivants) aux établissements privés sous contrat, notamment l'existence d'une procédure d'appel devant le recteur.

Proposition n° 53 : Transférer la compétence du contentieux des procédures disciplinaires dans les établissements privés au juge administratif, déjà compétent pour les contentieux relatifs au redoublement et à l'orientation.

Proposition n° 54 : Prévoir un préavis minimal compatible avec le temps nécessaire à une réinscription dans un autre établissement pour la notification de non-réinscription dans l'établissement l'année suivante.

Proposition n° 55 : Sur le modèle du contrat d'objectifs prévu pour les établissements publics à l'article L. 421-4 du code de l'éducation, mettre en place un contrat d'objectifs et de moyens contraignant, renouvelé tous les trois à quatre ans, qui fixe de manière précise les objectifs en matière de mixité sociale et scolaire, les indicateurs associés et les moyens destinés à les mettre en œuvre, ainsi que les obligations d'application des politiques du service public de l'éducation et les sanctions associées en cas de non-respect allant jusqu'à la rupture du contrat.

ANNEXE 1 : ÉTAT DES LIEUX DES ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS EN FRANCE

Les établissements privés scolarisent, à la rentrée 2022, 2,05 millions d'élèves, soit 16,95 % des effectifs totaux, un chiffre légèrement inférieur à la moyenne européenne, qui s'établit à 18 % ⁽¹⁾.

D'après les données publiées par la Depp ⁽²⁾, le premier degré comptabilise, à la rentrée 2022, 4 652 écoles, et 858 700 élèves, soit 13,4 % des élèves du premier degré. Ces données sont stables par rapport à l'année 2021.

Le second degré compte, pour sa part, 2 874 établissements (1 660 collèges, 338 lycées professionnels, 875 lycées d'enseignement général et technologique, 21 établissements post bac et 1 établissement régional d'enseignement adapté) et 1,19 millions d'élèves, soit 21 % des élèves totaux. Le nombre d'établissements est resté globalement stable entre 2021 et 2022.

Cette répartition des effectifs entre les établissements publics et les établissements privés sous contrat est globalement stable depuis la fin des années 1960.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DU PUBLIC ET DU PRIVÉ DEPUIS 1995

	1995	2000	2005	2010	2011	2015	2018	2019	2020	2021	2022
Effectifs 1 ^{er} degré	/	/	/	/	879,8	891,1	896,6	888,6	874,1	867,7	858,7
Part du privé dans le premier degré (en %)	/	/	/	/	13,1	13,2	13,4	13,4	13,3	13,4	13,4
Effectifs 2 nd degré	1126,7	1097,3	1096,5	1108,2	/	1142,4	1169,9	1178,5	1183,4	1191,4	1 188,2
Part du privé dans le 2 nd degré (en %)	19,7	19,6	20,1	20,8	/	20,7	20,8	20,9	20,9	20,1	21

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*

Cet enseignement sous contrat se compose de plusieurs fédérations ou réseaux, de poids inégaux ⁽³⁾ :

– les établissements catholiques représentent plus de 95 % des établissements (7 000 sur 7500) et des effectifs ;

– les établissements laïques scolarisent près de 35 000 élèves, dans environ 110 établissements ;

– les établissements juifs scolarisent environ 25 000 élèves, dans 138 établissements ;

– les établissements en langue régionale scolarisent environ 15 000 élèves, dans 188 établissements, essentiellement du premier degré. Les établissements en langue bretonne, basque et occitane sont les plus nombreux ;

(1) D'après le rapport de la Cour des comptes, « La place de l'enseignement privé est loin d'être négligeable : la France se situe ainsi légèrement en-dessous de la moyenne européenne qui s'établit à 18 % [...]. La part de l'enseignement privé est toutefois nettement supérieure en Belgique (56 %), en Espagne (40 %) ou encore en Allemagne (25%) ».

(2) Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, 2023*.

(3) Sources : réponses et documents adressés aux rapporteurs.

– les établissements protestants comptent environ 3 000 élèves, scolarisés dans 5 établissements sous contrat ;

– les établissements musulmans comptent environ 1 300 élèves, scolarisés dans 11 établissements sous contrat.

Ces chiffres peinent, toutefois, à refléter la très forte hétérogénéité territoriale de la représentation de l’enseignement privé. Les établissements privés sont ainsi particulièrement présents dans l’Ouest de la France, où ils scolarisent jusqu’à 50 % des enfants de certains départements. À l’inverse, ils sont moins représentés dans certains départements très ruraux, comme la Creuse, en Corse, et dans les départements de région parisienne (Seine St-Denis, Essonne, etc.).

PART DES ÉTABLISSEMENTS DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ DANS LES DÉPARTEMENTS OÙ L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ EST PEU REPRÉSENTÉ, À LA RENTRÉE 2022

	Part du privé dans le premier degré (en %)	Part du privé dans le second degré (en %)
Haute Corse	3	6
Creuse	3,3	0
Seine et Marne	4,4	12
Val d’Oise	4,8	13,9
Seine Saint Denis	4,9	12,5
Moselle	4,9	16,4
Essonne	5	13
Bas-Rhin	5,3	12,6
Alpes-de-Haute-Provence	5,4	6,5
Haute-Marne	5,6	13,7

Source : Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, 2023

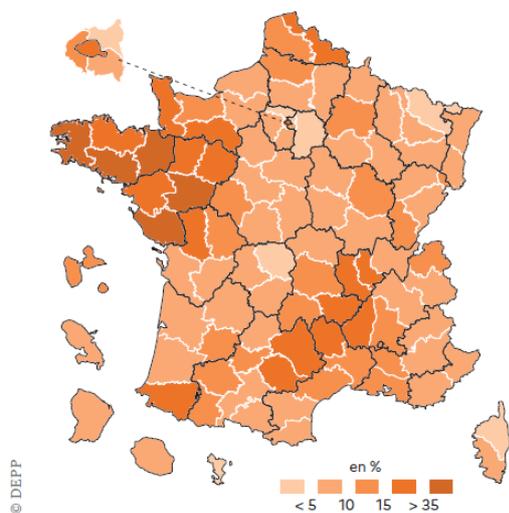
PART DES ÉTABLISSEMENTS DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉ DANS LES DÉPARTEMENTS OÙ L’ENSEIGNEMENT PRIVÉ EST FORTEMENT REPRÉSENTÉ, À LA RENTRÉE 2022

	Part du privé dans le premier degré (en %)	Part du privé dans le second degré (en %)
Vendée	50,2	51,8
Morbihan	49	51,2
Maine-et-Loire	38,7	47,1
Finistère	37,2	43,9
Ille-et-Vilaine	36,7	40,1
Mayenne	34,1	40,3
Loire-Atlantique	33,1	39,8
Haute-Loire	32,7	43
Côtes d’Armor	30,7	34,1
Lozère	30,9	38,3

Source : Direction de l’évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, 2023.

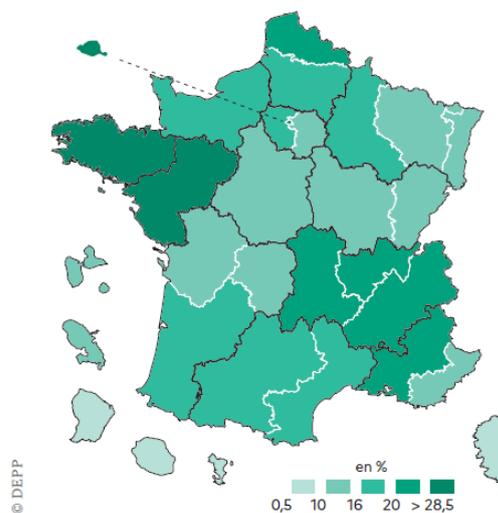
PART DU SECTEUR PRIVÉ SOUS CONTRAT DANS LE 1^{ER} ET DANS LE 2ND DEGRÉ DANS LES DIFFÉRENTS DÉPARTEMENTS FRANÇAIS

10.1 Part du secteur privé sous contrat dans le 1^{er} degré
Rentrée 2020



France métropolitaine + DROM : 13,3 %

10.2 Part du secteur privé sous contrat dans le 2^d degré
Rentrée 2020



France métropolitaine + DROM : 20,9 %

Source : Depp, géographie de l'école

ANNEXE 2 : CONTRAT-TYPE D'ASSOCIATION

Publié en annexe de la circulaire n° 85-105 du 13 mars 1985 relative à la participation des collectivités territoriales aux dépenses de fonctionnement (matériel) des établissements d'enseignement privés sous contrat

CONTRAT TYPE D'ASSOCIATION

Entre M. , commissaire de la République du département de , représentant le ministre de l'Education nationale ;

d'une part ;

et M. , directeur de (établissement) agissant en qualité de chef dudit établissement ;

M. , agissant en qualité de (personne physique ou morale civilement responsable de la gestion de l'établissement) ;

M. , agissant en qualité de (personne physique ou morale ayant la jouissance des biens immeubles et des biens meubles) ; (ou leur mandataire)

d'autre part ;

Il a été convenu ce qui suit :

Article premier . - Un contrat d'association à l'enseignement public est conclu entre l'Etat et (nom de l'établissement).

Les parties contractantes se placent expressément sous le régime défini par la loi du 31 décembre 1959 modifiée et complétée, la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985 modifiant et complétant la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'article 119 de la loi de finances pour 1985, le décret n° 60-389 du 22 avril 1960 modifié et complété, le décret n° 60-745 du 28 juillet 1960 modifié, relatifs au contrat d'association à l'enseignement public conclu par les établissements d'enseignement privés.

Art. 2 . - Font l'objet du présent contrat en conformité de l'article 6 du décret n° 60-389 modifié et complété :

(Pour les écoles d'enseignement élémentaire et d'enseignement préscolaire) :

La ou les classes suivantes : préciser le nombre de divisions).

(Pour les établissements d'enseignement secondaire, général et technique) :

La ou les classes suivantes : (préciser sections, classes et éventuellement classes préparatoires aux grandes écoles et nombre de divisions correspondantes).

Art. 3 . - Toute extension, réduction ou modification du secteur pédagogique sous contrat fera l'objet d'une entente préalable et d'un avenant au présent contrat. Tout changement de directeur sera porté à la connaissance de l'inspecteur d'académie.

Art. 4 . - Le directeur de l'établissement devra soumettre à l'approbation de l'inspecteur d'académie, dans la première quinzaine de chaque année scolaire, le nombre des heures d'enseignement par classe ou division de classes et par discipline, la distinction des postes d'enseignement et le service de chacun des maîtres, la liste des effectifs par cycle, partie de cycles, classe et division de classes.

(Eventuellement pour l'enseignement secondaire général et technique). Les classes et horaires indiqués aux articles précédents correspondent à X.

Heures d'enseignement (à distinguer par discipline) et à X.

Postes de maîtres (à distinguer par spécialité).

Art. 5 . - L'établissement contractant s'engage selon les dispositions de l'article 3 du décret n° 60-389 à respecter les règles et les programmes de l'enseignement public et à se conformer à l'horaire de cet enseignement.

(Eventuellement). Dans les cas visés au décret n° 75-658 du 16 juillet 1975, une dérogation est accordée en considération de l'intérêt des méthodes pédagogiques propres à l'établissement dans les limites ci-après : le directeur de l'établissement est autorisé à

Cette dérogation ne saurait avoir pour effet d'entraver le passage normal d'un élève d'une classe sous contrat à la classe suivante d'un établissement d'enseignement public.

Si des cours et exercices religieux ont lieu dans l'établissement, ils seront placés à des heures telles que les élèves dont la famille ne souhaite pas qu'ils y participent ne soient ni contraints de les suivre ni laissés sans surveillance ou dans l'oisiveté. A cet effet, l'avis des familles ou des élèves majeurs sera recueilli.

Art. 6 . - Le directeur de l'établissement, par référence aux dispositions de l'article 9 du premier alinéa du décret n° 60-389, assume la responsabilité des élèves des classes sous contrat pendant toute la durée de leur présence dans l'établissement. Ils sont, pendant les classes et pendant les intervalles qui séparent les classes, l'objet d'une surveillance continue.

Le directeur s'engage à respecter et à faire respecter les règles suivantes : le contrôle des présences et des absences est effectué une fois par demi-journée ; un registre d'appel est tenu où sont notées les présences et les absences ; toute absence qui n'a pas pour raison la maladie doit être préalablement autorisée ; toute absence non autorisée est signalée à la famille qui est invitée à en faire connaître le motif ; l'élève n'est admis

après une telle absence que muni d'une lettre justificative signée de ses parents ou correspondants ; après toute absence pour maladie dépassant une semaine, un certificat médical est exigé.

En ce qui concerne les élèves soumis à l'obligation scolaire, l'établissement se conforme aux obligations prescrites par la loi du 22 mai 1946.

Art. 7 . - L'établissement s'engage à respecter la durée de l'année scolaire telle qu'elle est fixée pour l'enseignement public.

Art. 8 . - Par référence aux dispositions de l'article 9, alinéa 3, du décret n° 60-389, l'établissement communique aux familles les résultats du travail scolaire et les appréciations des maîtres par le moyen d'un carnet périodique et d'un bulletin trimestriel. Les conditions de déroulement de la scolarité doivent être conformes aux dispositions de l'article 5 du décret n° 77-521 du 18 mai 1977.

Art. 9 . - Un contrat ne peut être passé ou maintenu que pour les classes dont les effectifs, en début d'année scolaire, sont ceux des classes de même nature des établissements publics.

Un état des effectifs certifié par le chef d'établissement est adressé dans la première quinzaine de chaque année scolaire à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Education nationale, ou au recteur.

Si, à cette date, les effectifs ont augmenté par rapport à ceux de l'année précédente, un avenant au présent contrat peut être conclu à la demande du chef d'établissement en vue de dédoubler les classes devenues pléthoriques, sous réserve que les heures d'enseignement correspondantes soient disponibles au niveau départemental ou au niveau académique.

Si, en revanche, les effectifs des classes sous contrat ont diminué et sont devenus inférieurs à ceux des classes de même nature des établissements publics, le contrat est de plein droit soumis à révision et l'inspecteur d'académie ou le recteur doit envisager avec le chef d'établissement la conclusion d'un avenant en vue de réaliser la réorganisation nécessaire, soit par des groupements d'élèves, soit par une réduction du secteur sous contrat.

Art. 10 . - Sous réserve des dispositions de l'article 27-5, alinéa 1°, de la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, l'externat simple est gratuit. La contribution éventuellement demandée aux familles pour couvrir les frais prévus à l'article 15 du décret n° 60-745 s'élève au maximum à la somme mensuelle de par élève. A cette contribution s'ajoutent éventuellement les redevances suivantes :

Pour l'externat surveillé, par mois ;

Pour la demi-pension, par trimestre ;

Pour l'internat, par trimestre.

Art. 11 . - La rémunération des maîtres accomplissant le service prévu à l'article 2 est à la charge de l'Etat dans les conditions fixées par les articles premier et 4 du décret n° 60-745. Le chef d'établissement s'engage, selon les dispositions de l'article 9, premier alinéa, du décret n° 60-389 et de l'article 10 du décret n° 60-745, à exiger de ces maîtres l'intégralité du service correspondant à la rétribution qu'ils perçoivent, sans dépasser le maximum exigible des maîtres de l'enseignement public occupant l'emploi correspondant.

En vue d'assurer la régularité du service dans les classes qui font l'objet du contrat, et par référence à l'article 9, premier alinéa, du décret n° 60-389, le directeur s'engage à tenir un registre journalier des présences et des absences des maîtres rétribués par l'Etat, suivant les rubriques suivantes :

1° Absences pour maladies justifiées par la production d'un certificat médical et absences résultant de l'application des lois sociales ;

2° Absences non justifiées.

L'inspecteur d'académie est avisé sans délai de ces absences par les soins du directeur de l'établissement.

Art. 12 . - *Pour les classes primaires :*

La commune de , siège de l'école, assume la charge des dépenses de fonctionnement (matériel) dans les conditions fixées par l'article 7 du décret n° 60-389 modifié pour : (soit) les seuls élèves domiciliés dans son ressort territorial, (soit) la totalité des élèves.

(Le cas échéant) la commune de (ou) les communes de dont sont originaires % des élèves prend (ou) prennent en charge les dépenses correspondantes dans les conditions fixées par la ou les convention(s) annexée(s) au présent contrat.

Pour les classes du second degré :

1. (Jusqu'au 1^{er} janvier 1986). L'Etat assume la charge des dépenses de fonctionnement (matériel) dans les conditions fixées par l'article 14 du décret n° 60-745 modifié, soit pour la somme de par élève inscrit au début de chaque trimestre dans les classes sous contrat.

2. (A compter du 1^{er} janvier 1986.) L'Etat assume la charge des dépenses de fonctionnement correspondant à la rémunération du personnel non enseignant, dans les conditions fixées par l'article 14 du décret n° 60-745 modifié.

Le département, pour les classes de collège, (ou) la région, pour les classes de lycée, ainsi que pour les classes de collèges et de lycées de la Corse, assume la charge du fonctionnement matériel, dans les conditions fixées par l'article 14 du décret n° 60-745 modifié.

(Eventuellement) le (ou) les département(s) de

La (ou) les région(s) de

dont sont originaires % des élèves prennent en charge les dépenses correspondantes, soit dans les conditions fixées par la convention annexée au présent contrat, soit dans les conditions fixées par le ou les commissaire(s) de la République, par décision en date du

Art. 13 . - Participent aux réunions de l'organe de l'établissement compétent pour délibérer sur le budget des classes sous contrat, sans voix délibérative :

Pour les classes de l'école sur la proposition du conseil municipal (ou) des conseils municipaux intéressé(s) :

M. , représentant de la commune de , siège de l'école ;

(Eventuellement) M. , représentant de la commune de où résident % des élèves et qui contribue aux dépenses de fonctionnement ;

Pour les classes du collège sur la proposition du conseil général de , M. , représentant de ce département ;

Pour les classes du lycée sur la proposition du conseil régional de , M. , représentant de cette région.

Art. 14 . - Le présent contrat est conclu pour une durée indéterminée. Les représentants de l'établissement peuvent demander la résiliation du contrat chaque année. Le représentant de l'Etat peut résilier le contrat dans les conditions prévues à l'article 27-6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

**ANNEXE 3 : MODÈLE DE CONVENTION POUR L'ALLOCATION DE
SUBVENTIONS FACULTATIVES AUX COLLÈGES PRIVÉS PAR LE
DÉPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHÔNE**

**CONVENTION
RELATIVE À L'AIDE AUX INVESTISSEMENTS
DES COLLÈGES PRIVÉS SOUS CONTRAT
AU TITRE DE L'ANNEE 2024**

VU l'article L.151-4 du code de l'éducation ;

VU l'article L.442-7 du code de l'éducation relatif aux conditions de l'aide aux investissements des établissements privés par les collectivités territoriales ;

VU la loi n°85-97 du 25 janvier 1985 et complétant la loi n°83-663 du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales ;

VU la circulaire interministérielle du 2 avril 1999 relative au contrôle des conditions d'attribution par les collectivités territoriales des aides à l'investissement aux établissements d'enseignement privé (J.O. du 12 mai 1999) ;

VU l'avis du Conseil de l'Éducation Nationale de l'académie d'Aix-Marseille ;

VU la délibération n° **175** de la Commission permanente du Conseil départemental en date du **23 juin 2023** relative à l'attribution de subventions d'investissement aux établissements privés d'enseignement sous contrat d'association avec l'Etat, pour leur permettre de réaliser toutes formes de travaux sur les bâtiments ou achats de matériel d'équipement (hors mobilier scolaire, climatisation, pompe à chaleur) au titre de l'année 2023.

ENTRE LES SOUSSIGNÉS,

Madame Martine VASSAL, Présidente du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône, agissant au nom et pour le compte dudit Département, par délibération en date du **23 juin 2023** d'une part,

Monsieur ou Madame, Directeur du collège privé «COLLEGE» à «COMMUNE», établissement privé sous contrat d'association avec l'État, agissant au nom et pour le compte dudit collège

et, organisme gestionnaire du collège ci-dessus nommé, représenté par son représentant dûment habilité à cet effet, d'autre part;

IL EST CONVENU CE QUI SUIT :

Article 1er : Objet

La présente convention fixe les modalités d'intervention du Conseil départemental des Bouches-du-Rhône en matière d'aide aux investissements des collèges privés et prévoit en conséquence l'affectation de l'aide, la durée d'amortissement des investissements financés et les dispositions qui s'appliquent en cas de cessation de l'enseignement ou de résiliation du contrat.

Article 2 : Le bénéficiaire

Le Conseil départemental attribue une aide financière sur son programme de subvention d'investissement pour les collèges privés sous contrat, au bénéfice de l'établissement «COLLEGE» à «COMMUNE» pour les travaux suivants :

- «OBJET»

Article 3 : Le calcul de l'aide

Cette aide sera déterminée sur la base des éléments ci-dessous :

Montant du projet d'investissement présenté : «MONTANT_TRAVAUX» €

Montant de la subvention demandée : «SUBVENTION_DEMANDEE» €

Montant de la dépense subventionnable hors demi-pension et internat (sous réserve que l'ensemble des subventions publiques n'excède pas 10 % des dépenses annuelles de fonctionnement de l'établissement concerné) : «REGLE_DES_10» €

Montant de la subvention attribuée : «DOTATIONS_PROPOSEES» €

Lorsque l'établissement scolaire comprend une école, un collège et un lycée, le montant du projet présenté est obtenu après pondération de la dépense initiale par le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés en collège et le nombre total des élèves fréquentant l'Institution.

Les travaux financés ne peuvent bénéficier qu'aux élèves des classes du collège.

L'ensemble des subventions publiques d'investissement ne devront pas dépasser le taux maximum de 10% des dépenses annuelles de fonctionnement.

Article 4 : Publicité

Pendant la durée du chantier, le maître d'ouvrage devra apposer un panneau indiquant la nature des travaux et l'aide financière attribuée par le Conseil départemental des Bouches-du-Rhône.

Sur les éventuels supports de communication spécifiques aux travaux soutenus, l'établissement bénéficiaire de la subvention fera figurer le logo du département et le montant financier de la participation.

Article 5 : Modalités de liquidation

La subvention départementale sera versée à l'établissement en deux fois :

- sur la base d'un **acompte**, à la signature de la convention, à hauteur de 30% de la dotation attribuée.

- dès la **fin des travaux**, ou au plus tard dans un délai maximum de trois ans à compter du vote de la subvention par la collectivité, pour un montant correspondant au solde de la subvention après fourniture de l'ensemble des factures à hauteur du montant total de la subvention attribuée pour l'opération détaillée dans le dossier de demande de subvention déposé au Conseil départemental.

Le versement du solde de la subvention départementale interviendra sur demande écrite du bénéficiaire, accompagnée d'un état récapitulatif certifié sincère de toutes les dépenses afférentes à l'opération et de toutes les pièces justificatives destinées au service technique instructeur.

Le montant total versé ne saurait être supérieur au montant total des factures transmises. Dans l'éventualité où ce dernier serait inférieur à l'acompte versé par le Département à la signature de la convention, l'établissement devra rembourser la différence.

La date des factures devra être postérieure à la date de limite de dépôt des dossiers de demande de financement au Conseil départemental, à savoir le 15 mars 2023.

Article 6 : Références bancaires

Les références bancaires du compte du bénéficiaire sont (**joindre un RIB**) :

Banque :

N° de compte :

Article 7 : Validité de l'aide

La subvention deviendra automatiquement caduque si les travaux n'ont pas connu de début d'exécution dûment justifié par le maître d'ouvrage dans un délai de trois ans à compter du vote de la subvention par la Commission permanente du Conseil départemental. L'acompte versé à la signature de la convention devra alors être remboursé.

Au-delà du délai de trois ans à compter du vote de la subvention par la Commission permanente du Conseil Départemental, aucune somme ne pourra plus être versée et le crédit sera annulé.

Article 8 : Durée d'amortissement

La durée d'amortissement des financements alloués pour ces travaux est relative à celle appliquée dans la comptabilité de l'organisme de gestion.

Article 9 : Cessation d'activité

En cas de cessation d'activité d'éducation, de résiliation de contrat, de réaffectation des locaux à un ordre d'enseignement non susceptible de bénéficier de l'aide allouée avant l'amortissement complet de l'investissement, le bénéficiaire s'engage à rembourser au Conseil départemental le solde de la subvention non encore amortie.

Article 10 : Utilisation de la subvention

Le bénéficiaire de la subvention s'engage à utiliser les sommes attribuées et à réaliser le projet conformément à l'objet de la subvention et aux éléments décrits dans le dossier de demande de subvention présenté au Département.

Article 11 : Litige

Les parties s'engagent à régler à l'amiable tout litige qui pourrait intervenir. En cas de désaccord persistant, le litige sera porté devant le tribunal administratif de Marseille.

Fait à Marseille, le

**Pour la Présidente du Conseil départemental
des Bouches-du-Rhône
et par délégation**

**Pour l'établissement,
Le Directeur de l'Etablissement**

**Pour l'organisme de gestion
Le représentant de l'organisme de gestion**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

(par ordre chronologique)

➤ **Régions de France** – **Mmes Marie-Florence Bulteau-Rambaud**, vice-présidente de la région Sud, **Mme Florence Dubessy**, vice-présidente de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et **M. Bertrand Deniaud**, vice-président de la région Normandie

➤ **Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)** – **M. Philippe Delorme**, secrétaire général de l'enseignement catholique, **M. Yann Diraison**, adjoint du secrétaire général, en charge du Pôle ressources, **Mme Cécile Christensen**, conseillère aux affaires institutionnelles

➤ **Réseaux français des villes éducatrices (RFVE)** – **Mme Émilie Kuchel**, présidente, **M. Benjamin Vételé**, adjoint au maire de Blois et vice-président, et **Mme Charlotte Denis**, chargée de mission

➤ **Départements de France** – **Mme Marie-Pierre Mouton**, présidente de la commission Éducation, culture et sports et présidente du Département de la Drôme, et **M. Édouard Guillot**, conseiller

➤ **Fédération protestante de France** – **M. Philippe Buttani**, secrétaire du conseil scolaire de la fédération

➤ **Direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'Éducation nationale** – **Mme Marine Camiade**, directrice, **M. Michel Blanc Corbin**, adjoint au sous-directeur de l'enseignement privé, et **M. François Corget**, chef du bureau du budget, de la performance et du dialogue de gestion à la sous-direction de l'enseignement privé

➤ **Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR)** – **Mme Caroline Pascal**, cheffe de l'inspection, **MM. Patrick Allal et Guy Waïss**, inspecteurs généraux

➤ **Association des maires de France (AMF)** – **M. Frédéric Leturque**, vice-président, maire d'Arras, président de la communauté urbaine d'Arras, co-président de la commission éducation, **Mme Delphine Labails**, maire de Périgueux et co-présidente de la commission éducation, **M. Jérôme Riboulet**, directeur de la communication de Mme Delphine Labails, **M. Arthur Bart**, conseiller spécial, **M. Sébastien Ferriby**, conseiller éducation et culture, **Mme Nelly Jacquemot**, responsable du service, et **Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations avec le Parlement

➤ **France Urbaine** – **M. Etienne Chauffour**, directeur

➤ **Syndicat UNSA de l'inspection de l'Éducation nationale (IEN-UNSA)** – **M. Patrick Roumagnac**, secrétaire général, **M. Sébastien Collet**, secrétaire général adjoint chargé du 1^{er} degré, et **M. Jean-François Gaboret**, secrétaire général adjoint chargé du 2nd degré

➤ **Direction générale des collectivités locales** – **M. Stéphane Brunot**, directeur, adjoint à la directrice générale des collectivités locales, **Mme Hélène Martin**, adjointe à la sous-directrice des compétences et des institutions locales, **M. Yoann Blais**, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, et **M. Thomas Montbabut**, chef du bureau du financement des transferts de compétence à la sous-direction des finances locales et de l'action économique

➤ **Fédération des délégués départementaux de l'Éducation nationale (DDEN)** – **M. Eddy Khaldi**, président, **Mme Edith Semerdjian**, secrétaire générale, **Mme Françoise Riss**, trésorière générale, et **M. Bernard Racanière**, conseiller fédéral

➤ **Fédération nationale des établissements privés laïques sous contrat avec l'État** – **M. Frédéric Lucet**, président

➤ **Fédération nationale de l'enseignement privé musulman** – **M. Makhoul Mameche**, président

➤ *Table ronde des organisations syndicales représentant les enseignants de l'enseignement privé sous contrat :*

– **Syndicat professionnel de l'enseignement libre catholique (SPELC)** – **Mme Régine Mahé**, présidente, et **Mme Catherine Blandin**, secrétaire générale

– **Syndicat national de l'enseignement chrétien (SNEC-CFTC)** – **M. Emmanuel Iltis**, vice-président

– **Confédération générale du travail - Enseignement privé (CGT-EP)** – **M. Serge Vallet**, élu au comité consultatif ministériel des maîtres de l'enseignement privé (CCMMEP), **Mme Barbara Danino**, co-secrétaire générale, **Mme Sandrine Vergin**, membre du bureau national, **Mme Pascale Picol**, élue au CCMMEP

– **Fédération de la formation et de l'enseignement privés CFDT (FEP-CFDT)** – **Mme Jessica Bertrand-Drula**, secrétaire nationale, **Mme Carole Berlemont**, secrétaire nationale, **M. Laurent Lamberdière**, secrétaire général

➤ **Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)** – **M. Éric Charbonnier**, analyste à la direction de l'éducation, et **M. Simon Normandeau**, analyste

- *Table ronde des réseaux d'enseignement privé en langues régionales :*
 - **Institut supérieur des langues de la République française** – **M. Jean-Louis Blenet**, président
 - **Réseau Diwan** – **M. Yann Uguen** ;
 - **Association la Bressola** – **M. Guillem Nivet**, président, et **M. Jean-Armel Drothier-Regnery**, directeur administratif ;
 - **Confédération Calandreta** – **Mr Joan Loís Blenet**, président, et **Mme Cristèla Simonato**, coordinatrice ;
 - **Association A.B.C.M. Zweisprachigkeit** – **Mme Karine Sarbacher**, présidente, **Mme Pascale Lux**, vice-présidente, **M. Jean-Luc Untereiner**, directeur ;
 - **Fédération des ikastola** – **M. Hur Gorostiaga**, directeur, et **M. Peio Jorajuria** ;
 - **Fédération Scola Corsa** – **Mme Anna Catalina Santucci**, coordinatrice et **M Jean-Pierre Luciani** membre du conseil d'administration.

- **Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Éducation nationale (Depp)** – **Mme Magda Tomasini**, directrice, et **M. Olivier Monso**, expert sur l'analyse des inégalités dans le système éducatif

- **M. Pierre Merle**, professeur émérite de sociologie

- **M. Aziz Jellab**, Inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, professeur de sociologie associé à l'université Paris Nanterre

- **Comité national d'action laïque** – **Mme Marie-Laure Tirelle**, secrétaire générale, **M. Eddy Khaldi**, président de la fédération des délégués départementaux de l'Éducation nationale, **M. Jean-François Chanet**, membre de la Ligue de l'Enseignement, **M. Jérôme Fournier**, secrétaire national en charge des questions d'éducation du syndicat SE-UNSA, **Mme Béatrice Laurent**, secrétaire nationale éducation et culture du syndicat UNSA-Education, et **Mme Guilaine Morvant-Dubois**, présidente de la FCPE Paris

- **Fédération de la libre pensée** – **M. Dominique Goussot**, vice-président

- **Clerc Avocats** – **Me Théo Clerc**, avocat à la Cour, et **Me Karim Forand**, avocat à la Cour, collaborateur

- **Institut Montaigne** – **M. Baptiste Larseneur**, expert résident et responsable de projets Éducation, et **Mme Marine Lemanissier**, assistante chargée d'études

- **Cabinet Piau** – **Me Valérie Piau**, avocate

➤ **M. Bruno Poucet**, professeur émérite des universités, Université de Picardie Jules Verne

➤ **Mme Marion Oury**, auteure de l'étude « La réforme Affelnet à Paris : un voyage au pays où 15=20 »

➤ **Fonds social juif unifié** – **M. Richard Odier**, directeur général, et **M. Patrick Petit-Ohayon**, directeur du département scolaire

➤ *Table ronde des associations représentant les parents d'élèves:*

– **Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE)** – **Mme Ghislaine Morvan-Dubois**, et **Mme Anne-Charlotte Rossi**, administratrices nationales ;

– **Union nationale des associations autonome de parents d'élèves (UNAAPE)** – **M Patrick Salaün**, président, et **Mme Lydie Benay**, administratrice

➤ **M. Choukri Ben Ayed**, professeur de sociologie

➤ **Direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesco)** – **M. Christophe Géhin**, chef du service du budget et des politiques éducatives territoriales

➤ **Cour des comptes** – **M. Philippe Rousselot**, conseiller maître, président de section, et **M. Philippe Vannier**, vérificateur des juridictions financières

➤ *Table ronde de syndicats représentant les enseignants des établissements publics :*

– **Fédération syndicale unitaire (FSU)** – **M. Grégory Frackowiak**, secrétaire national ;

– **Syndicat national des lycées, collèges, écoles et du supérieur (SNALC)** – **M. Nicolas Glière**, responsable pour l'enseignement privé ;

– **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** – **Mme Marie-Laure Tirelle**, déléguée laïcité ;

– **Fédération nationale de l'enseignement, de la culture et de la formation professionnelle (FNEC FP-FO)** – **M. Clément Poullet**, secrétaire général

– **Fédération SUD éducation**, M. Olivier Cuzon.

➤ **Direction générale des Finances publiques (DGFIP)** – **M. Bastien Llorca**, chef du service de la fonction financière et comptable de l'État, **M. Étienne Duvivier**, chef de la mission risques et audit, **M. Jean Baptiste Carré**, inspecteur principal des Finances publiques, responsable de division

➤ **Association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL nationale)** – **M. Gilles Demarquet**, président national, et **M. Christophe Abraham**, secrétaire général

➤ **M. Vincent Peillon**, ancien ministre de l'Éducation nationale, ancien député européen

➤ **Secrétariat général de l'enseignement catholique (SGEC)** – **M. Philippe Delorme**, secrétaire général, **Mme Nathalie Tretiakow**, adjointe en charge du pôle éducatif, **M. Yann Diraison**, adjoint en charge du Pôle ressources, et **Mme Cécile Christensen**, conseillère aux affaires politiques et institutionnelles

➤ **Direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'Éducation nationale** – **Mme Marine Camiade**, directrice des affaires financières, **M. François Corget**, chef du bureau du budget, de la performance et du dialogue de gestion à la sous-direction de l'enseignement privé, et **M. Lionel Leycuras**, sous-directeur de l'enseignement privé

➤ **Cabinet Louis le Foyer de Costil** – **Me Louis le Foyer de Costil**, avocat

➤ **Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine** – **M. Jean-Luc Chenut**, président, **M. Jeanne Larue**, vice-présidente en charge de l'éducation, **Mme Valérie Lecomte-Tribehou**, directrice générale adjointe, **M. Christine Allain-André**, directrice éducation, jeunesse, sport, et **M. Nicolas Moulin**, conseiller au cabinet du président

➤ **Médiatrice de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur** – **Mme Catherine Becchetti-Bizot**, médiatrice et **MM. Laurent Boireau** et **Thomas David Lewin**, chargés de mission

➤ *Audition conjointe d'organisations professionnelles représentant les chefs d'établissement des premier et second degrés :*

– **M. Bertrand Van Nederveelde**, président de l'organisation professionnelle de chefs d'établissement du 2nd degré Synadic, **M. Gabriel Andrei**, administrateur du Synadic, et **M. Gilles Dupont**, trésorier du Synadic ;

– **M. Benoît Desforges**, vice-président de l'organisation professionnelle de chefs d'établissement du 1^{er} degré Synadec.

➤ **M. Bernard Toulemonde**, ancien recteur et directeur général de l'enseignement scolaire

➤ **M. Patrice Portemann**

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LES RAPPORTEURS AU COURS DES DÉPLACEMENTS

Déplacement à Rennes le 19 janvier 2024

➤ **Direction régionale des finances publiques de la région Bretagne** – **M. Hugues Bied-Charreton**, directeur régional et directeur départemental des finances publiques d’Ille-et-Vilaine, **M. Thierry Eve**, responsable de la mission départementale risques et audits, **M. Benoit Lehoux**, auditeur, et **Mme Ségolène Neyret-Le Gorgeu**, responsable du pôle Gestion publique

➤ Rectorat de l’académie de Rennes – **Mme Marine Lamotte d’Incamps**, secrétaire générale de la région académique Bretagne, **M. Vincent Larzul**, secrétaire général adjoint en charge de l’organisation scolaire, du pilotage et du budget, **M. Miguel Degoulet**, doyen des inspecteurs d’académie – inspecteurs pédagogiques régionaux et **M. Jacques Guégan**, chef de la division des personnels des établissements privés

➤ **M. Michel Pellé**, directeur diocésain de l’enseignement catholique pour le département d’Ille-et-Vilaine

Déplacement à Marseille les 1^{er} et 2 février 2024

➤ **Lycée privé Saint-Louis** – échanges avec **Mme Béatrice Monier-Fernandez**, directrice, l’équipe de direction, le président de l’Ogec et des membres du comité social et économique

➤ **Lycée public Saint-Exupéry** – échanges avec **M. Laurent Sabatier**, proviseur, et l’équipe de direction

➤ **Collège public Édouard Manet** – échanges avec **M. Fabien Deslot**, principal, et des membres du conseil d’administration

➤ **École Lacordaire** – échanges avec **M. Jean-Pierre Collomb**, directeur, l’équipe de direction, le président de l’Ogec et des membres du comité social et économique

➤ **Collège privé Belsunce** – échanges avec **Mme Dominique Astic**, directrice, l’équipe de direction, le président de l’Ogec et des membres du comité social et économique

➤ **Collège public Rosa Parks** – échanges avec **M. Joël Emeric**, principal, l’équipe de direction et des membres du Comité social et économique

➤ **Conseil départemental des Bouches-du-Rhône** – **Mme Béatrice Bonfillon-Chiavassa**, conseillère départementale, déléguée aux collèges, **M. Benjamin Durand**, directeur adjoint de la stratégie, de la gestion et de l'accompagnement à la direction de l'éducation et des collèges, et **M. Philippe Festinesi**, adjoint au chef du service gestion et exploitation des collèges

➤ **Mme Catherine Brigant**, directrice régionale des finances publiques pour la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

➤ **M. Pierre Huguet**, adjoint au maire de Marseille chargé de l'éducation

➤ **M. Bernard Beigner**, recteur, **M. Jean-Yves Bessol**, directeur académique des Bouches-du-Rhône, **M. Jacques Leloup**, directeur diocésain de Marseille et **M. Joël Gillard**, chef de la division des établissements d'enseignement privé