

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ SOUS CONTRAT

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2023

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

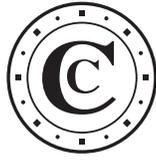
Introduction	5
1 Un dispositif doté d'une large autonomie d'organisation, financé majoritairement par des fonds publics	7
2 Un net recul de la mixité sociale et scolaire, variable selon les territoires	9
3 Des résultats scolaires favorables mais dont la performance reste difficile à mesurer	11
4 Renouveler les relations avec l'État sans remettre en cause l'identité et l'autonomie des établissements sous contrat	13
Recommandations.....	15

Introduction

L'enseignement privé sous contrat regroupait à la rentrée 2022 plus de 2 millions d'élèves, soit 17,6 % des effectifs scolarisés, dans un peu plus de 7 500 établissements. La répartition géographique de ces effectifs sur le territoire n'est pas homogène puisque l'enseignement privé sous contrat est traditionnellement très présent dans l'ouest de la France (41 % des effectifs de l'académie de Rennes, 38 % de ceux de l'académie de Nantes) ainsi que dans les académies de Lille et de Paris. Il tient une place nettement moins importante dans les autres parties du territoire.

Créé par la loi du 31 décembre 1959 dite loi Debré, le régime de l'enseignement privé sous contrat associe au service public de l'éducation des classes au sein d'écoles et d'établissements privés passant avec l'État un contrat aux termes duquel ils prennent certains engagements, comme la conformité aux programmes définis par le ministère de l'éducation nationale et l'absence de discrimination dans l'accueil des élèves. Les familles disposent de leur côté d'une liberté de choix pour la scolarisation de leur enfant. À la différence des écoles, collèges et lycées publics, qui ont l'obligation d'accueillir tous les élèves de leur secteur géographique, les établissements privés peuvent, quant à eux, inscrire les élèves de leur choix.

Ce régime du contrat préserve le « caractère propre » des établissements privés. Non définie par les textes en vigueur, cette notion recouvre le projet éducatif de l'établissement, qui peut s'exprimer par son caractère confessionnel, ou encore par des orientations pédagogiques spécifiques (enseignements en langues régionales ou enseignements bilingues). L'enseignement privé sous contrat est marqué par la prépondérance de l'enseignement catholique (96 % des effectifs). Bien que d'une taille beaucoup plus réduite, les autres réseaux confessionnels (notamment juif, musulman) connaissent une augmentation prononcée de leurs effectifs depuis une dizaine d'années, de même que les réseaux en langues régionales, également très actifs.



1 Un dispositif doté d'une large autonomie d'organisation, financé majoritairement par des fonds publics

Les établissements privés sous contrat bénéficient d'une large autonomie d'organisation : les pouvoirs de leurs chefs d'établissements sont plus étendus que ceux de leurs collègues du public en matière non seulement d'inscription des élèves, mais aussi de recrutement des enseignants comme des autres personnels, d'organisation des services et des remplacements en cas d'absence, et - pour le seul premier degré - d'évaluation des enseignants.

Les enseignements sont dispensés par plus de 142 000 professeurs, qui ont l'État pour employeur, sont gérés par les rectorats et affectés dans un établissement privé sous contrat avec l'accord de son chef d'établissement. Ils ont la qualité soit de *maître contractuel* pour les enseignants permanents (près de 116 000 en 2021-2022), recrutés par les mêmes concours que les enseignants du secteur public, soit de *maître délégué*, pour ceux qui assurent les suppléances (près de 26 400 en 2021-2022). Quoique rémunérés par l'État selon un principe de parité avec leurs collègues du public, ces enseignants du privé ne sont pas fonctionnaires. La proportion de maîtres délégués affectés dans les établissements privés sous contrat (17 %) est nettement supérieure à celle des enseignants contractuels dans le secteur public (5 %), ce qui permet d'assouplir la gestion des établissements et de réduire le coût

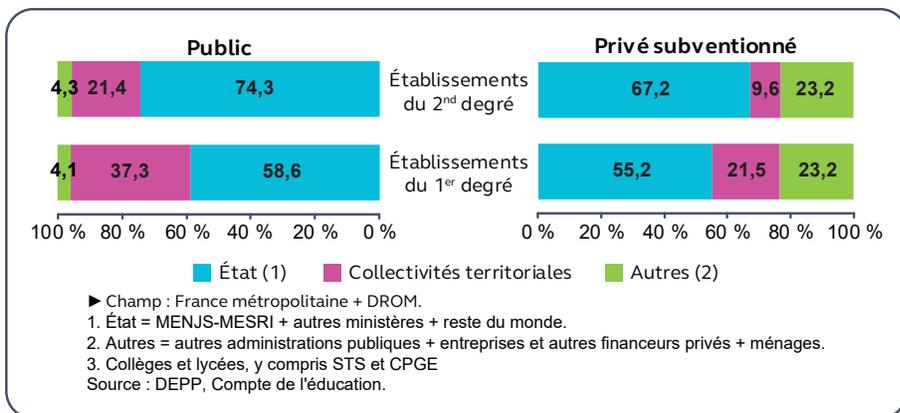
payé par l'État pour le secteur privé. Les coûts sont également minorés par la moindre proportion d'agrégés affectés dans ces établissements (3,16 % contre 6,84 % dans le secteur public d'enseignement).

Les moyens consacrés par l'État à ces établissements sont regroupés, au sein du budget de l'État, dans le programme 139 – *Enseignement privé sous contrat* de la mission interministérielle *Enseignement scolaire* (MIES). S'élevant à 8 Md€ en 2022, ces crédits financent à la fois la rémunération des enseignants et le forfait d'externat versé aux établissements du second degré, destiné à couvrir leurs charges de personnels de vie scolaire.

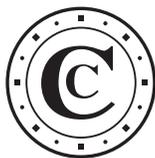
Ils doivent être déterminés par l'application d'un « ratio de 20 % » qui limite les effectifs d'élèves du secteur privé sous contrat à un cinquième de ceux du public. De manière globale, le financement apporté par l'État aux établissements privés sous contrat est prépondérant dans leur modèle économique : 55 % pour le 1^{er} degré et 68 % pour le 2nd degré. Cette part de financement est peu différente de celle observée pour les établissements publics, dont l'État assure respectivement 59 % et 74 % du financement. La part revenant aux familles s'élève à 22 % dans le 1^{er} degré et à 23 % dans le 2nd degré.

Un dispositif doté d'une large autonomie d'organisation, financé majoritairement par des fonds publics

Répartition du financement des établissements publics et privés subventionnés selon l'origine en 2020, en %



Source : Cour des comptes, d'après données DEPP, Repères et références statistiques - RERS 2022

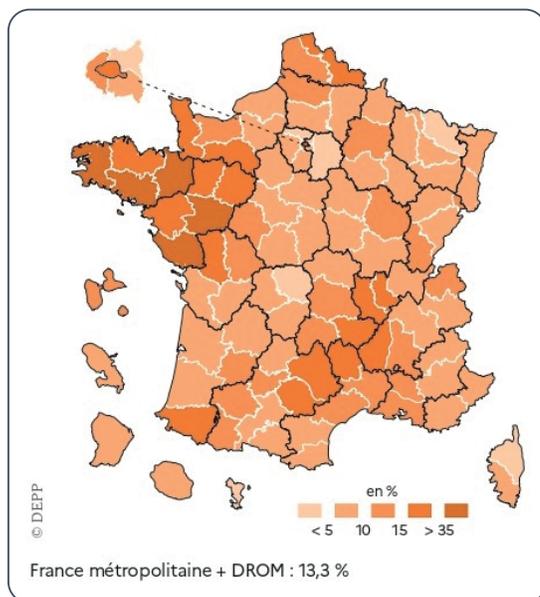


2 Un net recul de la mixité sociale et scolaire, variable selon les territoires

La proportion des élèves de l'enseignement privé sous contrat connaît une relative stabilité depuis plusieurs décennies, avec une part des effectifs totaux qui augmente toutefois de 16,55 % en 2011 à 16,97 % en 2021. Traditionnellement, cette part est plus faible dans le 1^{er} degré (13,39 % en 2021) et plus forte dans le 2nd degré (21,3 % pour le collège, 21,2 % pour les lycées d'enseignement général et technologique et 19,3 % pour les lycées professionnels en 2021). Bien qu'une évolution légèrement

plus favorable des effectifs dans le privé sous contrat que dans le public depuis dix ans soit observée, elle reste de faible ampleur. Elle reste limitée par les contraintes de financement de l'enseignement privé sous contrat dont les ouvertures de classe doivent dépendre d'un « besoin scolaire reconnu » par le recteur. De fait, le plafonnement opéré par ce « ratio des 20 % » ne permet pas de variations importantes des parts respectives de l'enseignement privé sous contrat et de l'enseignement public.

Part du secteur privé sous contrat dans le 1^{er} degré, rentrée 2020



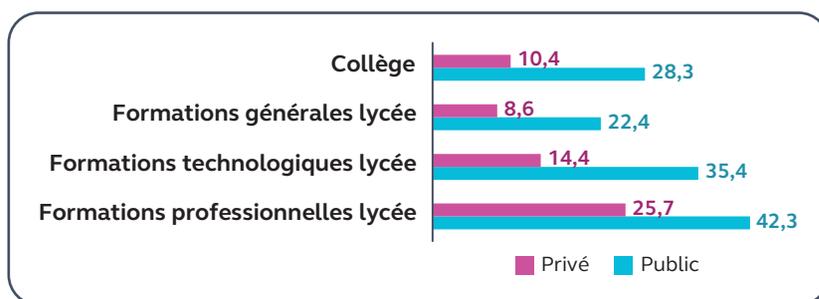
Source : DEPP, Géographie de l'école édition 2021

Un net recul de la mixité sociale et scolaire, variable selon les territoires

Alors que les effectifs apparaissent globalement stables, la mixité sociale dans les établissements privés sous contrat est en fort recul depuis une vingtaine d'années. Les élèves de familles très favorisées, qui constituaient 26,4 % des effectifs de l'enseignement privé sous contrat en 2000, en représentent 40,2 % en 2021 et les élèves de milieux favorisés ou très favorisés sont désormais majoritaires dans ce secteur (55,4 % en 2021) alors qu'ils représentent 32,3 % des élèves dans le public. À l'inverse, la part des élèves boursiers s'élevait à 11,8 % des

effectifs en 2021 dans le privé sous contrat, contre 29,1 % dans le public. Ces écarts importants sont confirmés par tous les indicateurs, notamment les « indices de position sociale » (IPS), indicateurs synthétiques utilisés pour étudier et décrire les populations scolaires dans les établissements scolaires. L'IPS d'un établissement décrit le niveau moyen du milieu social de ses élèves, niveau plus ou moins favorable à l'apprentissage. Il est à noter que les écarts d'IPS sont également importants entre les établissements publics.

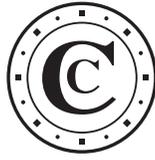
Part des élèves boursiers en 2021 selon la formation (%)



Source : Cour des comptes d'après données DEPP. RERS 2022

Les explications à ce phénomène sont nombreuses : une baisse des effectifs dans les établissements où la mixité sociale est traditionnellement la plus forte (écoles rurales et lycées professionnels), des stratégies croissantes des familles visant à éviter les établissements publics de secteur, des frais de scolarité qui peuvent évincer une partie des familles les plus modestes, une politique de sélection des élèves qui ne prend qu'insuffisamment en compte des objectifs d'ouverture sociale. À cet égard, l'enseignement catholique apparaît dans une situation spécifique : parmi les réseaux confessionnels, il est

celui où la part du caractère propre religieux apparaît la moins marquée, ce qui est confirmé par les informations disponibles sur les motivations des familles, qui font rarement état de motifs confessionnels. L'enseignement privé sous contrat apparaît ainsi majoritairement comme un enseignement « de recours » face à un enseignement public perçu par une partie des familles comme moins performant et moins sécurisant. Il se montre soucieux des objectifs de mixité sociale, mais force est de constater qu'aucune mesure dans ce sens n'est aujourd'hui véritablement suffisante.



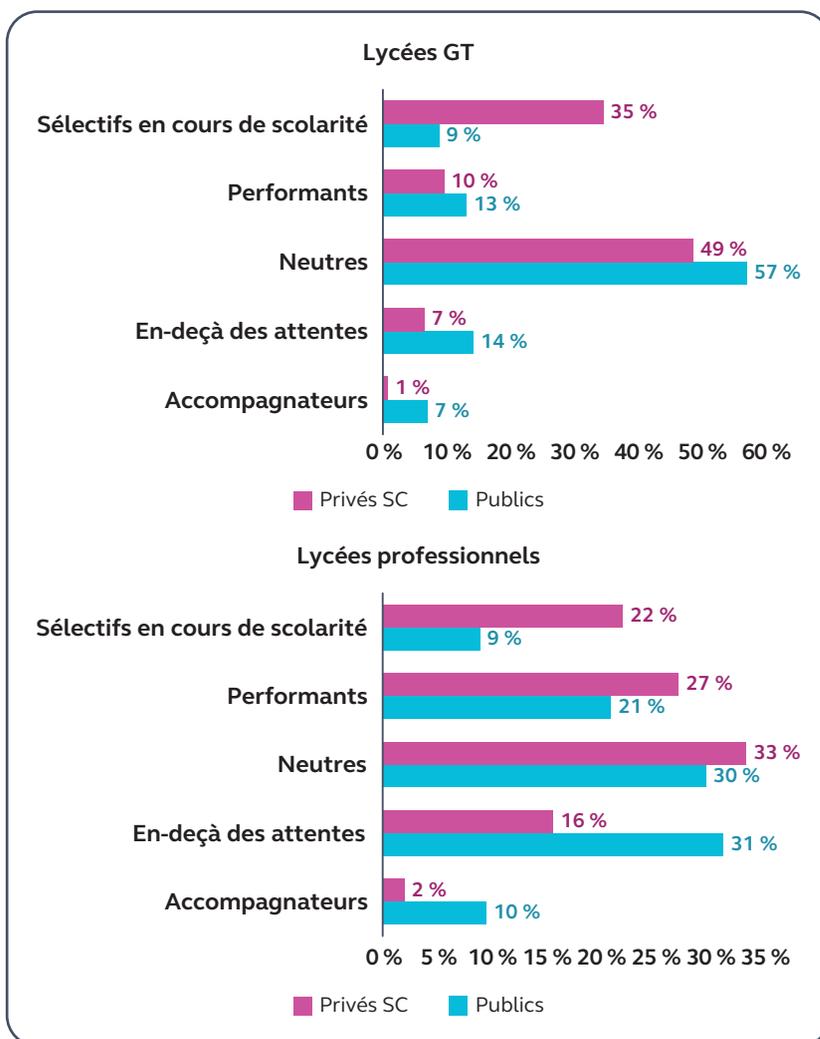
3 Des résultats scolaires favorables mais dont la performance reste difficile à mesurer

Les résultats scolaires du secteur privé sous contrat apparaissent globalement meilleurs que ceux du secteur public. Toutefois, dans la mesure où une forte corrélation existe entre résultats scolaires et caractéristiques socio-économiques des familles, ces résultats sont fortement influencés par les populations accueillies. Rares sont les indicateurs qui permettent d'en tenir compte dans l'appréciation des résultats des élèves. Les « indicateurs

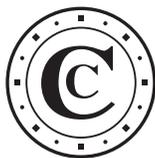
de valeur ajoutée » (IVAL) calculés par le ministère de l'éducation nationale ne donnent lieu à aucun classement des établissements entre eux (les « classements » circulant dans la presse étant issus de calculs faits par les journalistes et non par le ministère). Les travaux de recherche actuellement disponibles ne permettent pas d'identifier dans le privé sous contrat une plus-value supérieure ou inférieure à celle de l'enseignement public.

Des résultats scolaires favorables mais dont la performance reste difficile à mesurer

IVAL 2021 - Répartition des lycées par famille, selon le secteur



Source : DEPP



4 Renouveler les relations avec l'État sans remettre en cause l'identité et l'autonomie des établissements sous contrat

L'enseignement privé sous contrat apporte une contribution indiscutable à l'offre de formation. En tant que composante du service public de l'éducation, il doit être davantage mobilisé au service de la performance éducative et de la mixité sociale. Pour cela, les relations entre l'État et les établissements privés sous contrat doivent être renouvelées en profondeur.

Le contrat d'association, qui résulte de la loi Debré, est un document d'une grande importance symbolique. Il prévoit des engagements de la part des établissements (accueil de tous les élèves, application stricte des programmes de l'éducation nationale) en contrepartie d'un financement de la part de l'État. Dans ce cadre, ce dernier se voit également reconnaître d'importantes prérogatives en matière de contrôle, portant sur l'utilisation de l'ensemble des moyens accordés aux établissements privés sous contrat, y compris le forfait d'externat. Or ces contrôles ne sont pas ou peu exercés : le contrôle financier des établissements privés sous contrat, qui incombe aux directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP et DRFiP), n'est pas mis en œuvre ; le contrôle pédagogique, réalisé par les inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR), est exercé de manière minimaliste ; le contrôle administratif, qui relève de l'inspection générale

de l'enseignement, du sport et de la recherche (IGÉSR) et des recteurs, n'est mobilisé que ponctuellement lorsqu'un problème est signalé. Par ailleurs, le suivi des contrats se révèle peu rigoureux, certains rectorats ne possédant pas ces documents sur la base desquels des sommes conséquentes sont pourtant versées.

Pour autant, le contrat d'association tel qu'il a été conçu dans la loi Debré, et les contrôles qui en sont la contrepartie, ne constituent pas un instrument permettant précisément d'« associer » l'enseignement privé sous contrat aux objectifs poursuivis par l'État. Aujourd'hui, le dialogue de gestion entre l'État et l'enseignement privé sur les problèmes de fond – mixité sociale, équité territoriale dans la répartition des moyens, performances scolaires, politique éducative – est presque inexistant.

La gestion des moyens, des ouvertures et des fermetures de classes est principalement déléguée aux réseaux d'enseignement privés en lien avec la direction des affaires financières (DAF) du ministère de l'éducation nationale. Le poids des rectorats, qui pourraient mieux apprécier localement les besoins scolaires reconnus, est insuffisant. En 2021, la comparaison entre les effectifs des classes du secteur public et ceux du secteur privé sous contrat montre que la distribution

Renouveler les relations avec l'État sans remettre en cause l'identité et l'autonomie des établissements sous contrat

des moyens d'enseignement ne tient pas suffisamment compte des difficultés des élèves accueillis : les classes du privé sous contrat sont moins chargées en lycée, ainsi qu'en SEGPA¹, alors qu'elles accueillent des élèves moins défavorisés. À l'école et au collège, les effectifs des classes du secteur privé ne sont guère plus élevés que ceux du public hors éducation prioritaire (+ 1,8 élève par classe à l'école élémentaire et + 1,5 au collège) bien que, outre l'accueil d'élèves plus favorisés, le secteur privé soit moins implanté en zone rurale où les classes sont moins chargées. Comme c'est aussi le cas dans le secteur public, l'attribution des moyens aux établissements prend insuffisamment en compte leur situation géographique, sociale et scolaire. C'est pourquoi une rénovation de ce dialogue privilégiant l'échelon local apparaît désormais nécessaire.

La loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, suivie de la loi du 24 août 2021 confortant les principes de la République, ont pourtant d'ores et déjà engagé une dynamique en affirmant un objectif de mixité sociale, applicable à la fois aux établissements scolaires publics et privés (art. 58 de la loi de 2021) ; des commissions de concertation académiques compétentes à cet égard ont également été créées (art. 59 de la loi de 2021), mais cela n'est pas encore mis en œuvre dans toutes les académies.

Dans cette perspective, plutôt que de fixer au niveau national des quotas d'élèves de milieux défavorisés ou boursiers, qui ne sont pas appliqués au secteur public lui-même, la Cour propose d'engager chaque établissement privé sous contrat dans une nouvelle démarche contractuelle et de lui fixer des objectifs en termes de composition sociale définis localement. Ainsi, deux grandes orientations sont proposées :

- conforter le dialogue entre l'enseignement privé sous contrat et l'État au niveau académique, en réservant au niveau national la discussion de l'équilibre des moyens entre les réseaux, en s'assurant que les rectorats, en lien avec les directeurs académique des services de l'éducation nationale (DASEN) et les représentants des réseaux, décident des ouvertures de classes au plan local, afin de tenir compte au plus près du terrain des besoins éducatifs ;
- dans le cadre du dialogue mené au niveau local, moduler les moyens attribués aux établissements privés sous contrat en fonction des caractéristiques sociales des populations accueillies, comme la Cour le recommande pour le secteur public, en s'appuyant sur un contrat d'objectifs et de moyens signé par chaque établissement privé sous contrat, par le rectorat et éventuellement par la collectivité territoriale de rattachement.

1. Section d'enseignement général et professionnel adapté, au sein d'un collège, accueillant des élèves de la 6^e à la 3^e qui présentent des difficultés scolaires importantes.

Recommandations

1. Préciser, dans les documents budgétaires, les principes et modalités de répartition des financements entre l'enseignement public et l'enseignement privé sous contrat (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

2. 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 (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

3. 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 (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

4. Intégrer, dans les modèles d'allocation des moyens aux établissements privés sous contrat, des critères tenant compte du profil des élèves scolarisés, des caractéristiques spécifiques de l'établissement, notamment géographiques, en s'appuyant sur un contrat d'objectifs et de moyens signé par chaque établissement privé sous contrat, le rectorat et éventuellement la collectivité territoriale de rattachement (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse*).

5. Dans les documents budgétaires, introduire des critères d'évaluation de la performance tenant compte de la répartition sociale et scolaire des élèves et élaborer un indicateur par programme, commun à la mission enseignement scolaire, pour mieux apprécier la répartition sociale et scolaire des élèves, présentant notamment les proportions d'élèves issus de milieux moyens et défavorisés (*ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

