



9

LIBÉRER

Nos écoles, nos collèges et nos lycées

Les chiffres à retenir¹ :

Premier et second degrés



Enseignement public

Enseignement privé

855 028 enseignants

Enseignants du premier degré :
330 496 dont **20 991 profs pas en charge d'une classe**

Enseignants du second degré : 387 030
dont **36 196 profs pas devant les élèves**

Enseignants du premier degré : 44 034

Enseignants du second degré : 93 468

12 194 024 élèves

En théorie, on compte 17,7 écoliers par enseignant du premier degré contre 24,3 en moyenne par classe en réalité

En théorie, on compte 11,2 élèves par enseignant du second degré contre 26 en moyenne par classe en réalité

En théorie, on compte 20 écoliers par enseignant du premier degré contre 25,2 en moyenne par classe en réalité

En théorie, on compte 12,4 élèves par enseignant du second degré contre 21,3 en moyenne par classe en réalité

93,5 milliards d'euros de dépenses

Dont **34,5 milliards d'euros** de surcoût de production annuel de l'enseignement public par rapport à l'enseignement privé sous contrat.



- ▶ **11,9 milliards d'euros** de surcoût des retraites des enseignants du public ;
- ▶ **10,2 milliards d'euros** de surcoût de la masse salariale des enseignants du public ;
- ▶ **12,4 milliards d'euros** de surcoût des dépenses locales de fonctionnement et d'investissement.

La dépense en matière d'éducation est colossale en France : 93,5 milliards d'euros en 2014, tous financeurs confondus (c'est-à-dire en incluant les dépenses des ménages et des entreprises et les dépenses de personnels des collectivités) pour ce qui concerne les écoles primaires, les collèges et les lycées (premier et second degrés public et privé sous contrat).

Si réduire la dépense d'éducation ne sera jamais une proposition recevable, on peut (et l'on doit) demander de faire mieux à moyens constants. La Cour des comptes l'a martelé en 2013 dans sa plus grande étude sur les enseignants en France : *Nous ne souffrons pas d'un manque de moyens, mais d'une mauvaise gestion des moyens mis à notre disposition*. Elle avait raison car sur nos 93,5 milliards d'euros de dépenses d'éducation, 36 % sont en réalité un surcoût de gestion de l'enseignement public par rapport au privé. Cela représente 34,5 milliards d'euros qui pourraient être économisés (ou mieux investis) tous les ans mais ce, à condition de réformer profondément notre système.

Hélas, cette surdépense n'est pas un gage de bonne performance des élèves ou de conditions de travail et/ou d'enseignement satisfaisantes.

Alors que parents d'élèves et enseignants se plaignent année après année des classes surchargées (24,3 élèves par classe en moyenne) comment expliquer que le vrai ratio d'élèves par enseignant soit de 15,3 dans le premier et le second degrés² ? Comment expliquer que dans le premier et le second degré on compte 62 576 agents bénéficiant du statut d'enseignant titulaire qui ne sont pas devant des élèves³ ? Il est faux, dans ces conditions, de parler de sous-encadrement. Comment expliquer que la scolarité d'un élève du primaire du secteur public coûte 3 159 euros de plus que celle d'un élève du primaire privé et que ce surcoût soit également de 3 744 euros entre un élève du second degré public par rapport au privé⁴, comment peut-on trouver normal que deux enseignants ayant suivi la même carrière pour les mêmes rémunérations, l'un dans le public et l'autre dans le privé, ne touchent pas la même retraite⁵ ? Que le taux de remplacement des absences d'enseignants soit de 98 % dans le privé contre 91 % dans le public en moyenne⁶ ?

Un système éducatif ankylosé... qui conduit à une baisse de résultats⁷

En 2011, l'OCDE soulignait que l'absence de réforme structurelle (et le recours uniquement à des hausses et baisses de dépenses) aggravait la performance des élèves sur le long terme. Alors qu'aucune réforme de fond n'est lancée, les résultats du système éducatif français dans l'étude comparative internationale des systèmes d'éducation, PISA, montrent qu'entre 2003 et 2013, il y a eu :

- une baisse du niveau moyen en mathématiques (où la France perd cinq places, et passe de la 13^e à la 18^e place sur 34 pays) ;
- une augmentation du nombre d'élèves en difficulté ;
- une aggravation des déterminismes sociaux : le système éducatif français est aujourd'hui celui des pays de l'OCDE où l'origine sociale des élèves importe le plus dans leurs résultats scolaires. Une tendance qui s'est accrue ces dix dernières années.

Les dernières études du ministère sur l'évaluation des élèves (Cedre 2003-2009-2015) de juillet 2016, soulignaient également que 40 % des élèves ne maîtrisaient pas les compétences attendues à la sortie du CM2 et que 15 % des élèves sont en grande difficulté de compréhension du français à la sortie du collège. Des statistiques qui montrent que la tendance est à la baisse pour la performance de nos élèves. Une tendance qui ne peut pas être inversée uniquement par un changement de méthode pédagogique ou une refonte des programmes. Non, une mauvaise gestion des établissements, un mauvais management des équipes... tout cela, conduit nécessairement à une démotivation du personnel et donc à des heures d'enseignement de moins bonne qualité.

■ 1 (Voir p. 10) *Repères et références statistiques 2015 et 2016 (tableaux Excel donnés par le ministère)*.

■ 2 Voir infographie p. 10.

■ 3 *Repères et références statistiques 2015 (tableau 9.1)*.

■ 4 Voir tableau p. 12.

■ 5 Voir simulation p. 16.

■ 6 PLF 2016, programme 139.

■ 7 *Government at a Glance 2011 et France PISA 2012, de l'OCDE. Publication de la DEPP : Cedre 2015 - Nouvelle évaluation en fin de collège : compétences langagières et littéraires et Cedre 2003-2009-2015 - Maîtrise de la langue en fin d'école : l'écart se creuse entre filles et garçons.*

Comparatif des dépenses de l'enseignement public et privé (1^{er} et 2^d degrés) en 2014⁸ et en euros, tous financeurs confondus (État, collectivité, ménages et entreprises)

	1 ^{er} degré		2 ^d degré	
	Public	Privé	Public	Privé
Nombre d'élèves	5 880 897	907 683	4 247 700	1 157 700
Dépenses totales (incluant les dépenses de personnels des collectivités)	40 238 300 000 €	3 343 000 000 €	47 858 100 000 €	8 709 000 000 €
Dépenses totales par élève	6 842 €	3 683 €	11 266 €	7 522 €
Surcoût du public par élève	3 159 €		3 744 €	
Surcoût du public par an	18 578 933 601 €		15 904 036 512 €	

À cause de l'excédent de dépense par élève, l'enseignement public, premier et second degrés, coûte **34,5 milliards d'euros** de plus que l'enseignement privé sous contrat pour les mêmes missions

ORIGINES DU SURCÔÛT				
Retraites des enseignants				
Dépenses de retraites totales	7 112 319 817 €	354 191 455 €	10 338 633 667 €	891 370 735 €
Dépenses de retraites par élève	1 209 €	390 €	2 433 €	769 €
Surcoût des retraites du public par élève	819 €		1 663 €	
Surcoût des retraites du public par an	4 817 506 027 €		7 068 118 444 €	

À cause de l'excédent de la dépense par élève, les dépenses de retraites des enseignants du public coûtent **11,9 milliards d'euros** par an, de plus, que celles des enseignants du privé sous contrat

Dépenses du personnel enseignant				
Dépenses de personnels enseignants totales (hors CAS)	12 230 103 678 €	1 468 863 824 €	20 919 118 678 €	3 659 755 349 €
Masse salariale (hors CAS) par élève	2 079 €	1 618 €	4 924 €	3 161 €
Surcoût de la masse salariale du public par élève	461 €		1 763 €	
Surcoût de la masse salariale du public par an	2 713 304 469 €		7 491 164 287 €	

À cause de l'excédent de la dépense par élève, les dépenses du personnel enseignant public coûtent **10,2 milliards d'euros** par an, de plus, que celles des enseignants du privé sous contrat

Dépenses publiques locales (personnels non enseignants, fonctionnement et investissement) dont personnels non enseignants⁹				
Dépenses totales pour les lycées			4 941 758 591 €	444 561 642 €
Dépenses pour les lycées, par élève			2 682 €	878 €
Surcoût public pour le lycée, par élève			1 803 €	
Surcoût public pour le lycée, par an (pour 1 701 100 lycéens dans le public en 2015)			3 068 597 279 €	
Dépenses totales pour les collèges			3 870 008 076 €	387 834 822 €
Dépenses pour les collèges, par élève			1 556 €	569 €
Surcoût public pour le collège, par élève			986 €	
Surcoût public pour le collège, par an (pour 2 633 900 collégiens dans le public en 2015)			2 598 763 774 €	
Dépenses totales pour les écoles	10 251 873 695 €	473 810 526 €		
Dépenses pour les écoles, par élève	1 743 €	522 €		
Surcoût public pour les écoles, par élève	1 221 €			
Surcoût public pour les écoles, par an (pour 5 880 897 écoliers dans le public en 2014)	7 182 045 461 €			

À cause de l'excédent de la dépense par élève, les dépenses locales de fonctionnement et d'investissement du public coûtent **12,4 milliards d'euros*** par an, de plus, que celles de l'enseignement privé sous contrat

D'où vient le surcoût ?

Dans certains États américains, les parents qui inscrivent leurs enfants dans l'enseignement privé peuvent bénéficier d'une déduction fiscale équivalente à ce que l'État économise par rapport à une scolarité publique. Si on imaginait mettre en place un système équivalent en France, l'impôt sur le revenu des parents d'élèves du privé pourrait être allégé de plus de 30 milliards d'euros. C'est la somme que les pouvoirs publics économisent sur l'année scolaire des élèves du privé sous contrat par rapport au public, lorsqu'on compare la dépense par élève.

Lorsque l'on compare la dépense de tous les financeurs (à 64 % l'État, à 28 % les collectivités, à 7 % les ménages et à 1 % les entreprises), on constate que la dépense par élève est 3 159 euros supérieur pour un élève du primaire public et de 3 744 euros supérieur pour un élève du secondaire public. À la fin de l'année scolaire 2014, cela représentait une surdépense

de 34,5 milliards d'euros du public par rapport au privé. Évidemment les ménages participent beaucoup plus au financement de l'enseignement privé (3 milliards d'euros, soit 25 % des dépenses totales que l'on peut assimiler aux frais de scolarité contre 3,8 milliards d'euros, soit 5 % des dépenses totales pour le public¹⁰).

Ce surcoût de 34,5 milliards d'euros de dépense d'enseignement public par rapport au privé repose :

- à 30 % sur la masse salariale des enseignants du public, dont le travail horaire et la gestion coûtent plus cher que dans le privé ;

- à 34 % sur les dépenses de retraites plus importantes dans le public que dans le privé ;

- à 36 % sur des dépenses des collectivités (fonctionnement, investissements, personnels techniques) plus élevées dans le public que dans le privé subventionné par un forfait d'externat, dont le montant est calculé par élève.

Absence, concours, retraite et temps de travail des enseignants : un poids financier pour le public

La masse salariale, pensions et charges incluses, des enseignants des premier et second degrés public et privé sous contrat, pèse 57 milliards d'euros en 2014 (contre 49,9 milliards en 2011 selon la Cour des comptes). Cela représente plus de 61 % de la dépense totale¹¹. Avec un tel poids, il est facile d'imaginer que la moindre erreur de gestion des effectifs enseignants peut vite paralyser tout le système éducatif ou en tout cas, l'alourdir de plusieurs milliards d'euros.

Un (sur)coût de la paie des enseignants du public de 10,2 milliards

Le tableau comparatif page 12 montre que la masse salariale annuelle des enseignants par élève est bien plus élevée dans le public : 2 079 euros par an et par élève dans le premier degré public contre 1 618 euros par an et par élève dans le privé. Et 4 924 euros par an et par élève dans le secondaire public contre 3 161 euros dans le privé. Surcoût à l'année : 10,2 milliards d'euros

pour les caisses publiques. Plusieurs causes viennent expliquer cette surdépense du public : l'emploi d'enseignants « fantômes » et le recours à des enseignants « plus chers » dans le public.

7,9 % de profs « pas devant les élèves » au minimum

Par nature, tous les enseignants recrutés dans le privé sont « devant les élèves », c'est-à-dire qu'ils font la classe. Cela peut sembler logique mais l'enseignement public se caractérise par un très grand nombre d'enseignants qui ne sont « pas devant une classe » : ils sont 20 991 dans le premier degré public, 36 196 dans le second degré public¹². Pour le premier et second degrés publics, cela représente 7,9 % des effectifs et ramené à la masse salariale du public, cela représente presque 1 milliard d'euros de rémunérations versées à des enseignants qui ne sont pas dans une classe, qui ne s'occupent ni d'élèves en difficulté ou handicapés, qui ne sont pas remplaçants et ne forment pas,

■ 8 (Voir page 12) *Dépenses totales en 2014 (courantes + capital), des finances finaux : Repères et références statistiques 2015 et 2016. Compte de l'éducation et DGCL pour les dépenses locales. Fnoגע pour l'enseignement privé. RAP 2014 du programme enseignement scolaire pour les retraites et la masse salariale enseignante. (Note : pour des raisons d'arrondis, certains totaux ou sous-totaux diffèrent légèrement de la somme des montants détaillés.)*

■ 9 (Voir page 12) *Pour le privé : forfait d'externat et subventions locale moyenne par collectivité. Source : Fnoגע.*

■ 10 *Repères et références statistiques 2015.*

■ 11 *RAP 2014 du programme enseignement scolaire.*

■ 12 *Repères et références statistiques 2015 (tableau 9.1, 9.4 et 9.10).*

non plus, d'autres enseignants. Un phénomène mieux maîtrisé dans l'enseignement privé, qui recrute lui-même son personnel administratif, son personnel technique, ses contractuels, et passe par le rectorat pour trouver ses enseignants titulaires : ici, tout est géré en suivant un principe d'optimisation des dépenses et tous les enseignants... donnent des cours.

Si depuis quelques années, les bilans sociaux du ministère sont transparents sur les chiffres de l'emploi réel des enseignants, ils restent muets sur les occupations de ceux qui n'enseignent pas. En 2005, le député Jean-Yves Chamard¹³, avait enquêté sur leur répartition. Il en ressortait que 27 % exerçaient en dehors du secondaire ou du ministère de l'Éducation nationale (dans les établissements français à l'étranger, dans le service pénitentiaire, dans les hôpitaux, pour la formation professionnelle, etc.) ; que 21,6 % des agents étaient détachés ou mis en disponibilité ; que 43,6 % étaient des conseillers pédagogiques, des remplaçants inoccupés, des enseignants en surnombre disciplinaire – comprendre qu'ils ne trouvent pas de classe –, des « remplaçants incapables d'enseigner », des « enseignants en réadaptation » ; des décharges à 100 % pour direction d'école et des décharges pour activité syndicale ou d'associations (notamment sportives). Enfin, on comptait pas moins de 5,1 % d'agents déchargés de leur service à 100 % pour « décharges non

statutaires ». Le rapport concluait que si certaines décharges pouvaient être légitimes, les situations étaient très diverses, très difficiles à comptabiliser et surtout, pas publiées par le ministère de l'Éducation. Au final, le rapport soulignait le fait qu'il était « juste de reconnaître que les principes fondateurs du système éducatif et les statuts des personnels enseignants sont souvent les causes premières des contraintes et des coûts de gestion de l'enseignement scolaire ». Presque dix ans plus tard, rien n'a changé.

Le poids du concours sur le nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire

Statut oblige, le temps de travail des enseignants du public et du privé est identique. Le nombre moyen d'heures d'enseignement par semaine et par enseignant est de 17,3 heures dans le public et 17,2 heures dans le privé. L'origine du surcoût n'est donc pas là. La principale différence est dans le type d'enseignants engagés. L'enseignement public employant des enseignants « plus coûteux » que l'enseignement privé. On compte seulement 4 % de contractuels parmi les enseignants du public contre 17 % de contractuels parmi les enseignants du privé. Or, un titulaire du second degré gagne 2 782 euros net par mois en moyenne dans le public et 2 448 euros dans le privé. Alors que des non-titulaires gagnent 1 959 euros dans le public et 1 659 euros dans le privé.

■ 13 Rapport d'information sur la gestion des personnels enseignants des premier et second degrés n'exerçant pas devant des classes de l'enseignement scolaire (M. Jean-Yves Chamard) n° 2215 - Assemblée nationale.

■ 14 Bilan social du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche - 2014-2015.

Nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire moyen dans le second degré public (2014-2015)

	% des effectifs totaux	Heures d'enseignement	Salaire moyen (net 2013) ¹⁴
Agrégés et chaires supérieures	13,6	14,72	3 640 € (agrégé)
Certifiés et assimilés	64,6	17,65	2 561 €
Adjoints et chargés d'enseignement	0,38	17,24	2 939 €
Professeurs d'enseignement général de collège	0,58	17,76	2 939 €
Professeurs de lycée professionnel	15,25	18,7	2 680 €
	100	17,3	

Source : Ministère de l'Éducation nationale, RERS 2015, tableau 9.12 - Le service des enseignants dans le second degré (public et privé).

Pour ne rien arranger, le second degré public compte aussi plus d'agrégés dans ses effectifs. Avec des salaires plus élevés, (dans le public, 3 460 euros net par mois en moyenne pour un agrégé du second degré contre 2 561 euros pour un certifié) des heures supplémentaires mieux indemnisées et un service obligatoire plus court (15 heures par semaine), chacune des heures d'enseignement d'un enseignant agrégé coûte donc plus cher pour le contribuable. Or, les agrégés représentent 13,6 % des effectifs totaux du second degré public contre seulement 4,07 % dans le privé.

Il y a d'ailleurs une incohérence à ce que des agrégés enseignent aux collèges, voire aux lycées et non pas, dans l'enseignement supérieur. En 2010, la Société des agrégés évoquait ainsi le « mal-être » des agrégés qui ne trouvent pas leur place dans « le collège, les zones violentes ou les sections technologiques » à cause de « l'impossibilité de tisser avec leur auditoire les liens de complicité intellectuelle auxquels leurs études les avaient préparés et sans lesquels ils ne voient pas de bonheur d'enseigner possible¹⁵ ». Si nous ne mettons pas en doute le malaise de ces enseignants, cela souligne l'insuffisance qui règne dans le système de gestion des carrières des enseignants trop peu et mal évaluées (voir l'encadré p. 18). Le seul moyen d'obtenir plus de reconnaissance, d'être considéré comme un enseignant de niveau supérieur est de valider un concours (qui est une épreuve de connaissances seulement) à un instant T de sa carrière. Cela permet d'accéder à un autre service obligatoire, une autre grille salariale... mais cela ne prend pas en compte la valeur du travail en classe, ni les spécificités de chaque enseignant.

Un mode de recrutement dépassé

Devant tant de rigidité, il ne faut pas s'étonner des difficultés rencontrées par le gouvernement de François Hollande pour trouver les 60 000 enseignants supplémentaires. Ce n'est pas tant le fait d'une crise de l'engagement, ou d'un manque de candidats ayant le niveau requis pour le Capes, mais bien une crise du modèle de recrutement uniquement sur des bases théoriques, qui ne prend pas en compte l'aspect « expérience », pédagogie, etc. On compte 51 000 enseignants non titulaires, majoritairement des contractuels et dont la moitié enseigne dans le privé¹⁶. Ils enseignent déjà, ont acquis une expérience de terrain que n'ont pas encore les enseignants stagiaires (déjà titularisés avant même d'avoir vu une classe !) et verraient leurs rémunérations valorisées de plusieurs centaines d'euros par mois en validant le concours. Pourtant, le concours interne du Capes (dossier suivi d'un oral) en 2016, qui devait mettre en valeur cette expérience de terrain, ne leur a offert que 830 places contre 7 416 places pour le concours externe¹⁷ (épreuve écrite suivie d'un oral). Le comble étant qu'un contractuel de la fonction publique a accès à la titularisation au bout de quatre ans de service. C'est la règle sauf dans l'Éducation nationale, où la seule solution pour un contractuel est de valider le concours, externe ou interne (dossier suivi d'un oral). Il est vrai qu'au bout de six ans, l'Éducation nationale doit trouver un temps plein (18 heures d'enseignement) au contractuel en question. Une fausse solution puisque dans la pratique et sans limite géographique, l'offre peut vite devenir impossible à accepter avec quatre heures par-ci, six heures par-là, une heure ici...

Nombre d'heures d'enseignement hebdomadaire moyen dans le second degré privé (2014-2015)

	% des effectifs totaux	Heures d'enseignement
Agrégés et chaires supérieures	4,07	14,29
Certifiés et assimilés	61,58	17,6
Adjoints et chargés d'enseignement	2,52	16,93
Professeurs d'enseignement général de collège	0,027	16,07
Professeurs de lycée professionnel	11,52	18,5
	100	17,2

■ 15 « Y a-t-il un malaise enseignant » ? Enquête de la Société des agrégés de l'Université sur le moral des professeurs du second degré, 2009 - 2010.
 ■ 16 Repères et références statistiques 2015.
 ■ 17 Voir le site du ministère de l'Éducation.

Des retraites plus généreuses de 11,9 milliards d'euros par an, pour le public

Les enseignants du privé, qui sont aussi titulaires, sont bien employés par le ministère de l'Éducation nationale qui gère leurs carrières (avancement, mutation, mobilité). Ils sont rémunérés sur une grille indiciaire assimilée au public. En revanche, leurs retraites dépendent du régime général et des caisses de retraites complémentaires, ce qui induit une différence

dans la rémunération nette (taux de cotisations plus fort) et dans les droits à retraite (retraites nettement plus faibles dans le privé, et ce parfois pour des carrières identiques). Ainsi, les cotisations acquittées par l'enseignant privé sont de 4 à 7 points supérieurs sur le salaire brut pour des retraites inférieures. Selon les simulations faites pour la Fondation iFRAP¹⁸, la différence au moment de la retraite est conséquente :



■ Une mère de deux enfants ayant servi 11,5 ans de services sédentaires, 28 ans de services actifs avant de prendre sa retraite à 58 ans et 4 mois au 11^e échelon de professeur des écoles (158 trimestres + 16 trimestres enfants, sans décote).

- Sa retraite de l'enseignement privé : 2 279 euros par mois ;
- Sa retraite de l'enseignement public : 2 448 euros (soit 7 % de plus).

Le différentiel monte jusqu'à 13,5 % de plus si elle finit sa carrière au 6^e échelon hors classe.



■ Un père de deux enfants, certifié, départ à la retraite à 60 ans et 10 mois sans décote (164 trimestres), au 11^e échelon certifié.

- Sa retraite de l'enseignement privé : 2 285 euros par mois ;
- Sa retraite de l'enseignement public : 2 339 euros (soit 2 % de plus).

Le différentiel monte à 9 % de plus s'il finit sa carrière au 6^e échelon hors classe des certifiés.

Cette différence de traitement n'est pas sans conséquence pour les dépenses publiques : la retraite d'un enseignant du premier degré public coûte donc 819 euros par élève de plus que celle d'un collègue du privé. Pour le second degré, le surcoût par élève est de 1 663 euros (voir le détail dans le tableau de la page 12). Coût de cette surfacture à la fin de l'année scolaire : 11,9 milliards d'euros. Et la dernière réforme de la carrière des enseignants, décidée par le ministère au printemps 2016, risque d'accentuer encore l'écart public/privé en permettant à presque tous les enseignants d'atteindre le hors classe. Désormais, tous les professeurs, quelle que

soit leur manière de servir, avanceront au même rythme. Les avancements de carrière sont donc rendus... automatiques, et ce sans qu'aucune nouvelle forme d'évaluation ou d'inspection de la qualité du travail des enseignants ne soit mise en place. Le mot d'ordre, c'est l'égalité de traitement et surtout, de permettre au plus grand nombre d'enseignants d'atteindre le hors classe. Au rythme annuel de 7 % et sur une carrière d'environ 38 ans, tous les professeurs devront pouvoir mécaniquement accéder à la hors classe. Une catégorie qui donne une bien meilleure retraite aux enseignants du public qu'à ceux du privé.

■ 18 Voir le site spécialisé : www.retraiteenseignementprivé.com

Ce nouveau « rythme unique d'avancement » est présenté comme « plus transparent » sur le site du ministère de l'Éducation nationale. C'est dire la confiance qui règne rue de Grenelle vis-à-vis des appréciations que pourraient porter les chefs d'établissement, les inspecteurs et les recteurs, sur les person-

nels enseignants. Le maître mot de la gestion actuelle des enseignants : l'égalité de traitement jusqu'à la démotivation. À l'inverse, la Fondation iFRAP propose de (re)motiver les enseignants en reconnaissant leur individualité et leurs capacités et cela, en s'inspirant des règles du privé.

Proposition n° 1 : passer à des recrutements sous contrat

Recruter sur des contrats de droit privé : tous les nouveaux enseignants devront être recrutés sous un contrat (CDD ou CDI) de droit privé, signé entre l'établissement scolaire et l'intéressé avec l'accord de la collectivité qui dote financièrement l'établissement. Les cursus universitaires et les formations devront être aménagés pour ne plus viser l'obtention du concours mais la gestion d'une salle de classe et la pédagogie. Une fois le diplôme validé, les futurs enseignants devront postuler eux-mêmes auprès des établissements et passer par des entretiens d'embauche avec les directeurs d'établissement. La rémunération de ces nouveaux entrants se fera à partir d'une grille de référence aménagée en fonction du diplôme, des performances, des responsabilités prises dans l'établissement (soutien, tâches administratives, bivalence, remplacement).

Instaurer la bivalence : il faut autoriser et encourager la bivalence des enseignants qui, s'ils sont capables d'enseigner plusieurs matières, doivent pouvoir le faire (aujourd'hui en France, un enseignant capable d'enseigner deux matières est obligé de n'en choisir qu'une à la titularisation).

Permettre un basculement progressif : pour le stock d'enseignants titulaires, une rationalisation des obligations réglementaires de service (ORS) prévues dans leur statut doit être décidée notamment en introduisant la globalisation annuelle de leur service et en y incluant des tâches de soutien individualisé, d'accompagnement et de conseil, ainsi que la formation continue. Une possibilité de sortir volontairement de la titularisation doit être proposée pour ceux qui le souhaitent.

Ne pas autoriser que les temps de formation continue se superposent aux temps d'enseignement, comme cela se pratique aujourd'hui.

Annualiser le nombre d'heures d'enseignement obligatoire des enseignants et remonter ce temps à 750 heures pour les enseignants du second degré (moyenne de l'Union européenne contre 648 heures actuellement en France). En parallèle, il faut mettre à plat toutes les décharges horaires pour en vérifier le bien-fondé.

Charger le stock d'agrégé de la formation et du soutien des nouveaux enseignants en complément de leur service obligatoire actuel de 15 heures par semaine. Plus de responsabilité au sein de l'établissement, cela doit être la justification des meilleures rémunérations des agrégés et non pas, simplement, la validation d'un concours de connaissance.

Développer la mobilité des enseignants au sein des niveaux de l'enseignement obligatoire et leur permettre d'enseigner dans plusieurs niveaux sur une année scolaire (par exemple : CM2 et 6^e).

■ 19 Selon une étude du ministère (« Enseigner en collège et lycée en 2008 »), les enseignants passent 9 heures par semaine en moyenne à ce travail personnel (correction des copies - 6 heures - ou recherche documentaire - 3 heures et demie -).

Des enseignants non évalués

En règle générale, dans l'OCDE, les évaluations sont le plus régulièrement faites par le chef d'établissement et l'équipe de direction... sauf en France (et en Belgique) où l'évaluation est assurée par « un panel composé de personnes extérieures », l'inspection générale de l'Éducation nationale, date de création : 1885 ! Rapports d'activité au compteur ? Un seul, datant de mai 2016 qui souligne qu'en 2015, l'inspection générale de l'Éducation nationale a produit 40 rapports dont seulement 15 sont actuellement en ligne et que sur 156 inspecteurs généraux appartenant au corps, près de 10 % sont détachés ou mis à disposition. Pour les épauler dans leur tâche, on compte plus de 2 000 inspecteurs de l'Éducation nationale (1^{er} degré, enseignement technique et information/orientation), et 2 000 inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) chargés du second degré. Ces deux corps sont à la disposition des recteurs. On compte donc un peu moins de 4 200 agents chargés d'évaluer nos enseignants. C'est peu. Cela fait 203 enseignants par inspecteur alors que l'année scolaire compte environ 180 jours travaillés.

Mais cela, c'est si la cadence des inspections était optimum car, dans les faits, les rythmes d'inspection sont très variables d'une académie à l'autre. Un professeur dans un lycée témoignait du fait que les inspections pédagogiques étaient si rares (intervalle entre cinq et dix ans) que certains professeurs demandent eux-mêmes une inspection lorsque celle-ci tarde trop. Un enseignant sera donc évalué quatre à cinq fois (au mieux) tout au long de sa carrière sur des critères qui sont flous, réducteurs et peu explicites. Et il semble impossible d'évaluer la qualité professionnelle de l'enseignant en une seule inspection de moins de deux heures, qui ne rend pas compte des activités « invisibles » des enseignants (rencontres avec les parents, discussions avec les élèves hors de la salle de classe). La date de l'évaluation est connue à l'avance par les enseignants qui peuvent préparer leur classe à cet événement, quitte à créer une atmosphère qui ne correspond pas à la réalité. Le résultat de l'évaluation n'est connu que plusieurs mois après que celle-ci a eu lieu.

Au vu de ces défaillances, c'est aujourd'hui l'ancienneté qui joue un rôle prépondérant dans la progression salariale des enseignants, affectant négativement leur motivation et la qualité des cours dispensés.

Proposition n° 2 : prendre en compte la performance des enseignants

Donner la compétence d'évaluation des équipes enseignantes aux directeurs d'établissement.

L'évaluation par le chef d'établissement pourrait s'appuyer sur plusieurs critères parmi lesquels :

- l'assiduité des enseignants (absentéisme, remplacement de collègue, tâches administratives, rencontre avec les parents, heure de soutien, etc.) ;
- l'engagement dans le projet éducatif et pédagogique de l'établissement ;
- l'organisation d'activités extrascolaires ;
- les résultats des élèves dans l'établissement ;
- l'organisation d'évaluations nationales dans chaque matière en début et en fin d'année scolaire afin d'observer la progression de chaque élève au cours de l'année scolaire.

Donner aux inspecteurs le rôle de médiateur en cas de conflit entre un enseignant et son chef d'établissement.

Lier rémunération et performance : la fin du système de rémunération à l'ancienneté pour la mise en place d'un salaire de base annuel commun à tous les enseignants et de primes individuelles modulables, doit permettre de mieux rémunérer les bons enseignants. Le montant total des primes représentera 0 à 30 % du salaire annuel et elles seront versées par le chef d'établissement après évaluation. Il disposera, pour cela, d'une enveloppe globale inextensible permettant de limiter les évaluations complaisantes.

Un pilotage des moyens et des établissements décidé au sommet et sans responsable local

12,4 milliards d'euros de surcoût à cause d'une dépense par élève du public non encadrée

Les établissements privés ont la particularité d'embaucher et de rémunérer eux-mêmes tout leur personnel non enseignant ce qui n'est pas le cas dans les établissements où la collectivité est employeuse. La région pour les lycées, le département pour les collèges et la commune pour les écoles (une division du travail qui, par ailleurs, ne repose sur aucun fondement concret). Ainsi, chaque collectivité dote ses établissements publics selon ses besoins... mais elle dote, également, chaque établissement privé d'un forfait d'externat ou d'un forfait communal pour couvrir les indemnités du personnel non enseignant et les dépenses de matériels. Ce forfait est versé par élève et par an et il est, en théorie, calculé selon les mêmes critères que pour les classes correspondantes de l'enseignement public.

Voilà pour la théorie, car dans la pratique les dépenses locales (qui doivent recouvrir les dépenses de fonctionnement, d'investissement et les dépenses de personnels non enseignants) sont loin d'être égales entre le public et le privé. Ainsi, en Bourgogne, le conseil régional verse 1 093 euros par lycéen du privé, ce qui

représente le montant obligatoire du forfait. En parallèle, sa dépense vers les lycées publics est supérieure de 512 euros par élève. Mais la tendance générale est quand même à ce que les collectivités augmentent le montant obligatoire du forfait pour le privé : ainsi, en Bretagne, le forfait est augmenté de 309 euros par rapport à l'obligation ; de 125 euros pour le département de l'Ain. Mais malgré cette tendance :

- les régions dépendent, en moyenne, 2 682 euros par lycéen du public contre 878 euros de forfait pour un lycéen du privé ;

- les départements dépendent 1 556 euros par collégien du public contre 569 euros de forfait pour un collégien du privé ;

- enfin, les communes dépendent 1 743 euros en moyenne par écolier du public contre 522 euros de forfait pour un écolier du privé.

Les dépenses locales pour l'enseignement public sont donc supérieures de 12,4 milliards d'euros par an (voir le détail dans le tableau p. 12). Autrement dit, l'enseignement privé s'autogère à moindre coût, ce qui démontre bien que des économies de gestion sont envisageables dans notre système éducatif mais ce, à condition de mieux planifier les dépenses et de nommer des responsables.

Proposition n° 3 : lancer le financement par forfait pour les établissements publics

Proposer à des établissements volontaires d'être autonomes et financés par un forfait, par élève et par an. Ce forfait serait versé en fonction du nombre d'élèves et des formations. Ces établissements seraient libres de gérer leurs bâtiments, leur budget et le recrutement de leurs personnels dont ils seront chargés de verser les salaires (enseignants ou non) tout en s'engageant à suivre le programme et la pédagogie de l'Éducation nationale.

Autoriser le passage en délégation de gestion des établissements scolaires publics, pour les communes qui en feraient le choix.

Supprimer la règle du 80/20 des accords Lang-Couplet qui plafonnent actuellement les moyens du privé sous contrat à 20 % du budget global de l'action éducatrice de l'État.

Qui décide quoi ?

Une organisation très centralisée

Reste à savoir comment les établissements privés parviennent à fonctionner à moindre coût ?

La clef, c'est l'autonomie et l'obligation de résultat. La France est l'un des pays de l'OCDE qui possède le plus de « chefs d'établissement » (environ 60 000 contre 20 000 en Allemagne). Para-

doxalement, nous sommes aussi l'un des pays où les chefs d'établissement ont le moins de pouvoir et d'autonomie pour la gestion de leur établissement : nous avons nommé des exécutants quand la tendance au niveau de l'OCDE est à la recherche de managers spécialisés. En 2008, l'OCDE²⁰ s'était penchée sur la question de savoir « qui décide quoi » pour les établissements scolaires, et il en ressortait que les chefs d'établissement des collèges français étaient autonomes sur 31 % des décisions à appliquer contre 59 % pour l'État et ses services (académies et rectorats) et 10 % pour la région. Ces mêmes pourcentages étaient, au Royaume-Uni, de 11 % des décisions prises par l'État, 4 % par le niveau local et 85 % par les écoles elles-mêmes. En Suède, le pouvoir de décision repose plus équitablement entre l'établissement scolaire (47 %) et les communes (36 %) contre seulement 18 % pour l'État. À noter, qu'aux Pays-Bas, 100 % des décisions sont prises au niveau de l'école.

En 2014, nos « chefs d'établissement » selon l'OCDE, étaient au nombre de 62 555, mais tous n'ont pas les mêmes compétences.

■ Ainsi, les 46 962 qui sont à la tête d'écoles publiques n'ont pas le statut de « personnel de direction ». Conséquence : ils ne sont pas le supérieur hiérarchique des professeurs et ne les notent pas, ni ne contrôlent leur travail ;

■ Les personnels de direction publics proprement dits, sont donc au nombre de 14 218 et ne sont présents que dans les 7 854 établissements publics du second degré ;

■ Il en va différemment dans le privé sous contrat, où les 4 828 directeurs d'école primaires sont bien considérés comme des « chefs d'établissement » avec leurs 2 911 collègues du second degré.

Ainsi, seulement 25 % de nos chefs d'établissement ont le rôle de supérieur hiérarchique incluant tous les chefs d'établissement privé, du premier et second degrés.

Des chefs d'établissements « manager » dans le privé

Le degré d'autonomie d'un établissement, notamment en ce qui concerne le budget et le

recrutement des équipes, est directement lié aux pouvoirs du chef d'établissement dont la responsabilité est nettement plus engagée dans le privé que dans le public. Ainsi, le chef d'établissement du privé qui ne bénéficie pas de la protection du statut de la fonction publique signe un contrat de droit privé (CDD ou CDI) et est recruté sur entretien avec l'autorité de tutelle (le propriétaire de l'établissement, également financeur). Il recrute lui-même tout son personnel enseignant et non enseignant. En 2004, le ministère de l'Éducation soulignait déjà que cela pouvait avoir l'avantage d' « une plus grande cohésion de l'équipe pédagogique »²¹. C'est aussi et surtout une question d'autorité : quelle autorité peut avoir un chef d'établissement du public quand le rectorat (c'est-à-dire l'État) dirige la carrière des personnels de son établissement ? Quand les équipes techniques sont employées par la collectivité locale responsable de l'établissement ? Dans le cas d'un établissement regroupant un collège et un lycée publics, on compte donc pas moins de quatre employeurs distincts : l'établissement, l'État, la région et le département... tous se reposant sur un directeur d'établissement pour gérer cet ensemble, un chef d'établissement dit « supérieur hiérarchique », mais à qui on aurait oublié de donner un pouvoir de sanction ou de gratification vis-à-vis de ses équipes, puisque tout passe par le rectorat, les corps d'inspection de l'Éducation nationale, ou les collectivités. C'est cette mentalité de déresponsabilisation des acteurs de l'Éducation qu'il faut changer, d'autant que ni le directeur d'établissement public, ni l'enseignant titulaire ne sont responsables devant l'établissement ou les élèves : l'État, suite à la validation du concours, prend la charge et la responsabilité des titulaires et se charge des sanctions, s'il doit y en avoir. À titre informatif, en 2014, sur l'intégralité de la fonction publique d'État qui inclut les enseignants, seulement 0,1 % des agents ont été sanctionnés (3 177 agents²²).

Est-ce vraiment un hasard si le personnel enseignant du privé est mieux remplacé, en cas d'absence, que le personnel enseignant du public, ou est-ce plutôt une question de plus libre organisation du temps de travail des équipes ? Le taux

■ 20 Améliorer la direction des établissements scolaires, Volume 1 : Politiques et pratiques, OCDE 2008.

■ 21 Education & formations – n° 69, juillet 2004.

■ 22 Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2015, DGAFP.

de remplacement des absences des enseignants²³ est de 98 % dans le privé contre 91 % dans le public en moyenne (97 % dans le second degré et 85 % dans le premier degré avec 17 jours par enseignant d'absences toutes causes, en moyenne dans le public). Il faut dire que, pour le chef d'établissement du privé, trouver un remplaçant est plus simple que dans le public où les titulaires remplaçants ne sont destinés à remplacer que des absences de plus de deux semaines. Si l'absence est plus courte, le chef d'établisse-

ment doit donc recruter un vacataire (étudiant, jeune retraité, documentaliste...), via le rectorat, ou demander à un professeur de remplacer son collègue absent. Dans le privé, le vivier de professeurs remplaçants n'existe pas mais les remplacements sont paradoxalement plus faciles à organiser pour le directeur. En cas d'absence, le directeur peut donc : soit recruter un suppléant, en demandant les coordonnées d'un candidat disponible à sa direction, soit proposer à ses enseignants de remplacer leur collègue.

« Le secteur libre » en pleine croissance

Entre la rentrée 2014 et 2015, le privé hors contrat comptait 82 établissements et 3 184 élèves supplémentaires et contrairement à une idée répandue, ces établissements sont bien inspectés par le rectorat sur les titres exigés des directeurs et des maîtres, sur l'obligation scolaire, sur l'instruction obligatoire, sur le respect de l'ordre public et des bonnes mœurs, sur la prévention sanitaire et sociale. Le socle commun des connaissances qui fixe ce qu'un élève doit savoir en fin de période d'instruction obligatoire (donc à 15-16 ans) est donc respecté, c'est surtout la pédagogie qui change et certains de ces établissements sont très réputés comme les écoles Montessori, dont une vingtaine d'établissements restent hors contrat.

Alors que le système public et privé sous contrat suit un cadre très strict, il est illusoire et injuste de croire que l'Éducation nationale convient à toutes les familles. Et aujourd'hui, le développement de l'enseignement hors contrat n'est pas encouragé... mais au contraire découragé. C'est le cas notamment d'une enseignante, Céline Alvarez, qui a développé et mis en pratique une pédagogie alternative dans une zone d'éducation prioritaire pendant trois ans, soutenue de manière informelle par le ministère de l'Éducation avant que le changement de majorité parlementaire et de gouvernement ne l'ait forcée à abandonner son projet, malgré les bons résultats obtenus. D'autres initiatives, comme l'école hors contrat « Cours Alexandre-Dumas » à Montfermeil, soulignent l'importance des bons rapports avec le rectorat pour faire prospérer l'école... alors même que ces établissements ne touchent pas de fonds publics. Ces restrictions limitent leur développement.

Les établissements du premier et second degrés hors contrat ont perçu 350 millions d'euros des ménages et des entreprises en 2015. Mais, il faut souligner que les établissements hors contrat de formation d'apprentis, du supérieur et les organismes de formation extrascolaire ont tout de même perçu 2,2 milliards d'euros du secteur public contre 8,5 milliards d'euros des ménages et des entreprises. Comment expliquer cette différence de moyens ? Aujourd'hui les parents qui ont recours à des cours particuliers dans des structures commerciales du type « Acadomia » ou « Anacours » ont un avantage fiscal sous forme d'une réduction d'impôt de 50 %. Alors pourquoi ne pas donner les mêmes moyens au premier et second degrés hors contrat qu'au secteur extrascolaire qui vient aujourd'hui combler les manquements de l'Éducation nationale de façon presque systématique ?

Proposition n° 4 : développer le hors contrat

Encourager l'innovation et faciliter le financement d'écoles hors contrat avec une incitation fiscale (crédit d'impôt de 50 %) comme pour le soutien. L'avantage fiscal consenti aux parents d'élèves du privé hors contrat prendrait la forme d'une réduction d'impôt mais seulement pour les institutions accréditées. Ces établissements seraient : « Libres des moyens, mais comptables des résultats. »

■ 23 PLF 2016, programme 139.

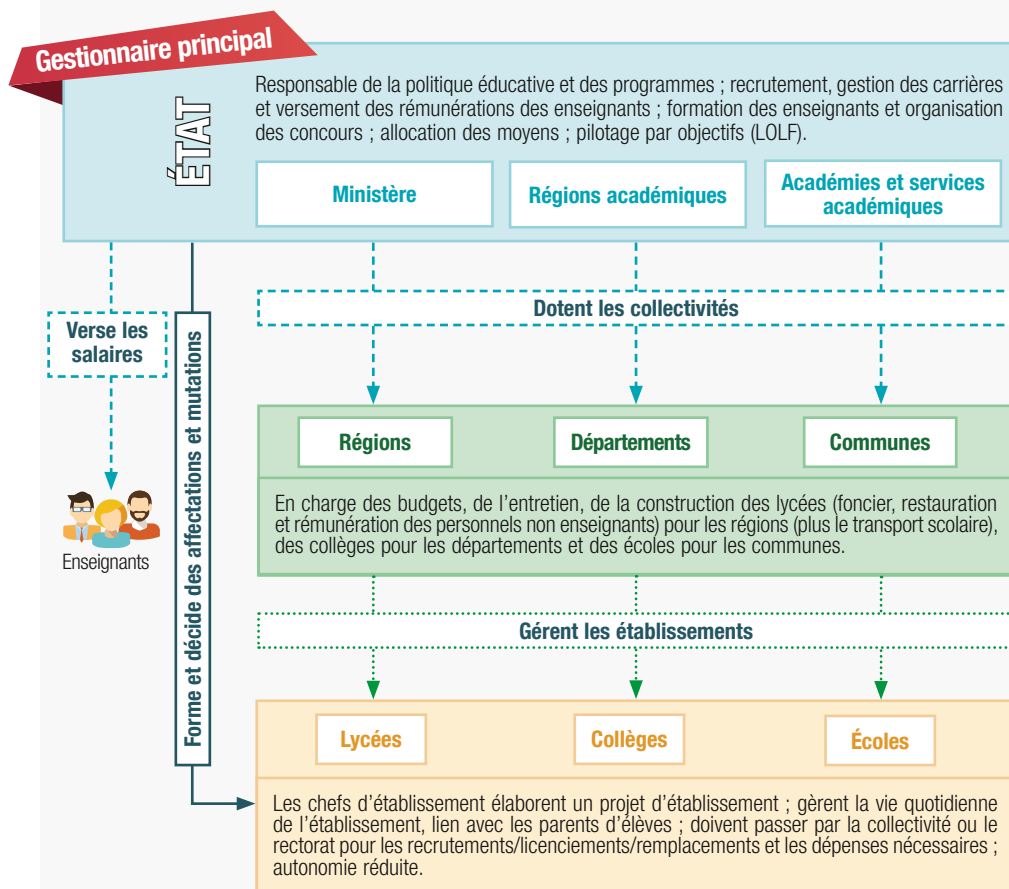
Proposition n° 5 : une politique éducative décidée au niveau local (voir schémas p. 22 et 23).

Embaucher des managers : aligner les conditions d'embauche des chefs d'établissement du public sur ceux du privé, ainsi que leurs compétences (budget et embauche du personnel). Faire du chef d'établissement, un véritable manager de l'équipe en plaçant tout le personnel de l'établissement (enseignants inclus) directement sous son autorité et en lui octroyant une place dans l'évaluation des enseignants.

Supprimer les rectorats et les académies : décentraliser (pour de vrai) la politique éducative aux régions et donner plus d'autonomie au niveau local (communes et établissements) alors que l'État conservera les missions de formation des enseignants, d'élaboration des programmes et de publication des données (voir les schémas ci-contre).

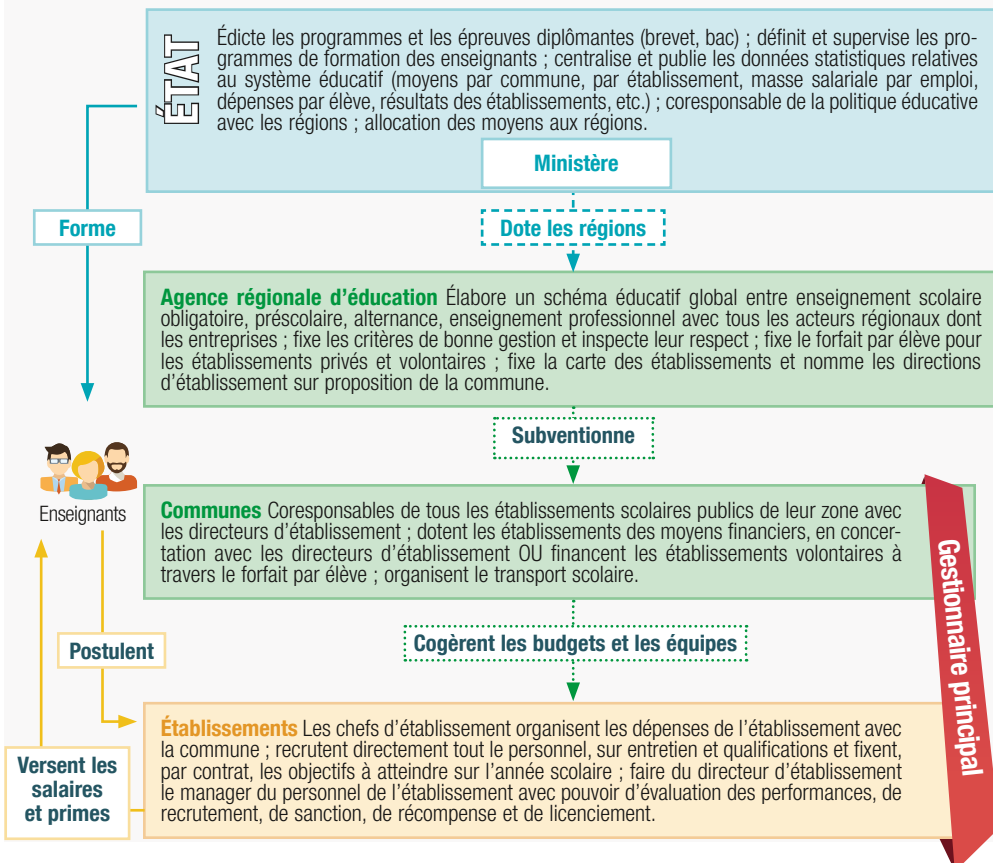
Créer des agences régionales d'éducation et donner la gestion de tous les établissements des premier et second degrés publics aux communes : supprimer et fusionner les 127 structures académiques dans l'administration régionale qui deviendrait l'autorité compétente de l'Éducation

Organisation de l'enseignement public : schéma actuel



nationale. Avec la formation professionnelle, l'alternance, en lien avec l'État et les entreprises, chaque région serait responsable de construire sa politique éducative dans la perspective de promouvoir une gestion et des dépenses plus saines sur leur territoire ainsi que des cursus stimulants et aboutissant à l'emploi pour les jeunes de la région. Ces agences régionales seraient donc chargées de financer leur politique éducative et de subventionner les communes, chargées de la gestion de tous les établissements scolaires du premier et du second degré de leur zone. Au niveau des établissements, cela donnerait plus d'autonomie aux établissements publics et à leurs directeurs, en limitant les échanges à un interlocuteur unique, la commune et en leur donnant le rôle d'employeur sur tout le personnel. Concernant la fusion des rectorats dans l'administration régionale, on peut imaginer un temps de transition où les rectorats régionalisés continueraient d'administrer les carrières des enseignants titulaires jusqu'à ce que la fin du statut des nouveaux entrants assèche le stock de titulaires.

Organisation de l'enseignement public : proposition iFRAP



Les propositions de la Fondation iFRAP pour refonder notre système éducatif

■ Proposition n° 1 : passer à des recrutements sous contrat

Recruter sur des contrats de droit privé, signé entre l'établissement scolaire et l'intéressé avec l'accord de la collectivité qui dote financièrement l'établissement.

Autoriser et encourager la bivalence des enseignants.

Permettre un basculement progressif : pour le stock d'enseignants titulaires, rationaliser les obligations réglementaires de service prévues dans leur statut et annualisé le service obligatoire. Une possibilité de sortir volontairement de la titularisation doit être proposée pour ceux qui le souhaitent.

Ne pas autoriser que les temps de formation continue se superposent aux temps d'enseignement.

Annualiser le temps de travail des enseignants et monter à 750 heures d'enseignement obligatoire (moyenne UE) dans le second degré pour tous les enseignants.

Mettre à plat toutes les décharges horaires pour en vérifier le bien-fondé.

Charger le stock d'agrégé de la formation et du soutien des nouveaux enseignants en complément de leur service obligatoire actuel de 15 heures par semaine.

Développer la mobilité des enseignants au sein des niveaux de l'enseignement obligatoire.

■ Proposition n° 2 : prendre en compte la performance des enseignants

Donner la compétence d'évaluation des équipes enseignantes aux directeurs d'établissement. L'évaluation par le chef d'établissement pourrait s'appuyer sur plusieurs critères parmi lesquels l'assiduité des enseignants, l'engagement dans le projet éducatif, etc.

Donner aux inspecteurs le rôle de médiateur en cas de conflit entre un enseignant et son chef d'établissement.

Lier rémunération et performance : le montant total des primes représenterait 0 à 30 % du salaire annuel et elles seraient versées par le chef d'établissement après évaluation. Il disposera, pour cela, d'une enveloppe globale inextensible permettant de limiter les évaluations complaisantes.

■ Proposition n° 3 : lancer le financement par forfait pour les établissements publics

Proposer à des établissements volontaires d'être auto-

només et financés par un forfait, par élève et par an. Ce forfait serait versé en fonction du nombre d'élèves et des formations. Ces établissements seraient libres de gérer leurs bâtiments, leur budget et le recrutement de leurs personnels dont ils seront chargés de verser les salaires (enseignants ou non) tout en s'engageant à suivre le programme et la pédagogie de l'Éducation nationale.

Autoriser le passage en délégation de gestion des établissements scolaires publics, pour les communes qui en feraient le choix.

Supprimer la règle du 80/20 des accords Lang-Couplet qui plafonne à 20 % l'attribution des moyens publics à l'enseignement privé.

■ Proposition n° 4 : développer le hors contrat

Encourager l'innovation et faciliter le financement d'écoles hors contrat avec une incitation fiscale comme aujourd'hui pour le soutien.

■ Proposition n° 5 : une politique éducative décidée au niveau local

Embaucher des managers : aligner les conditions d'embauche des chefs d'établissement du public sur ceux du privé, ainsi que leurs compétences (budget et embauche du personnel). Faire du chef d'établissement, un véritable manager de l'équipe en plaçant tout le personnel de l'établissement (enseignants inclus) directement sous son autorité et en lui octroyant une place dans l'évaluation des enseignants.

Supprimer les rectorats et les académies : l'État conservera les missions de formation des enseignants, d'élaboration des programmes et de publication des données.

Créer des agences régionales d'éducation et donner la gestion de tous les établissements des premier et second degrés publics aux communes : supprimer et fusionner les 127 structures académiques dans l'administration régionale qui deviendrait l'autorité compétente de l'Éducation nationale. Avec la formation professionnelle, l'alternance, en lien avec l'État et les entreprises, chaque région serait responsable de construire sa politique éducative dans la perspective de promouvoir une gestion et des dépenses plus saines sur leur territoire ainsi que des cursus stimulants et aboutissant à l'emploi pour les jeunes de la région. Ces agences régionales seraient donc chargées de financer leur politique éducative et de subventionner les communes chargées de l'entretien de tous les établissements scolaires du premier et du second degré de leur zone.