

NOTE

Plan de sortie du financement public de l'«enseignement privé : la question des personnels

Ultérieurement, un travail sur la situation des personnels des établissements d'enseignement agricole privés sous contrat complétera la présente note qui concerne uniquement ceux de l'enseignement non spécialisé.

L'esquisse du plan de sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat dessinée par la Fédération nationale de la Libre Pensée (FNLP) repose sur l'ouverture d'une période de transition de six ans postérieure à l'abrogation des articles L. 151-4, L. 442-5 à L. 442-21 et L. 443-4 du code de l'éducation, issus des lois Falloux du 15 mars 1850, Astier du 25 juillet 1919, Debré du 31 décembre 1959 et Rocard du 31 décembre 1984. Elle comporte une première année au cours de laquelle les établissements sous contrat simple ou d'association et les personnels enseignants, au nombre de 142 000 environ¹ (116 000 permanents et 26 400 suppléants), pourraient, les uns, opter en faveur des mesures transitoires d'extinction progressive des contributions des collectivités publiques, les autres, choisir entre leur intégration complète dans les cadres de la fonction publique ou leur entrée dans le régime de droit commun applicable aux salariés du secteur privé. La FNLP avance l'hypothèse que huit professeurs sur dix se prononceraient en faveur de la première branche de l'alternative. Enfin, elle n'envisage rien pour les 80 000 personnels non enseignants² qui relèvent, quant à eux, du code du travail et sont liés par contrat au gestionnaire de l'établissement.

À ce stade, dans la perspective de la sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat, il paraît nécessaire de procéder à un premier examen relativement détaillé de la situation de toutes les catégories de personnel. Certains aspects de la prévoyance et de la retraite complémentaire semblent également utiles à étudier.

*

Sur les personnels enseignants et les documentalistes

Les professeurs et les documentalistes de l'enseignement privé sous contrat sont regardés comme des agents publics depuis 2005. Néanmoins, en matière de participation

1 Voir Cour des comptes, *L'Enseignement privé sous contrat*, juin 2023, page 10

2 Voir Secrétariat de l'enseignement catholique, *Les Chiffres de l'enseignement catholique – 2023-2024*, mars 2024, page 14.

aux instances représentatives du personnel ou de désignation³ des conseillers de prud'homme ils conservent les droits reconnus aux salariés de droit privé par le code du travail. Les dispositions législatives et réglementaires du code de l'éducation les concernant devront être abrogées ou modifiées au terme de la première année de la transition.

- Des agents publics

En premier lieu, aux termes de l'article L. 914-1 du code de l'éducation⁴, dans sa rédaction issue de la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat et modifiée par l'ordonnance du 21 août 2019, « *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 qualification, habilités par agrément [contrat simple] ou par contrat [contrat d'association] 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 deuxième alinéa assimile les documentalistes aux professeurs. Par suite, rémunérés par l'État et ayant en définitive la qualité d'agents publics, les litiges impliquant ces deux catégories de personnel et ayant trait à leur nomination, à leurs obligations de service, à leur carrière, à leur avancement, à leur rémunération et aux éventuelles sanctions susceptibles d'être prises à leur encontre relèvent depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2005 du contrôle du juge administratif.

Notons par parenthèse que le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur le moyen tiré par un requérant ayant introduit une question prioritaire de constitutionnalité de la possible violation par le législateur de 2005 des droits des professeurs de l'enseignement privé sous contrat acquis antérieurement de la convention collective et d'un contrat de travail. Il a rejeté ce moyen au motif « [...] *qu'en précisant que, en leur qualité d'agent public, les maîtres de l'enseignement privé 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, le législateur a entendu clarifier le statut juridique des maîtres de l'enseignement privé sous contrat pour mettre fin à une divergence d'interprétation entre le Conseil d'État et la Cour de cassation ; qu'eu égard aux incertitudes juridiques nées de cette divergence, les dispositions contestées ne peuvent être regardées comme portant atteinte à des droits légalement acquis ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance des exigences constitutionnelles précitées doit être écarté ;* »⁵ Ainsi, l'option d'une intégration dans les cadres de la fonction

3 Depuis l'ordonnance du 31 mars 2016, les conseillers de prud'hommes ne sont plus élus mais désignés en fonction de la représentativité des organisations syndicales.

4 Le deuxième alinéa de l'article L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime reprend des dispositions similaires pour les personnels enseignants et les documentalistes de l'enseignement agricole privé sous contrat, à cette différence près que les intéressés sont expressément liés à l'État par un contrat de droit public.

5 CC, 14 juin 2013, décision n° 2013-322 QPC.

publique offerte dans le plan de sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat devrait poser très peu de problèmes, voire aucun, au regard des droits antérieurs.

En deuxième lieu, l'article L. 914-1 du code de l'éducation prévoit aussi que « *Les charges afférentes à la formation initiale et continue des maîtres susvoisés 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.* » Toutefois, les conventions conclues à cet effet entre les établissements privés sous contrat et les organismes de formation doivent respecter le caractère propre des premiers et les « [...] *accords qui régissent l'organisation de l'emploi et celle de la formation professionnelle des personnels dans l'enseignement privé sous contrat.* » En ce qui concerne l'enseignement catholique, la fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelles, la FORMIRIS, détermine les orientations à suivre et les établissements sous contrat font appel en tant que de besoin au concours d'organismes divers, dont douze instituts congréganistes regroupés au sein de l'Union nationale des instituts de formation congréganistes (UNIFOC). Cet aspect du statut des professeurs de l'enseignement privé ne devrait avoir aucune incidence sur leur intégration dans les cadres de la fonction publique : ils accéderont aux formations réservées à leurs collègues de l'enseignement public.

Enfin, issu de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour l'école, l'article L. 914-1-2 du même code institue un comité consultatif ministériel (CCM) « [...] *chargé de connaître des questions relatives aux effectifs, aux emplois et compétences ainsi que des questions d'ordre statutaire intéressant les maîtres des établissements d'enseignement privés des premier et second degrés sous contrat. / Ce comité comprend des représentants de l'administration et des représentants des maîtres mentionnés au premier alinéa. Seuls les représentants des maîtres sont appelés à prendre part aux votes.* » L'article L. 914-1-3 prévoit, quant à lui, le mode d'élection des maîtres siégeant dans les commissions consultatives académiques ou départementales (CCAD). D'un certain point de vue, le CCM, dont les membres élus à la proportionnelle représentent les maîtres⁶, formule des avis relatifs à certaines questions qu'abordent actuellement les comités sociaux d'administration (CSA) créés par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

- La conservation de droits reconnus par le code du travail

En dépit de cet alignement de leur statut sur celui des professeurs de l'enseignement public, les maîtres et les documentalistes des établissements privés sous contrat conservent des prérogatives reconnues aux salariés de droit privé. En 2009, la Cour de cassation a ainsi jugé que les intéressés, bien qu'agents publics depuis l'entrée en vigueur de la loi du 5 janvier 2005, devaient être inscrits sur les listes électorales en vue du scrutin prud'homal : « 1°- *que la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 opère une distinction claire entre les "fonctions d'enseignement" pour lesquelles les maîtres sont employés et rémunérés par*

6 Les documentalistes ne sont pas représentés au CCM,

l'État et "l'organisation arrêtée par le chef d'établissement dans le cadre du caractère propre de l'établissement" ; que la qualification d'agent public est donc réservée aux seules activités d'enseignement ; qu'en revanche le chef d'établissement d'enseignement privé sous contrat d'association dispose d'un pouvoir de direction et de contrôle sur les maîtres en ce qui concerne l'organisation du travail et que les différends qui peuvent s'élever entre le maître et l'établissement d'enseignement privé à l'occasion de cette relation de travail relèvent des conseils de prud'hommes et justifient l'inscription de ces maîtres sur les listes électorales prud'homales, alors qu'aucun principe ne s'oppose à ce qu'un agent public puisse être électeur et éligible dans un conseil de prud'hommes ; qu'ainsi le juge du fond a méconnu l'article L. 442-5 du code de l'éducation dans sa rédaction issue de la loi n° 2005-5 du 5 janvier 2005 ; »⁷

Plus généralement, dans sa décision de 2013, le Conseil constitutionnel confirme et élargit le point de vue de la Cour de cassation. La qualité d'agent public du maître de l'établissement privé sous contrat étant circonscrite aux seules activités d'enseignement⁸, l'intéressé conserve les droits des salariés en matière de représentation sociale, notamment en termes de décharges syndicales : « **11.** *Considérant, d'une part, qu'en vertu du 2° de l'article 1^{er} de la loi du 5 janvier 2005 susvisée, les maîtres des établissements d'enseignement privés sont pris en compte dans les effectifs requis par le code du travail pour constituer les comités d'entreprise et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ; qu'ils sont également électeurs et éligibles pour les élections à ces comités et pour celles des délégués du personnel ; que le législateur a entendu garantir aux maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat la possibilité de participer aux élections aux institutions représentatives dans les mêmes conditions que les autres salariés de ces établissements ; / 12.* *Considérant, d'autre part, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a entendu confirmer la qualité d'agent public des maîtres de l'enseignement privé sous contrat en prévoyant qu'au titre des fonctions pour lesquelles ils sont employés et rémunérés par l'État, ils ne sont pas liés par un contrat de travail ; qu'il a toutefois prévu que certaines dispositions du code du travail qu'il désigne leur sont applicables ; »⁹*

- Les conséquences à tirer dans le cadre du plan de sortie du financement public de l'enseignement privé sous contrat

En premier lieu, pour donner un fondement légal à la complète intégration dans la fonction publique des professeurs et des documentalistes des établissements d'enseignement privés sous contrat simple ou d'association optant pour cette solution à compter de la deuxième année de cette phase transitoire, il y aurait lieu de modifier, à effet du premier jour de la première année de transition, l'article L. 914-2 aux termes duquel « *Lorsque la demande d'intégration des établissements d'enseignement privés dans l'enseignement public est agréée conformément aux dispositions de l'article L. 442-4, les maîtres en fonctions sont*

⁷ Cass., 2^eme chambre civile, 2 avril 2009, n° 08-60.546. Cet arrêt n'a plus de conséquence désormais puisqu'il n'y a plus d'élection générale des conseillers de prud'homme.

⁸ Notons que la situation des documentalistes, qui n'ont pas d'activités d'enseignement, reste indéterminée. Dans la mesure où ils ne sont pas représentés au CCM, il paraît logique de leur reconnaître l'ensemble des droits des salariés issus du code du travail.

⁹ CC, 14 juin 2013, décision n° 2013-322 QPC.

soit titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, soit maintenus en qualité de contractuels. » Un second alinéa serait introduit, rédigé dans les termes suivants : « Les maîtres et les documentalistes des établissements privés d'enseignement sous contrat, ainsi que les chefs d'établissement du second degré issus de ces catégories lors de leur nomination¹⁰, ayant choisi de conserver leur qualité d'agent public durant la première année de la période transitoire suivant l'abrogation des articles L. 442-5 à L. 442-20 du code de l'éducation sont soit titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, soit maintenus en qualité de contractuels de droit public. / Ces dispositions s'appliquent également aux mêmes catégories de personnels des établissements privés de l'enseignement agricole sous contrat¹¹. / Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de cette intégration. »

À partir de la date de leur intégration effective dans les cadres de la fonction publique d'État, en qualité de titulaires ou de contractuels, les intéressés ne pourraient plus exercer leurs droits de salariés de droit privé mais relèveraient immédiatement des dispositions relatives au dialogue social au sein de la fonction publique, y compris lorsqu'ils demeureraient temporairement affectés dans un établissement privé, en tenant compte des modalités de son organisation au sein des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'agriculture.

En second lieu, les dispositions des articles L. 914-1, L. 914-1-2 et L. 914-1-3 du code de l'éducation devraient demeurer en vigueur durant la première année de la période de transition puis être abrogées à effet du 1^{er} janvier de la deuxième année de la période de transition, lorsque les maîtres et les documentalistes de l'enseignement privé sous contrat auraient opté. Sous réserve d'erreur, devraient être également abrogées à effet du 1^{er} janvier de la deuxième année de la période de transition les dispositions réglementaires codifiées aux articles R. 914-1 à R. 914-89, R. 914-100 à R. 914-119 et D. 931-1 à D. 931-6 du code de l'éducation.

*

Sur les autres catégories de personnel et la situation particulière des chefs d'établissement

Les salariés des établissements privés d'enseignement sous contrat autres que les enseignants et les documentalistes paraissent globalement défavorisés en sorte que l'extinction du financement public des organismes de gestion qui les emploient pourrait se traduire pour les intéressés par de réelles difficultés dont le plan de sortie devrait tenir compte. Plus spécifiquement, la situation de certains chefs d'établissements nécessiterait une attention particulière.

10 Voir *infra*. Cette mesure nécessite préalablement une étude juridique plus approfondie.

11 Ce point sera évoqué dans une note spécifique concernant l'enseignement agricole.

- La physionomie générale plutôt défavorisée des personnels non enseignants des établissements privés d'enseignement sous contrat

Les salariés des organismes gestionnaires des établissements privés d'enseignement sous contrat relèvent de la convention collective de l'enseignement privé non lucratif (EPNL) (identifiant de convention collective n° 3218) du 11 avril 2022. Celle-ci se substitue aux sept accords collectifs antérieurs, dont la convention collective des salariés des établissements privés (SEP) de 2015. Bien entendu, à la différence de leurs collègues des écoles, collèges et lycées hors contrat, les professeurs et documentalistes des établissements privés d'enseignement sous contrat des premier et second degrés échappent à son champ d'application.

Les emplois sont répartis entre quatre grandes strates en fonction des qualifications exigées pour les occuper. Chaque strate fait elle-même l'objet d'une différenciation des postes en fonction des qualités requises des salariés¹² et, par suite, affectés d'une valorisation en nombre de points de rémunération. L'éventail de la pondération des postes à raison de la complexité des tâches à accomplir (quarante-deux indices) va de 1085 à 2600 au 1^{er} septembre 2023, soit des salaires mensuels bruts compris entre 1749,90¹³ et 4274,73¹⁴ euros à la même date, auxquels s'ajoutent différents avantages conventionnels (participation de l'employeur aux frais de repas des salariés et de leurs enfants scolarisés dans un établissement privé sous contrat ; contribution de l'employeur aux charges de scolarité de ces enfants). Par ailleurs, sont définies quatre-vingt-neuf fonctions qui concernent uniquement des personnels non enseignants. Celles-ci sont affectées à une strate et un type d'emploi particuliers.

Au vu des informations diffusées par le secrétariat général de l'enseignement catholique, qui déterminent la physionomie des établissements privés sous contrat, les 80 000 salariés concernés sont aux trois quarts des femmes et présentent un âge moyen d'un peu moins de 45 ans (45,0 ans pour les femmes ; 43,2 ans pour les hommes). Près d'un sur deux (47%) a une ancienneté de moins de cinq ans et sept sur dix environ de moins de dix ans. La proportion de salariés à temps partiel est très élevée : 71% pour les femmes, dont 35% pour un travail au plus à mi-temps ; 58% pour les hommes dont 17% pour un mi-temps au plus. Près de six salariés sur dix sont des employés relevant des strates 1 et 2 (62% pour les femmes ; 52% pour les hommes). Si l'on met à part les chefs d'établissements et leurs adjoints (17% des effectifs¹⁵), la proportion d'agents de maîtrise et de cadres s'élève à 23,5%. Globalement, il ressort de ces données que les salariés des établissements privés d'enseignement y accomplissent le second parcours professionnel de leur existence, dans des conditions relativement peu favorables (fort temps partiel ; emplois mal rémunérés).

12 Le critère du diplôme n'apparaît pas un critère déterminant dans la définition des postes.

13 SMIC mensuel brut égal aujourd'hui à 1766,92 euros, soit 1384 euros nets.

14 3300 euros nets environ.

15 Cela correspond à un peu moins de deux emplois en moyenne par établissement.

Le tableau suivant résume ces données :

Caractéristiques du personnel non-enseignant des établissements privés sous contrat

PARAMÈTRES PROPORTION	FEMMES	HOMMES	ENSEMBLE
	75,0%	25,0%	100,0%
ÂGE	45,0 ans	43,2 ans	44,6 ans
ANCIENNETÉ MOINS DE DIX ANS	66,0%	69,0%	66,8%
<i>Dont moins de cinq ans</i>	46,0%	50,0%	47,0%
TEMPS PARTIEL	71,0%	58,0%	67,8%
<i>Dont inférieur à 50%</i>	36,0%	40,0%	37,0%
<i>Dont supérieur à 50%</i>	35,0%	17,0%	30,5%
EMPLOYÉS	62,0%	52,0%	59,5%
CADRES-AM HORS CE	21,5%	30,0%	23,5%
CHEFS ÉTABLISSEMENT (CE)	16,5%	18,0%	17,0%

(Source : *Les Chiffres de l'enseignement catholique - 2023-2024*, mars 2024, et FNLP)

- La nécessité de prendre en compte la situation de ces personnels

La mise en extinction des financements publics complétant la prise en charge par l'État des rémunérations des professeurs et des documentalistes des établissements privés sous contrat et la diminution progressive de leurs effectifs, consécutive à l'intégration de ces catégories de personnels dans l'enseignement public au cours de la période de transition, devraient entraîner une forte contraction de l'activité et, par suite, des regroupements, voire des fermetures, d'écoles, de collèges et de lycées privés. Compte tenu de leurs caractéristiques socio-professionnelles, leurs salariés de droit privé devraient donc connaître de sérieuses difficultés d'emploi et de reconversion. Le plan de sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat ne peut donc pas ne pas tenir compte de leur situation. À cet effet, une négociation préalable entre l'État et les organisations syndicales devrait avoir lieu au cours de la première année de la période transition. Sans préjudice des résultats de ces discussions, deux pistes de travail pourraient néanmoins être d'ores et déjà explorées.

En premier lieu, aux salariés de nationalité française occupant les emplois du bas de la grille de la convention collective EPNL, pourrait être systématiquement proposé le recrutement sans concours à l'échelle C1¹⁶ de la fonction publique sur des postes vacants, voire en surnombre, en qualité d'adjoints administratifs ou techniques de l'État, de la fonction publique hospitalière ou de la fonction publique territoriale¹⁷, le cas échéant en conservant, s'ils le souhaitent, la quotité de leur temps partiel et en leur assurant, en tout état de cause, une affectation proche de leur domicile. Cette solution leur éviterait l'inscription auprès de France Travail. Pour autant, elle n'est pas entièrement satisfaisante pour trois raisons : d'une part le déroulement de carrière prévu par l'échelle C1 est très lent et les perspectives d'avancement aux échelles C2 et C3 très limitées, compte tenu de l'âge moyen de cette population ; d'autre part, les personnels de nationalité étrangère ne pourraient pas bénéficier de ce dispositif ; enfin, les menus avantages conventionnels dont ils bénéficient seraient probablement difficilement pris en compte par les administrations d'accueil.

En second lieu, en ce qui concerne les emplois plus qualifiés et mieux rémunérés, la voie de sortie évoquée ci-dessus paraît une impasse, compte tenu des baisses de salaires significatives qu'elle pourrait entraîner. C'est pourquoi il s'avère indispensable de concevoir dans le plan de sortie du système de financement public de l'enseignement privé un dispositif d'accompagnement des personnels concernés comportant des mesures de formation rémunérée et une aide spécifique à la recherche d'emplois. Sous réserve de garantir le principe d'égal accès aux emplois publics énoncé à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, cette aide comporterait la possibilité d'offrir aux intéressés des postes vacants à pourvoir par des contractuels de droit public dans les administrations de l'État, les collectivités territoriales ou les hôpitaux. Naturellement, les salariés éligibles à la première solution qui ne souhaiteraient pas s'emparer de la possibilité évoquée plus haut d'être recrutés sans concours à l'échelle C1 seraient pris en charge au titre de ces mesures d'accompagnement.

- La situation spécifique des chefs d'établissement

À la tête des 7500 établissements privés d'enseignement sous contrat, sont placés un peu moins de six mille chefs d'établissement, dont les deux tiers dans le premier degré. Sur dix postes de directeur d'école, huit sont occupés par des femmes. Dans le second degré, cette proportion est inversée : plus de six principaux de collèges et proviseurs de lycées de l'enseignement privé sous contrat sur dix sont des hommes.¹⁸

16 Indice nouveau majoré 353 (385 bruts), soit le minimum de rémunération dans la fonction publique, pendant neuf ans.

17 Existente également des emplois d'adjoints d'animation, d'adjoints sportifs, d'adjoints du patrimoine ou d'agent social.

18 Voir *Les Chiffres de l'Enseignement catholique - 2023-2024*, mars 2024.

La situation juridique des chefs d'établissement privé d'enseignement sous contrat présente des singularités qu'il faut prendre en compte. Pour l'enseignement catholique, qui représente 97% de l'enseignement privé sous contrat, elle résulte d'un statut adopté le 24 mars 2017 par le Comité national de l'enseignement catholique¹⁹. Il importe de distinguer les directeurs d'écoles du premier degré et les responsables de la marche d'un collège ou d'un lycée. En tout état de cause, selon le préambule de ce statut, ils exercent plusieurs fonctions dont certaines ont trait au caractère propre de l'établissement : « *Ils mettent en valeur les aspects essentiels d'une fonction qui est inséparablement pastorale, éducative, pédagogique, matérielle et administrative.* »

Les directeurs d'écoles privées sous contrat du premier degré sont issus du corps enseignant et rémunérés par l'État. Comme leurs homologues de l'enseignement public, ils bénéficient, conformément au troisième alinéa de l'article L. 914-1 du code de l'éducation, des mêmes décharges de service qu'eux. Le Conseil d'État a précisé qu'il ne faut pas cependant y voir une parfaite équivalence des deux situations : « *ces dispositions n'ont pas eu pour objet et ne peuvent avoir eu pour effet d'assimiler les fonctions de directeur d'un établissement d'enseignement privé du premier degré à celles de directeur d'école publique. Ainsi, les directeurs d'établissement privé du premier degré ne sauraient prétendre, à raison de fonctions autres que d'enseignement, aux bonifications indiciaires et indemnités de sujétions spéciales dont peuvent bénéficier les directeurs d'école publique.* »²⁰ Ainsi, les directeurs d'écoles privées sous contrat du premier degré ne peuvent percevoir l'indemnité instituée par le décret du 14 octobre 2020 en faveur de ceux de l'enseignement public.

En effet, pour les activités étrangères à l'enseignement et/ou menées hors du cadre des décharges de service réglementaires, les intéressés concluent un contrat avec l'organisme de gestion de l'établissement privé prévoyant de leur verser deux des trois éléments de rémunération des chefs d'établissements de l'enseignement privé, la principale étant, en l'espèce, supportée par l'État. Il s'agit de l'indemnité de gestion de 70 points au moins, de la bonification découlant d'une formation validée et de l'avancement triennal, avantages correspondant aux parts personnelle et liée à l'établissement de l'accessoire de la rémunération. Enfin, notons qu'à Paris, les directeurs d'écoles privées du premier degré sous contrat bénéficient de décharges de service excédant celles prévues dans l'enseignement public, et ce au détriment de leurs obligations d'enseignement. Par suite, ce surcroît de décharge donne lieu à un financement sur les fonds propres des organismes gestionnaires des écoles privées parisiennes.

S'agissant des principaux de collèges ou des proviseurs de lycées privé sous contrat, leur rémunération incombe entièrement aux gestionnaires de ces établissements avec lesquels ils concluent un contrat de travail. Si le candidat nommé est issu de la catégorie des maîtres de l'enseignement privé sous contrat, son salaire est en général celui que l'État lui allouait avant d'accéder à ses nouvelles fonctions, du moins dans l'enseignement

19 Statut du chef d'établissement de l'Enseignement catholique, 24 mars 2017.

20 CE, 8 juillet 2005, *Syndicat national de l'enseignement chrétien CFTC*, n° 261515.

catholique. Si le postulant a une autre origine professionnelle, sa rémunération principale antérieure est conservée lors de la prise de fonctions. S'y ajoutent les trois autres éléments accessoires de rémunération évoqués plus haut, l'indemnité de gestion de 140 points au minimum, la bonification pour formation validée et l'avancement triennal.

Par exception, certains chefs d'établissements privés sous contrat du second degré peuvent conserver quelques heures d'enseignement, rémunérées par l'État. Cette singularité doit faire l'objet d'une mention particulière dans leur contrat de travail.

L'intégration des directeurs d'écoles du premier degré dans les cadres de la fonction publique ne devrait pas soulever de difficultés majeures. Toutefois, les rétributions accessoires prévues par le contrat noué entre le gestionnaire de l'enseignement privé et l'intéressé ne seraient plus servies. En revanche, celles instituées en faveur des directeurs d'école publique leur seraient allouées.

En ce qui les concerne, les principaux de collèges et les proviseurs de lycées privés sous contrat seraient pris en charge au moyen du plan d'accompagnement évoqué ci-dessus. Toutefois, ceux ayant mené une carrière d'enseignant avant leur nomination en qualité de chef d'établissement pourraient bénéficier de l'intégration dans les cadres de la fonction publique²¹. Ce dernier point mérite toutefois une analyse juridique approfondie dans la mesure où les intéressés n'auraient plus la qualité d'agents publics au moment de l'intégration.

*

La protection sociale

En matière de protection sociale, les conséquences pour les personnels de la sortie progressive du dispositif de financement public de l'enseignement privé sous contrat paraissent au moins de trois ordres : la retraite, la protection sociale complémentaire et la prévoyance. Leur statut d'agents publics les plaçant à cet égard dans une situation différente des salariés de droit commun, il convient, là encore, de distinguer les enseignants et les documentalistes s'agissant de leurs droits à la retraite.

- La retraite des personnels enseignants et des documentalistes des établissements privés sous contrat

En premier lieu, aux termes de l'article L. 914-1-1 du code de l'éducation issu de la loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011, les enseignants et les documentalistes des établissements privés sous contrat « [...] peuvent bénéficier d'avantages temporaires de retraite dès leur cessation d'activité. Ces avantages, dont la charge financière est intégralement supportée

21 Voir *supra* la modification à apporter à l'article L. 914-2 du code de l'éducation.

par l'État, sont destinés à permettre à ces personnels de cesser leur activité dans les mêmes conditions que les maîtres titulaires de l'enseignement public. » I

Institué en réalité dès 1980 pour compenser les écarts d'âge légal de départ à la retraite entre l'enseignement privé et l'enseignement public, ce dispositif de départ en retraite progressive anticipée a subi des aménagements à la suite de la réforme des retraites du 14 avril 2023, entrée en vigueur le 1^{er} septembre suivant. D'une part, les fonctionnaires sont désormais à nouveau éligibles à la retraite progressive²². Par ailleurs, les dispositions réglementaires concernant les maîtres et les documentalistes des établissements privés sous contrat ont donné lieu aux modifications de nature à garantir une parfaite équivalence avec l'enseignement public²³. Dans ces conditions, dans la mesure où professeurs de l'enseignement public, qu'ils soient titulaires ou contractuels, et maîtres et documentalistes de l'enseignement privé sous contrat relèvent désormais d'un même système, l'intégration de ces derniers dans l'enseignement public ne soulèverait aucune difficulté à cet égard. Ceux qui n'opteraient pas bénéficieraient d'avantages identiques en qualité de salariés de droit privé.

En second lieu, la retraite proprement dite des maîtres et des documentalistes de l'enseignement privé sous contrat comprend trois étages : la pension de base versée par la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale ; la retraite complémentaire obligatoire gérée par l'AGIRC-ARRCO²⁴ pour les intéressés dont le recrutement a eu lieu avant le 1^{er} janvier 2017 et l'IRCANTEC pour ceux entrés en fonctions postérieurement à cette date, conformément à l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014²⁵ garantissant l'avenir et la justice du système de retraite ; la retraite additionnelle créée par l'article 3 de la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements d'enseignement privés sous contrat.

La sortie du dispositif de financement public de l'enseignement privé sous contrat ne soulèverait pas de difficultés majeures en ce qui concerne les deux premiers niveaux. Les personnels intégrés en qualité de titulaires relèveraient du régime des pensions civiles de l'État à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année de la période transitoire et conserveraient leurs droits à retraite acquis antérieurement auprès du régime général. Ceux-ci seraient pris en compte au moment de la liquidation de leur pension de coordination (pension civile et retraite sécurité sociale). Ils garderaient également ceux acquis auprès de l'AGIRC-ARRCO et/ou de l'IRCANTEC pour la retraite

22 Décret n° 2023-753 du 10 août 2023 portant application de l'article 26 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023.

23 Le décret n° 2023-435 du 3 juin 2023 transpose sur ce point les nouvelles dispositions applicables aux enseignants du public issues de la réforme des retraites d'avril 2023.

24 Il s'agit désormais d'un régime unique, les caisses de retraite complémentaire ayant fusionné le 1^{er} janvier 2019.

25 En cas de changement d'établissement au 1^{er} janvier 2017, un même enseignant peut avoir acquis des points auprès de l'AGIRC-ARRCO qui donneront lieu à un avantage de retraite venant s'ajouter à celui liquidé par l'IRCANTEC.

complémentaire. Notons toutefois qu'un fonctionnaire ne bénéficie d'un droit à pension civile qu'une fois accomplie une durée minimum de services effectifs de deux ans en application des articles L. 4 et R. 4-1²⁶ du code des pensions civiles et militaires. Dans ces conditions, dans leur intérêt, devraient être exclus de la titularisation les enseignants du privé ayant opté pour la fonction publique n'étant pas en mesure d'effectuer cette durée minimum de services avant leur départ à la retraite. Ils devraient être systématiquement intégrés en qualité de contractuels de droit public.

Les maîtres et les documentalistes recrutés dans l'enseignement privé à compter du 1^{er} janvier 2017 et rejoignant l'enseignement public comme contractuels de droit public au 1^{er} janvier de la deuxième année de la période de transition se trouveraient exactement dans la même situation qu'auparavant (régime général et IRCANTEC). Ceux ayant travaillé dans un établissement privé sous contrat avant le 1^{er} janvier 2017 demeureraient affiliés au régime général pour la retraite de base. Par ailleurs, ils seraient radiés de l'effectif des cotisants de l'AGIRC-ARRCO mais maintenus parmi ses bénéficiaires au titre de la liquidation et du versement, le moment venu, des droits à pension acquis au 31 décembre de la première année de la période transitoire. À effet du lendemain, ils seraient rattachés à l'IRCANTEC. Notons que si une compensation entre les deux régimes de retraite complémentaire a été prévue par l'article 51 de la loi du 20 janvier 2014 pour assurer la neutralité financière de l'opération pour l'ARRCO et l'IRCANTEC, en revanche, le passage de l'un à l'autre ne serait pas sans conséquence pour les assurés. À cet égard, la CGT de l'enseignement privé écrit : « Depuis le 1er janvier 2017, la bascule à l'IRCANTEC (régime des non-titulaires du public) pour les nouveaux enseignants du privé entraîne des différences de traitements considérables entre collègues d'un même établissement. La menace est lourde de voir baisser le montant des retraites, [...] »

En revanche, le troisième étage de la retraite des enseignants et des documentalistes des établissements privés sous contrat, la retraite additionnelle, constitue à tous égards une aspérité sur le chemin menant vers la sortie du système de financement public de l'enseignement privé.

Aux termes de l'article 3 modifié de la loi du 5 janvier 2005 relative à la situation des maîtres des établissements privés d'enseignement sous contrat, « I. - Il est institué un régime public de retraite additionnel obligatoire ouvert : / 1° Aux personnels enseignants et de documentation mentionnés aux articles L. 914-1 du code de l'éducation et L. 813-8 du code rural et de la pêche maritime ; / 2° A leurs conjoints survivants ainsi qu'à leurs orphelins. / Ce régime, par répartition provisionnée, est destiné à permettre l'acquisition de droits additionnels à la retraite. » Il a pour objet de faire converger en vingt ans le montant de la retraite de l'enseignement privé (RAEP) vers celle de l'enseignement public, jugée plus avantageuse en 2005. En bénéficient les maîtres et documentalistes ayant effectué une durée d'activité en ces

26 Décret n° 2010-1740 du 30 décembre 2010.

qualités de dix-sept ans, atteint l'âge légal de la retraite ou été reconnus éligibles aux avantages temporaires de retraite prévus à l'article L. 914-1-1 du code de l'éducation.

D'une part, la RAEP sert des prestations nettement plus avantageuses que celles versées aux fonctionnaires ayant cessé leur activité par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), institué par l'article 76 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Financée à parts égales par l'État et l'assuré au moyen de faibles cotisations assises sur l'ensemble de la rémunération, la RAEP verse un avantage complémentaire de troisième niveau calculé lui aussi sur la même base : 2% de la rémunération au titre des trimestres validés avant le 1^{er} septembre 2005 plus 8% de la même base au titre des trimestres validés postérieurement à cette date. Il s'agit donc d'un régime en pure répartition comportant de surcroît une partie de prestation non contributive (les 2%). Bien qu'également qualifié de régime « *par répartition provisionnée* », le RAFP est en réalité un fonds de pension par capitalisation²⁷. Les cotisations sont prélevées sur les rémunérations accessoires complétant le traitement dans la limite de 20% de ce dernier. Elles sont converties en points dont la valeur d'acquisition est fixée par l'organisme paritaire de gestion. Au moment de la retraite, ces points ouvrent droit à une rente viagère dont le montant découle de la valeur du point de service. La prestation est financée par les produits financiers tirés des placements. Il s'agit d'un système très onéreux pour les collectivités publiques (environ 2 milliards à 2,5 milliards d'euros par an). Dans la mesure où, le taux de rendement du régime est fixé à 4% (valeur du point de service/valeur du point d'acquisition), les rentes sont très faibles et leur amélioration future reste limitée.

Par conséquent, les enseignants et les documentalistes de l'enseignement privé, en rejoignant l'enseignement public, verront soit baisser fortement leurs droits futurs à retraite additionnelle acquis à compter du 1^{er} janvier de la deuxième année de la période de transition en cas de titularisation, soit disparaître ces droits à effet de la même date en cas de recrutement sur un contrat de droit public classique. Certes, il serait possible de soutenir que le dommage serait inexistant dès lors que le processus de convergence en vingt ans des avantages de retraite entre le public et le privé serait très avancé voire achevé au moment de la sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat : un tel argument, à supposer même qu'il soit démontré, ne serait pas une consolation.

D'autre part, la RAEP est structurellement déficitaire en raison d'une inadéquation des faibles taux de cotisation - il fallait limiter la charge pour l'État mais aussi les organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC) - au niveau des prestations dont le montant monte mécaniquement avec le temps qui passe : la période de référence pour la partie de la retraite additionnelle à 2% se raccourcit tandis que celle à 8% s'allonge.

²⁷ Les 45 milliards d'euros capitalisés à ce jour (100 milliards probablement en 2045) sont investis sous forme d'instruments financiers (obligations souveraines, obligations d'entreprises, actions, parts d'OPCVM)

En 2012, la Cour des comptes avait adressé un référé au ministre des affaires sociales pour l'inviter à prendre des mesures de redressement. Dans une réponse du 13 février 2013 à la question écrite d'un parlementaire du 3 janvier précédent, le ministre a annoncé deux décisions à portée très limitée au regard de l'ampleur du déséquilibre²⁸ : relèvement de 1,5 à 2% de la cotisation ; limitation à 8%²⁹ du taux de la part de la prestation correspondant aux trimestres cotisés avant le 1^{er} septembre 2005.

Il résulte de ce qui précède qu'il y aurait lieu, pour l'essentiel et sous réserve de nouvelle expertise, d'une part, de ne pas titulariser les enseignants et documentalistes de l'enseignement privé n'étant pas en mesure d'accomplir une durée minimum de services effectifs de deux ans avant leur départ en retraite, d'autre part, de rendre équivalents les deux régimes de retraite additionnelle. Cela nécessiterait de fusionner RAEP et RAEP moyennant un élargissement de l'assiette des cotisations de ce dernier, le calcul d'une cotisation d'équilibre, une utilisation partielle des réserves du RAEP, la suppression pour l'avenir de la partie non contributive des prestations RAEP et le service de droits viagers financés par la répartition. Le recours à un actuair pour calibrer le nouveau régime de façon durable serait indispensable. Toutefois, l'obstacle est difficile à franchir dans la mesure où une telle mesure aurait un effet sur la retraite additionnelle de l'ensemble des cinq millions et demi de fonctionnaires.

- La retraite des autres personnels

La fin progressive du financement public de l'enseignement privé sous contrat n'aurait pas d'incidence majeure sur la retraite des autres personnels, salariés de droit privé. Actuellement, ceux-ci accumulent durant leur activité professionnelle des droits auprès du régime de base de la sécurité sociale et de l'AGIRC-ARRCO au titre de la retraite complémentaire obligatoire, les établissements privés d'enseignement étant affiliés au groupe Malakoff-Humanis conformément à la section 3 du chapitre 7 de la convention collective nationale EPNL n° 3218. De surcroît était en discussion un accord collectif sur l'épargne salariale dont l'une des modalités pourrait consister à abonder un plan d'épargne retraite d'entreprise collectif (PERE-CO), successeur à l'ancien plan d'épargne retraite collectif (PERCO) à la suite de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 24 juillet 2019 portant réforme de l'épargne retraite. La simplification des produits d'épargne permet au salarié de conserver le même PERE-CO tout au long de sa vie professionnelle. À ce stade, l'issue des négociations n'est pas connue, sauf erreur.

Dans ces conditions, les salariés des établissements sous contrat qui conserveraient leur emploi pendant et après la mise en extinction du système de financement public de l'enseignement privé ou qui en trouveraient un nouveau dans un autre secteur professionnel ne subiraient aucun préjudice. Ceux qui, dans le cadre du plan

28 Début 2013, les engagements du régime non financés s'élevaient à 4,2 milliards d'euros.

29 Il devait être porté à 10%.

d'accompagnement à prévoir, intégreraient la fonction publique en qualité de contractuels de droit public continueraient à relever du régime général pour la retraite de base mais changeraient de régime de retraite complémentaire obligatoire en rejoignant l'IRCANTEC. Pour eux, se poserait simplement la question de savoir, d'ailleurs un peu théorique, si les menacerait potentiellement une baisse de leurs droits à venir par rapport à ceux qu'ils accumuleraient en restant à l'AGIRC-ARRCO. Enfin, les salariés du bas de la grille de la convention collective, intégrés à l'échelle C1 de la fonction publique, changeraient de régime pour accéder à celui des titulaires (code des pensions civiles et militaires et RAFP). Pour eux, comme pour les professeurs et les documentalistes, la titularisation n'aurait de sens qu'à condition de pouvoir effectuer, avant leur départ en retraite, une durée de services effectifs de deux ans au moins.

- La prévoyance et la complémentaire santé

Les professeurs et les documentalistes de l'enseignement privé sous contrat, en leur qualité d'agents publics, bénéficient de la protection sociale complémentaire (PSC) instituée par l'ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021³⁰ qui étend au secteur public les dispositions applicables au secteur privé en application des articles L. 911-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Leur intégration comme titulaires ou en qualité de contractuels de droit public dans la fonction publique ne modifierait en rien leur situation à cet égard.

Pour les autres catégories de personnel, la section 2 du chapitre 7 de la convention collective EPNL n° 3218 indique que leur sont applicables les stipulations des accords dits EEP Prévoyance et EEP Santé, respectivement des 2 octobre 2013 (modifié en 2014) et 18 juin 2015 (modifié en 2022). Leur sortie du champ de cette convention collective se traduirait par la perte des avantages prévus par ces accords. Toutefois, en tout état de cause, les intéressés bénéficieraient *a minima* des dispositions relatives à la complémentaire santé obligatoire financée actuellement pour moitié dans le secteur privé et à concurrence de 15 euros par mois par l'État.

*

Conclusions

Il ressort de ce qui précède :

1°- que des négociations approfondies avec les organisations syndicales représentant les personnels des établissements sous contrat seraient indispensables à la réussite du plan de sortie du système de financement public de l'enseignement privé ;

³⁰ Actuellement, l'État verse un forfait de 15 euros par mois en attendant de prendre en charge la moitié du coût de la PSC.

2°- qu'il faudrait compléter, à effet du premier jour de la première année de la période de transition, l'article L. 914-2 du code de l'éducation dès l'abrogation des articles L. 442-5 et suivants du même code de manière à donner une base légale à l'intégration, soit comme titulaires, soit comme contractuels, des professeurs et des documentalistes de l'enseignement privé sous contrat souhaitant conserver le statut d'agents publics ;

3°- qu'il importerait probablement, par une mesure de gestion, de ne pas titulariser mais de recruter systématiquement comme contractuels de droit public les enseignants et les documentalistes qui ne seraient pas en mesure d'effectuer avant leur départ à la retraite une durée minimum de services effectifs de deux ans au moins ;

4°- qu'il y aurait lieu d'abroger, à effet du 1^{er} janvier de la deuxième année de transition et sous réserve d'inventaire plus précis, les articles L. 914-1, L. 914-1-2, L. 914-1-3, R. 914-1 à R. 914-89, R. 100 à R. 119 et D. 931-1 à 931-1 à D. 931-6 du code de l'éducation ;

5°- qu'il serait peut-être opportun de proposer le recrutement sans concours à l'échelle C1 de la fonction publique aux personnels de droit privé des établissements sous contrat relevant des niveaux hiérarchiques les plus bas de la convention collective EPNL n° 3218 de 2022, en ayant soin de les intégrer uniquement comme contractuels en cas d'impossibilité d'accomplir une durée de services de deux ans au moins avant la retraite ;

6°- qu'il semble indispensable de concevoir un plan d'accompagnement pour les autres catégories de personnels non enseignants ;

7°- qu'il paraît nécessaire d'étudier de manière approfondie sur le plan juridique la possibilité d'intégrer dans les cadres de la fonction publique les chefs d'établissements privé sous contrat du second degré lorsque les intéressés justifieraient d'une activité d'enseignement à la veille de leur nomination (une telle mesure nécessite probablement une disposition législative à insérer dans la modification à apporter à l'article L. 914-2 du code de l'éducation) ;

8°- qu'il y aurait lieu d'étudier, de manière à effacer les distorsions observées en cette matière, une fusion entre le RAEP et le RAFP moyennant la restructuration de ce dernier, en sachant qu'une telle réforme aurait une incidence, probablement positive d'ailleurs, pour plus de cinq millions de fonctionnaires, ce qui constitue un obstacle difficile à franchir ;

