

# La loi Debré : 50 ans et encore des questions

Conformément à notre engagement du mois d'avril, nous publions des morceaux choisis de la conférence de M. Toulemonde, lors du congrès du SPELC.

Le texte intégral est à votre disposition sur le site de la fédération et accessible aux adhérents.

N'hésitez pas à le lire, vous y trouverez de multiples détails passionnants, qui illustrent parfaitement ces morceaux choisis.

La loi Debré sur les « rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés » va célébrer ses 50 ans le 31 décembre 2009<sup>1</sup>. C'est une durée suffisamment longue pour prendre du recul, analyser les évolutions, tirer des leçons pour le présent et l'avenir. Cette loi, d'une exceptionnelle longévité, n'a pas assuré « la » paix scolaire (où tout serait idyllique...), mais « une » paix scolaire, un concordat, qui se traduit par une coexistence à peu près pacifique de deux réseaux scolaires (sans compter les petits réseaux) globalement de bonne qualité et offrant aux familles une assez réelle liberté de choix.

## La loi répond à des objectifs politiques... et pratiques

- Appeler les établissements privés à concourir à l'œuvre nationale d'éducation, à un moment où l'État a besoin de rassembler toutes les forces éducatives du pays, compte tenu de deux nécessités pressantes, quantitative et qualitative : accueillir tous les enfants issus du baby-boom de l'après-guerre (c'est le début de la période où l'on ouvre un collège par jour); moderniser le pays et assurer sa compétitivité économique (vision « gaullienne » de la France, allongement de la scolarité obligatoire à 16 ans).
- Assurer la survie financière des établissements privés : à côté des prêtres et des religieux, des laïcs, de plus en plus nombreux, participent à l'enseignement. Leur salaire est misérable, mais toute augmentation pèse sur les familles (face à l'enseignement public où l'enseignement est gratuit). L'aide de l'État est une

question de survie financière, mais aussi intellectuelle : le dévouement des enseignants supplée souvent leur faible niveau de qualification ; cette situation ne répond plus aux ambitions du pays et des familles, plus exigeants quant au niveau scolaire des élèves.

- Rapprocher les établissements privés de l'enseignement public : le général de Gaulle, comme Michel Debré, attachés à l'unité nationale, ne se satisfont pas de l'existence de « deux écoles », fondées sur des préceptes différents. L'unité du pays et de la Nation impliquent une éducation « nationale » sur de mêmes bases, d'où un certain nombre d'obligations de service public et de qualité, qui seront imposées aux établissements privés en échange de financements.



SPELC

## Acteur et témoin

**M. Bernard Toulemonde a été à la fois un acteur et un témoin de la mise en place des relations contractuelles entre l'État et les établissements d'enseignement privés de France. Juriste éminent, agrégé de droit et professeur de droit public, il fut tour à tour chargé de mission auprès du Premier ministre, Pierre Mauroy, directeur des Affaires générales du ministère de l'Éducation nationale, recteur de l'académie de Montpellier de 1988 à 1991, de celle de Toulouse de 1991 à 1992, conseiller auprès de Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale de 1992 à 1993. Inspecteur général de l'Éducation nationale depuis 1993, il a été nommé directeur de l'enseignement scolaire en mai 1998. Aujourd'hui inspecteur général honoraire, il est conseiller juridique auprès du Conseil régional de Haute-Normandie.**

1. Un colloque sur les 50 ans de la loi Debré sera organisé à Amiens les 10 et 11 décembre 2009, avec la participation de M. Bernard Toulemonde.

## Une naissance dans la douleur

Elle provoque une très forte opposition des laïcs avec une pétition monstre, mais aussi celle, plus discrète mais bien réelle, du camp catholique : craintes d'une intégration, d'une disparition du caractère propre, et d'une perte de contrôle des enseignants.

Les établissements d'enseignement privés sont très divers. En 1959, les établissements relèvent des paroisses et des congrégations, sans aucune organisation d'ensemble. Leur seul lien est un lien idéologique : les établissements sont catholiques. De nos jours, une grande diversité subsiste : les établissements catholiques, constitués par des associations et congrégations, connaissent de fortes différences, depuis les établissements chics de centre-ville jusqu'aux écoles des quartiers populaires (comme dans l'enseignement public, d'ailleurs).

En droit, la loi Debré ne connaît que les établissements, pris individuellement, et non l'enseignement privé en tant qu'entité, comme en témoignent le titre de la loi et les déclarations gouvernementales refusant de reconnaître, face à l'enseignement public, un édifice concurrent qui consacrerait la division de l'éducation « nationale ». C'est pourquoi les établissements privés sont invités à s'associer, par contrat, à « l'enseignement public ».



R. Villain/Epoca

Et pourtant, en dépit de cette situation de fait et de droit, des logiques politiques et institutionnelles sont à l'œuvre depuis de nombreuses années, et poussent à l'unité, tendent à instituer les établissements privés en un enseignement privé, éventuellement séparé, voire concurrent de l'enseignement public. Les établissements privés sont donc tiraillés entre le maintien de leur autonomie et leur insertion dans l'organisation de l'Enseignement catholique.

## Les logiques politiques

Deux conceptions s'affrontent. La première considère l'enseignement privé comme un ensemble, distinct de l'enseignement public et égal en droit et dignité à celui-ci. Cette conception conduit à renforcer le particularisme de l'enseignement privé, à lui accorder



C. Mercier/Chronic

la parité sur tous les plans, bref, à instituer un dualisme au sein du système éducatif. Plusieurs lois, à certaines périodes, s'inspirent de cette conception.

La seconde conception, également à l'œuvre à certaines périodes depuis 1959, est centrée sur l'association à l'enseignement public, auquel les établissements privés peuvent apporter leur concours par contrat : ils participent alors au service public, avec leurs caractéristiques propres, mais aussi avec les obligations que cette situation implique. C'est la philosophie initiale de la loi Debré.

L'enseignement privé est ballotté, au gré des lois, entre des logiques différentes : ensemble parallèle et concurrent de l'enseignement public ou association d'établissements au service public. Pour leur part, les logiques institutionnelles poussent à une solide organisation de l'enseignement privé.

## Les logiques institutionnelles

Dans l'enseignement privé, pendant longtemps, tout part des établissements. Aujourd'hui, leur autonomie est largement bridée, d'une part pour une raison idéologique, dans une volonté de contrôle de l'épiscopat, d'autre part pour une raison pragmatique : la gestion de 2 millions d'élèves, de 140 000 enseignants, de plus de 8 000 établissements scolaires implique nécessairement une organisation et des règles communes applicables à tous les établissements.

On peut constater, à cet égard, que l'Enseignement catholique a fait un énorme travail d'organisation interne : la structure nationale (SGEC et ses satellites : FNOGEC, Formiris...) et ses ramifications locales (les directeurs diocésains, nommés par chaque évêque), entourées d'organismes représentatifs de l'ensemble



des acteurs de l'Enseignement catholique au niveau national (CNEC et commission permanente), au niveau du diocèse (CODIEC) et, plus récemment, en dépit des résistances de l'épiscopat, au niveau académique (CAEC). Des commissions internes de l'emploi préparent le mouvement des personnels.

### L'état du droit : les établissements d'enseignement privés entre « publicisation » et « privatisation »

L'enseignement privé est, là aussi, écartelé entre deux pôles d'attraction, privatisation et publicisation, selon les domaines et les périodes, marqués d'avancées et de reculs de la ligne de partage.

L'exposé des motifs de la loi Debré est très clair : c'est un enseignement public qui est dispensé dans les établissements privés sous contrat. Les participations aux dépenses de fonctionnement augmentent régulièrement. Des problèmes importants subsistent néanmoins : mode de calcul des forfaits, surtout en primaire, mode de contrôle de l'utilisation des fonds (il n'est pas possible de « privatiser » l'argent public et de prétendre l'utiliser sans contrôle), gratuité de l'externat simple et élargissement des financements publics (dépenses immobilières, cantines, conseillers d'éducation...).

En ce qui concerne la rémunération des enseignants, le principe de « parité » s'est peu à peu traduit dans les faits, le système des décharges des directeurs d'école a été rendu applicable, les documentalistes ont été contractualisés ; tout cela, il est vrai, avec retard et avec encore des lacunes (par exemple, les retraites).

### Le statut des enseignants : un statut hybride

Dans ce domaine, le jeu de balancier entre publicisation et privatisation est quasi permanent. Notons que si le statut des maîtres est sujet à autant de tiraillements, c'est que derrière lui se profile un enjeu considérable : qui contrôle les enseignants, tant sur le plan administratif (recrutement, nomination, carrière) qu'idéologique (conformité au caractère propre) ?

La loi Censi de 2005 consacre finalement un mélange des genres. Ce sont des agents contractuels de droit public, dont le seul employeur est l'État (avec les prérogatives subséquentes en matière de nomination et de gestion), mais ils conservent une série de droits syndicaux relevant du droit du travail (comité d'entreprise, CHS, délégués du personnel et délégués syndicaux, heures de délégation...). À noter que le vote de cette loi a été retardé par des réserves de l'épiscopat ; celui-ci a subordonné ce retour au droit public à un rappel du caractère propre des établissements, qui figure expressément dans la loi. Celle-ci ne règle pas tous les problèmes, et de nombreuses questions continuent à se poser : des disparités persistent en matière de congés, de retraite, de statut (le temps incomplet par exemple, qui n'existe pas dans l'enseignement public), de garantie de l'emploi (le lien du maître avec une classe). On peut aussi s'interroger sur le coût des comités d'entreprise et des droits syndicaux : qui doit les financer ? Les parents ?

### Les chefs d'établissement

Enfin – question qui, à elle seule, mériterait une conférence –, la situation des chefs d'établissement ne laisse pas d'être singulière ! Recevant une mission de l'institution et relevant d'elle à ce titre, les chefs d'établissement n'en sont pas moins, sur le plan juridique, des salariés de droit privé des OGEC. Une partie d'entre eux, en outre, dans le 2<sup>nd</sup> degré, continue à enseigner (dans le primaire, les directeurs demeurent des enseignants) et bénéficie alors d'un contrat de droit public avec tous les avantages afférents. Est-il légitime qu'ils relèvent d'un « statut » promulgué par l'Enseignement catholique plutôt que d'une convention collective, conforme au droit commun des salariés ? Peut-on les considérer comme employeurs et les inclure dans le collège « employeur » des instances internes, alors qu'ils n'ont pas, en droit, cette qualité ? Les chefs d'établissement peuvent-ils se dépouiller de leur droit à donner un « accord » à la nomination des maîtres, au profit d'une instance collective ? En cas de désaccord, la motivation est-elle obligatoire et celle-ci peut-elle faire référence aux convictions religieuses ? On le voit, la liste est longue et l'avenir nous réserve encore bien des surprises.

### L'état des esprits : les établissements d'enseignement privés entre identité propre et banalisation

En 1959, les choses sont limpides : les établissements catholiques dispensent avant tout une éducation





chrétienne, avec des maîtres eux-mêmes chrétiens pour l'essentiel, à des enfants issus pour la plupart de familles catholiques, qui veulent donner une éducation chrétienne à leurs enfants. On est alors très loin des « consommateurs d'école » et des « clients » d'aujourd'hui, des palmarès des lycées, de la pression sur les résultats, de la course aux diplômes... Dans ce nouveau contexte, que deviennent le caractère propre, l'identité de l'Enseignement catholique ?

Depuis 1959, on assiste à un mouvement continu d'érosion de ce caractère propre et, périodiquement, l'épiscopat, relayé par le SGEC, exprime sa vive inquiétude sur ce point, fustigeant la « banalisation » de l'Enseignement catholique et encourageant celui-ci à revenir à sa vocation chrétienne. Quelques évêques, dont celui d'Avignon, ont récemment pris des positions vigoureuses qui ont suscité des polémiques dans les milieux de l'Enseignement catholique. Ces exhortations se heurtent en réalité à des évolutions profondes de la société française, de l'Enseignement catholique lui-même et de la demande des familles.

Tout d'abord, la notion de caractère propre n'a jamais été définie. Elle peut recouvrir un contenu très variable et, sur le plan juridique, en dépit d'avis divergents de quelques juristes, elle ne peut porter sur l'enseignement: le fameux amendement à l'article 1<sup>er</sup> de la loi Debré indique bien que c'est l'établissement qui conserve son caractère propre, alors que l'enseignement doit être dispensé selon les règles et programmes de l'enseignement public, « *dans le respect total de la liberté de conscience* ».

Ensuite, l'Enseignement catholique a totalement changé de visage: les prêtres, religieux et religieuses, très nombreux en 1959 (41 % dont les deux tiers de religieuses parmi les enseignants), ont quasiment disparu de l'Enseignement catholique et, avec eux, une certaine image et un certain état d'esprit. Cette laïcisation des personnels a été rapide et massive: elle est totale chez les enseignants et les chefs d'établissement, elle a gagné les directeurs (et directrices) diocésain(e)s et même le secrétariat général (depuis 1994). Ce phénomène change bien des choses! D'une part, les personnels, quelles que soient leurs convictions, demandent à être avant tout des professionnels, formés, rémunérés justement, bénéficiaires d'un statut et non plus seulement des missionnaires, bénévoles et dévoués. Ils tendent aussi à distinguer leur vie professionnelle de leur vie personnelle, celle-ci n'étant plus considérée comme l'affaire de l'institution. D'autre part, pour les usagers, le visage de l'Enseignement catholique a naturellement changé.

Les familles, enfin, n'ont plus les mêmes attentes à l'égard des établissements privés. Chacun le sait: les attentes ne se portent pas sur l'éducation chrétienne, mais sur la réussite scolaire et sociale. C'est en effet, pour toutes sortes de raisons, réelles ou supposées, positives (qualité scolaire, encadrement des élèves, éducation, etc.) ou moins avouables (fréquentation, refuge par rapport aux concentrations d'enfants immigrés...), que les familles confient leurs



A. Frengeot/CHIC

De vives oppositions.

enfants au privé: toutes les enquêtes le montrent. Cette modification de la demande sociale se traduit aussi par un « zapping » croissant entre le « privé » et le « public », phénomène parfaitement étudié. Il n'est donc pas étonnant que l'on puisse trouver de nombreuses ressemblances, çà et là, entre établissements publics et privés.

## Quelle spécificité de l'enseignement privé ?

Globalement, il continue à se distinguer de l'enseignement public, au moins sur deux plans. Sur le plan pédagogique, où l'innovation, l'expérimentation, l'utilisation des marges de liberté, quoique loin d'être générales, y sont plus facilement acceptées. Sur le plan éducatif où, du fait de l'héritage paroissial ou congréganiste et de la structure d'origine des établissements (des associations de parents), l'enseignement et l'éducation restent assez étroitement liés et se traduisent d'une part, par un suivi, une attention particulière aux enfants et aux personnes et d'autre part, par une ouverture et une action conjuguée avec les parents.

## Bilan des 50 ans

La loi Debré a évité une dérive vers un enseignement purement « privé », à but lucratif. La « marchandisation éducative » est restée très limitée dans notre pays, parce que le secteur privé contractuel est soumis à des obligations de service public et que lui-même se fonde sur l'idée de service (sauf rares exceptions). Mais ce système scolaire est gravement inégalitaire: les familles populaires (et surtout les enfants issus de l'immigration), elles, n'ont pas le choix, et elles sont cantonnées dans les établissements les moins attractifs, de qualité parfois très médiocre. C'est un vrai problème, qui mériterait sans doute que l'enseignement public et l'enseignement privé s'y attellent en priorité.

Pouvons-nous rêver d'un avenir qui serait à la fois apaisé et juste ?

*Bernard Toulemonde*