

FÉDÉRATION NATIONALE DE LA LIBRE PENSÉE

Le Plan de sortie du financement public de l'enseignement privé



SOMMAIRE

I- La Constitution du 4 octobre 1958 et la loi Debré

II- Les aspects constitutionnels

III- La question de l'indemnisation

IV- L'esquisse d'un plan de sortie

V- Le devenir des personnels

L'intimité de la Cinquième République et de la loi du 31 décembre 1959

Les siècles passés l'attestent : en France, les régimes autoritaires ont partie liée avec l'Église romaine en matière d'enseignement. La Cinquième République s'inscrit dans cette tradition de remise en cause de l'idéal de Condorcet. Désormais dans un état de crise profonde, elle devient le théâtre de la résurgence d'un important mouvement de contestation de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, aujourd'hui codifiée aux articles L. 442-5 à L. 442-20 du Code de l'éducation.

*

Les régimes autoritaires et l'École

Élue en mai 1849 dans le sillage du massacre du peuple de Paris lors des journées de juin 1848, l'Assemblée législative réactionnaire de la Deuxième République pave le chemin qui conduira Louis-Napoléon Bonaparte à réaliser le coup d'État du 2 décembre 1851. Le 15 mars 1850, en réaction au projet d'École publique conçu par Hippolyte Carnot en mai 1848 sur le modèle de celui de Condorcet d'avril 1792, elle adopte notamment l'immonde loi du comte légitimiste Alfred de Falloux du Coudray, que Victor Hugo a si brillamment combattue en janvier et dont la législation actuelle porte encore, s'agissant des établissements privés du second degré, de douloureux stigmates pour les laïques.

À la suite du vote des pleins pouvoirs constituant en faveur du Maréchal Pétain, le 10 juillet 1940, l'État français engagé dans la Révolution nationale rétablit le droit des congrégations à gérer des établissements scolaires privés dès septembre 1940, réintroduit, en novembre, les « *devoirs envers Dieu* » à l'École publique puis promulgue deux lois du 6 janvier 1941 autorisant, l'une, avant le recul de l'automne résultant des contestations diverses que cette mesure provoque, la présence des aumôniers catholiques dans les classes de l'enseignement primaire public pour assurer une instruction religieuse, l'autre, le financement des écoles privées par les communes puis par le ministère de l'Intérieur à partir de novembre 1941. Des concours publics très importants alimentent ainsi les établissements catholiques durant le régime de Vichy.

Le 13 mai 1958, les ultras de l'Algérie française, dirigés notamment par Pierre Lagayette, les généraux Raoul Salan, Edmond Jouhaud et Jacques Massu ainsi que l'ancien gouverneur général Jacques Soustelle fomentent un coup d'État militaire à Alger, manipulés en sous-main par les réseaux gaullistes, sous la direction notamment de Léon Delbecq. Avant que les putschistes ne parviennent à leurs fins, Charles de Gaulle sort opportunément de sa réserve et s'impose comme le sauveur, l'homme providentiel, dans la plus pure tradition bonapartiste. Par la loi du 3 juin 1958, le Parlement abdique tout simplement son pouvoir constituant qui est transféré au seul pouvoir exécutif. Celui-ci s'appuie sur un Comité consultatif constitutionnel *ad hoc*, présidé par le Garde des Sceaux, Michel Debré.

Dans son contenu même, la Constitution de la Cinquième République présente les caractéristiques d'un régime autoritaire comme le montrent quelques aspects saillants. « *Clé de voûte* » des institutions pour reprendre l'expression de Michel Debré devant le Conseil d'État en 1958, élu au suffrage universel direct depuis la révision constitutionnelle de 1962, le président de la République vient en premier dans l'ordre des pouvoirs publics. Il peut notamment dissoudre l'Assemblée nationale ou recourir au référendum dans un esprit plébiscitaire. Aux termes de l'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958 « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.* » En outre, bien que le régime soit formellement de nature parlementaire, non seulement le Sénat conservateur retrouve son pouvoir d'initiative législative mais l'action du Parlement est très encadrée, si bien que, tentée 188 fois de janvier 1959 à novembre 2024 (41 fois sur la déclaration de politique générale ou le programme, 65 sur un texte ordinaire et 82 sur le projet de loi de finances ou celui de loi de financement de la sécurité sociale), la censure du Gouvernement n'a abouti qu'une seule fois : Georges Pompidou est renversé en octobre 1962 au moment du vote de la loi référendaire sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct, puis immédiatement renommé pour conduire la même politique.

Rédacteur de la Constitution du 4 octobre 1958, ardent soutien de l'Algérie française qu'il défend dans *Le Courrier de la colère*, Michel Debré est également l'artisan de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, qui porte son nom et que Jean-Paul Scott qualifie de « *dernier avatar de la loi Falloux* » : celui-ci la présente comme l'institutionnalisation de l'enseignement catholique, en déclin depuis 1945 en raison de la suppression des aides publiques instituées en 1941 par le régime de Vichy¹. Durant le débat parlementaire de 1959, Guy Mollet a raison de dire, oubliant l'appui apporté par le socialiste Boulloche au général de Gaulle et à Michel Debré : « [...] vous allez [...] par le projet que vous déposez, mettre en cause le problème de la séparation de l'État et des Églises. »

Sans cesse élargie dans son champ d'application, la loi du 31 décembre 1959 prend en charge les dépenses de l'enseignement catholique dans les mêmes conditions que celles de l'enseignement public sans le soumettre à la carte scolaire ni à l'obligation de conserver les élèves ayant un faible niveau. La manne ainsi allouée aux écoles privées, soit douze ou treize milliards d'euros par an, fait défaut aux établissements publics dont les moyens sont insuffisants et nourrit ainsi à leur égard une concurrence déloyale. Ce texte a atteint son objectif : les 7500 établissements catholiques d'enseignement des premier et second degrés, dopés par l'apport constant de fonds publics, accueillent aujourd'hui plus de deux millions d'élèves sur un total de douze millions, soit près de 18 % de l'ensemble. Ils

1 Jean-Paul Scot, *Loi Debré, liberté de l'enseignement et dualisme scolaire*, in *La Pensée*, n° 387, 2016, pages 127 à 141.

emploient cent trente-deux mille professeurs en équivalent temps plein, assimilés à des agents publics par une loi de 2005, et quatre-vingts mille autres salariés relevant du droit du travail. L'État prend en charge les rémunérations des maîtres de l'enseignement catholique, soit huit milliards d'euros par an, ainsi qu'une partie du forfait d'externat des collèges et lycées privés, soit un milliard. Les collectivités territoriales supportent, quant à elles, les autres dépenses qui revêtent pour elles un caractère obligatoire, même si elles formulent un avis défavorable à la signature du contrat d'association. Seul incombe aux familles le coût du « *caractère propre* » des établissements catholiques qui prospèrent grâce à la notion de « *besoin scolaire reconnu* », un critère qui leur permet notamment d'exercer une forme de domination dans plusieurs départements de l'Ouest du pays.

*

Crise de la Cinquième République et regain de contestation de la loi Debré

Jusqu'en 2022, la Cinquième République absorbe différents chocs politiques et conflits sociaux de grande ampleur : la fin de la guerre d'Algérie marquée par les actions terroristes de l'OAS ; la grande grève des mineurs de 1963 ; la grève générale de mai et juin 1968 ; la chute du général de Gaulle à la suite du rejet de la double réforme du Sénat et des régions lors du référendum du 27 avril 1969 ; l'arrivée au pouvoir en 1974 d'un président de la République élu contre les caciques du gaullisme historique ; l'alternance du 10 mai 1981 qui porte le premier secrétaire du Parti socialiste à la présidence de la République ; les cohabitations de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et de 1997 à 2002 ; la puissante grève de l'automne 1995.

Dans le cadre du quinquennat instauré par référendum du 2 octobre 2000 portant révision constitutionnelle, l'élection présidentielle au suffrage universel direct de 2022 aboutit à la désignation pour la seconde et dernière fois d'Emmanuel Macron mais est suivie d'un scrutin législatif ne lui assurant pas de majorité parlementaire absolue, contrairement aux fois précédentes, en 2002, 2007, 2012 et 2017. Dans ces conditions, le Gouvernement n'a pu imposer la politique du Chef de l'État qu'en utilisant sans retenue tous les mécanismes de contrainte du Parlement, notamment la limitation le droit d'amendement et l'engagement de la responsabilité du Gouvernement lors du vote des lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Ainsi, combattue par une puissante mobilisation populaire et une intersyndicale durablement unitaire, la réforme des retraites, conduite sur le fondement d'un projet de loi rectificative de financement de la sécurité sociale, est adoptée au forceps, la motion de censure déposée pour y faire échec ayant échoué à neuf voix près.

Le dérèglement des institutions inauguré en mai 2022 s'amplifie à la suite de l'épisode antidémocratique à souhait de la réforme des retraites. Au soir de l'élection des députés au Parlement européen, la coalition soutenant le président (Renaissance, Horizons, MoDem, Parti radical, UDI), perd un million et demi de voix et dix représentants. Le président de la République dissout l'Assemblée nationale, pensant prendre de court les différentes oppositions. Il perd ce pari et sa légitimité politique :

l'extrême droite recueille près de onze millions de voix au premier tour et un réflexe républicain au second lamine le parti du président et ruine les espoirs du Rassemblement national : la coalition du Nouveau Front Populaire (NFP) arrive en tête avec 193 députés. Au lieu de désigner un Premier ministre parmi les membres des formations politiques du NFP, le président de la République tergiverse deux mois et nomme à l'Hôtel Matignon Michel Barnier, un représentant du groupe le plus faible à l'Assemblée nationale qui propose un budget marquant une austérité sans précédent.

Durant ces deux dernières années de détérioration de la machine institutionnelle de la Cinquième République, marquée au cours de la dernière décennie par la multiplication des mesures d'atteinte aux libertés (lois sécurité globale, séparatisme et asile-immigration notamment) et l'accroissement de la répression (mutilations diverses pendant la crise des Gilets jaunes, criminalisation de l'action des syndicalistes, affaire Nahel, interdiction d'associations et de manifestations en faveur du peuple palestinien), la question du financement public de l'enseignement catholique connaît un regain inédit depuis trente ans au moins, si ce n'est depuis le début des années soixante. La Cour des comptes publie au mois de juin 2023 un rapport public thématique mettant en évidence l'aggravation des inégalités sociales et scolaires induite par le financement public de l'enseignement privé. La mission d'information de l'Assemblée nationale sur le même sujet aboutit à un constat identique en avril 2024 et souligne l'absence de contrôle de l'emploi des fonds publics par l'enseignement catholique ainsi que les multiples détournements de la loi Debré. Enfin, l'éphémère ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, Mme Amélie Oudéa-Castéra, emportée par son enthousiasme, adresse un message d'amour à l'enseignement catholique en janvier 2024 et dénigre en même temps l'École publique en mentant de manière éhontée d'ailleurs.

Ce parallélisme entre l'agonie de la Constitution du 4 octobre 1958 et la mise en cause du financement public de l'enseignement privé ne constitue pas une pure coïncidence. Pensée par le même homme, Michel Debré, l'étroite imbrication entre un régime de nature autoritaire et le soutien aux établissements catholiques se traduit par la contestation du second lorsque le premier vacille. C'est pourquoi, le plan de sortie de la loi Debré devient immédiatement audible, aucun obstacle constitutionnel ou financier ne se dressant objectivement contre lui. Toutefois, compte tenu de sa portée politique, il participe du combat d'ensemble pour une assemblée constituante.

Le financement public de l'enseignement privé sous contrat bénéficie-t-il d'une protection constitutionnelle ?

Selon la formule consacrée, le « *bloc de constitutionnalité* » comprend, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789, conformément à une célèbre décision du Conseil constitutionnel (CC) du 16 juillet 1971², le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 repris en tête de celle du 4 octobre 1958, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), dégagés par le CC et accessoirement le Conseil d'État (CE)³, et les objectifs de valeur constitutionnelle (OVC)⁴. Les PFRLR obéissent à quatre critères : ils doivent résulter d'une loi antérieure à 1946 ; cette loi doit énoncer un principe juridique général d'une portée importante ; elle doit avoir été adoptée par un régime républicain, ce qui exclut notamment toute la législation maintenue de Vichy ; son application doit avoir été continue ; depuis 2013, le CC a précisé que la loi doit concerner l'organisation des pouvoirs publics, la souveraineté nationale ou les libertés et droits fondamentaux. Sont notamment au nombre des PFRLR les libertés de l'enseignement⁵, d'association⁶, de conscience⁷ et académiques⁸, le droit de la défense⁹ ainsi que l'interdiction d'extrader un étranger pour des motifs politiques¹⁰. Assez peu utilisés, les OVC concernent en particulier la sauvegarde de l'ordre public, l'équilibre financier de la Sécurité sociale, l'intelligibilité de la loi, la préservation du pluralisme ou la transparence financière.

Aux termes du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par celle du 4 octobre 1958, « **13.** *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.* » Au vu de ces dispositions, le Conseil constitutionnel l'a clairement affirmé : « [...] le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; [il lui incombe] en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les conditions de mise en œuvre de ces dispositions et principes à valeur constitutionnelle ; qu'il doit notamment prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations

2 CC, 16 juillet 1971, n° 71-44 DC.

3 CE, 11 juillet 1956, *Association des Annamites de Paris*, n° 26638.

4 CC, 27 juillet 1982, n° 82-141 DC.

5 L'article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931 la qualifie comme telle. C'est la première occurrence de l'expression PFRLR.

6 Voir note 1.

7 CC, 23 novembre 1977, n° 77-87 DC.

8 CC, 8 juillet 1999, n° 99-414 DC.

9 CC, 2 décembre 1976, n° 76-70 DC.

10 CE, Ass., 3 juillet 1996, *M. Koné*, n° 169219.

particulières que ces établissements assument ;» Dans une autre décision du 8 juillet 1999¹¹, il a confirmé que le Préambule de la Constitution n'exclut pas « [...] l'octroi d'une aide de l'État à cet enseignement dans les conditions définies par la loi [...] » mais n'a pas pour effet d'imposer à la puissance publique « [...] que toutes les formations dispensées dans les établissements de l'enseignement public le soient avec l'aide de l'État dans les établissements de l'enseignement privé [...] »

Il suit de tout ce qui précède que la liberté de l'enseignement, PFRLR, relève du bloc de constitutionnalité. Pour autant, à la différence de l'enseignement public, l'enseignement privé ne bénéficie d'aucune protection de portée constitutionnelle : si la puissance publique peut lui consentir à titre facultatif des aides publiques, d'une part, elle n'y est autorisée qu'autant que celles-ci n'entraînent pas une rupture d'égalité au détriment de l'enseignement public, d'autre part, elle n'est pas tenue de les lui accorder pour toutes les disciplines enseignées dans les établissements publics.

Dans ces conditions, l'abrogation des dispositions de portée législative et réglementaire issues de la loi du 31 décembre 1959 modifiée et de ses décrets d'application ne se heurterait pas à une disposition de la Déclaration de 1789, du Préambule de 1946 ni à un PFRLR ou un OVC. Par conséquent, la mise en avant de prétendus obstacles constitutionnels à cette abrogation paraît sans fondement réel, pas plus que l'idée qu'il faudrait, pour les contourner, concevoir une longue et complexe manœuvre de contournement pour « détricoter » peu à peu la loi Debré.

Sur le fond, le financement public de l'enseignement privé repose sur des contrats de droit public qui peuvent être résiliés pour un motif d'intérêt général, notamment celui de la réduction des inégalités sociales et scolaires croissantes qu'il a entraînées. Dès lors que serait ouverte une période de transition suffisamment longue, ce qui paraît en tout état de cause indispensable pour adapter les moyens de l'enseignement public au retour d'un à deux millions d'élèves dans son périmètre, le problème de l'indemnisation, traité dans une note précédente de juillet 2024, ne se poserait pas davantage.

Faut-il craindre une obligation d'indemnisation par l'État des gestionnaires d'établissements privés d'enseignement sous contrat en cas d'abrogation de la loi Debré ?

Lors de la première réunion organisée par la Fédération syndicale unitaire (FSU) en vue d'élaborer un plan de sortie de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privés, aujourd'hui codifiée aux articles L. 442-5 et suivants du code de l'éducation, le représentant de l'Union des familles laïques (UFAL) a émis l'hypothèse que l'abrogation de ce texte entraînerait probablement, dans le cadre juridique actuellement en vigueur, une obligation fort coûteuse d'indemnisation par l'État des gestionnaires des classes sous contrat simple ou d'association. Parce qu'elle revêt une portée majeure, cette question mérite une réponse que la présente note tente d'esquisser.

Si le principe de liberté contractuelle revêt désormais une valeur constitutionnelle, pour autant, il demeure possible de lui imposer des limites pour un motif d'intérêt général suffisant, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un contrat administratif de la nature de celui noué avec les établissements privés d'enseignement en application du code de l'éducation. Sous réserve de l'instauration de mesures transitoires, il ne semble pas que la résiliation des contrats en cours avec les gestionnaires d'établissements privés d'enseignement, conventions qui ne sont pas des marchés publics ni des concessions, doive entraîner une obligation d'indemnisation, nécessaire en cas d'atteinte au droit de propriété ou de mise en cause de la responsabilité de la puissance publique du fait de la loi ou de l'inconstitutionnalité de celle-ci.

*

Les contrats noués entre l'enseignement privé et l'État obéissent à la liberté contractuelle qui revêt une valeur constitutionnelle

Facultatif au regard du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958¹² et conformément à ce qu'a prévu le législateur,, le financement public d'un établissement d'enseignement privé intervient à la suite de la signature entre celui-ci et l'État d'un contrat de droit public. Cette convention obéit aux principes de la liberté contractuelle qui revêt désormais une valeur constitutionnelle.

- Le caractère facultatif et contractuel du financement public de l'enseignement privé

Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par celle du 4 octobre 1958, prévoit notamment que « **13.** *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à*

l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » Par suite, celui-ci n'est pas tenu d'assurer le financement public de l'enseignement privé. Dans une première décision du 13 janvier 1994¹³, le Conseil constitutionnel l'a clairement affirmé : « [...] le législateur peut prévoir l'octroi d'une aide des collectivités publiques aux établissements d'enseignement privés selon la nature et l'importance de leur contribution à l'accomplissement de missions d'enseignement ; [il lui incombe] en vertu de l'article 34 de la Constitution, de définir les conditions de mise en œuvre de ces dispositions et principes à valeur constitutionnelle ; qu'il doit notamment prévoir les garanties nécessaires pour prémunir les établissements d'enseignement public contre des ruptures d'égalité à leur détriment au regard des obligations particulières que ces établissements assument ; » Dans une autre décision du 8 juillet 1999¹⁴, il a confirmé que le Préambule de la Constitution n'exclut pas « [...] l'octroi d'une aide de l'État à cet enseignement dans les conditions définies par la loi [...] » mais n'a pas pour effet d'imposer à la puissance publique « [...] que toutes les formations dispensées dans les établissements de l'enseignement public le soient avec l'aide de l'État dans les établissements de l'enseignement privé [...] »

Par conséquent, conformément à la volonté du législateur, le financement public des établissements privés d'enseignement résulte bien d'un véritable contrat de droit public conclu ou non avec chacun d'eux. Dans ces conditions, ces conventions découlent de l'exercice par la puissance publique de la liberté contractuelle, désormais revêtue d'une valeur constitutionnelle.

- La liberté contractuelle : un principe à valeur constitutionnelle assorti de limites

Le Conseil constitutionnel a beaucoup hésité à reconnaître une valeur constitutionnelle au principe de liberté contractuelle. Dans une décision du 3 août 1994, il considérait « [...] qu'aucune disposition de la Constitution ne garantit le principe de liberté contractuelle »¹⁵. Trois ans plus tard, le 20 mars 1997, il regardait néanmoins la liberté contractuelle comme protégée par la Constitution dès lors qu'un contrat servait de support juridique à l'exercice d'un droit ou d'une liberté fondamentale comme celui de propriété ou celle d'entreprendre¹⁶. Ce n'est que le 19 décembre 2000 qu'il a consacré pleinement la liberté contractuelle comme découlant de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 - « la liberté contractuelle découle de l'article 4 de la Déclaration »¹⁷ - aux termes duquel « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi. » Dans l'intervalle, le Conseil d'État l'avait qualifiée de principe

13 CC, 13 janvier 1994, n° 93-329 DC.

14 CC, 8 juillet 1999, n° 99-414 DC.

15 CC, 3 août 1994, n° 94-348 DC.

16 CC, 20 mars 1997, n° 97-388 DC.

17 CC, 19 décembre 2000, n° 2000-437 DC.

général du droit dans un arrêt du 28 janvier 1998¹⁸.

De l'évolution de sa jurisprudence conduisant à reconnaître une pleine valeur constitutionnelle à la liberté contractuelle, le Conseil constitutionnel a tiré plusieurs conséquences au gré de l'ajustement de sa position. D'une part, dès 1999, il a considéré que la liberté contractuelle ne saurait exister sans un « *droit de ne plus contracter* », sous réserve de garanties législatives¹⁹. En effet, le législateur peut porter une atteinte universelle à des contrats en cours à condition qu'il agisse pour un « *motif d'intérêt général suffisant* »²⁰. D'autre part, en 2006 et 2009, l'institution de la rue Montpensier a explicitement consacré comme ayant valeur constitutionnelle la liberté contractuelle des personnes publiques à propos des conventions nouées entre Gaz de France (GDF) et les collectivités territoriales²¹ ou les établissements publics de santé et des tiers²².

Il résulte de ce qui précède que les contrats simples ou d'association conclus entre l'État et les établissements privés d'enseignement, qui sont des conventions de droit public comportant des clauses exorbitantes du droit commun, notamment en matière de contrôle et de sanction, procèdent de la liberté contractuelle de la puissance publique, désormais explicitement regardée comme présentant une valeur constitutionnelle. Par suite, les personnes morales de droit public disposent elles aussi, implicitement mais nécessairement, du « *droit de ne plus contracter* », sous réserve que la rupture de toutes les conventions en cours réponde à un « *motif d'intérêt général suffisant* » et ménage des mesures de transition.

*

Les principes d'indemnisation des tiers du fait de l'action de la puissance publique ne paraissent pas s'appliquer aux contrats simples ou d'association

Outre sa naissance à raison de l'illégalité de toute décision administrative provoquant un dommage²³, l'obligation pour la puissance publique d'indemniser les administrés découle, pour l'essentiel, de l'atteinte au droit de propriété ou de la responsabilité sans faute ou avec faute de l'État du fait des lois ou de leur inconstitutionnalité ou encore de la résiliation anticipée et préjudiciable pour son titulaire d'un marché public ou d'une concession. La résiliation des contrats simples ou d'association conclus entre l'État et les établissements privés d'enseignement ne semble pas entrer dans ces cas de figure.

18 CE, 28 janvier 1998, *Société Borg Wagner*, n° 138650.

19 CC, 9 novembre 1999, n° 99-419 DC.

20 CC, 13 janvier 2003, n° 2002-465 DC.

21 CC, 30 novembre 2006, n° 2006-543 DC.

22 CC, 16 juillet 2009, n° 2009-584 DC.

23 CE, 26 janvier 1973, *Ville de Paris c/ Driancourt*, n° 84768.

- Les causes de l'obligation d'indemniser les préjudices découlant de l'activité de la puissance publique

Par une célèbre décision du 16 juillet 1982²⁴, le Conseil constitutionnel a considéré que la nationalisation de biens possédés par des personnes privées sur le fondement de l'alinéa 9 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris par celle du 4 octobre 1958, nécessitait une « *juste et préalable indemnité* » au motif que cette appropriation par la nation, même justifiée par le caractère de monopole ou de quasi-service public de l'activité conduite par le propriétaire, portait atteinte au droit de propriété protégé par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 : « *Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la privation du droit de propriété pour cause de nécessité publique requiert une juste et préalable indemnité ;* ». De même, plus généralement, l'expropriation pour cause d'utilité publique entraîne le versement d'une indemnité au propriétaire exproprié, selon les modalités prévues au livre III du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Dans un arrêt du 14 janvier 1938²⁵, le Conseil d'État a jugé, quant à lui, que l'État engage sa responsabilité sans faute et l'oblige à verser une indemnité à la personne lésée quand la loi entraîne la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. En l'espèce, dans le but de protéger la filière de la production de lait, le législateur avait interdit de commercialiser de la crème fraîche comportant d'autres composants que le lait, bien que la santé des consommateurs ne fût pas en danger. Or, une seule entreprise, et non l'ensemble du secteur industriel concerné, subissait du fait de cette loi un préjudice qu'il a fallu réparer : « [...] rien, ni dans le texte même de la loi ou dans ses travaux préparatoires, ni dans l'ensemble des circonstances de l'affaire, ne permet de penser que le législateur a entendu faire supporter à l'intéressée une charge qui ne lui incombe pas normalement ; que cette charge, créée dans un intérêt général, doit être supportée par la collectivité . » De même, il a esquissé un régime de responsabilité fautive de l'État découlant de son inaction pour transposer en droit interne une directive européenne²⁶

Toutefois, le Conseil d'État a atténué la portée de sa décision de 1938 tout en l'étendant au préjudice résultant de l'inconstitutionnalité de la loi. D'une part, l'obligation de réparer le dommage ne pèse pas sur l'État si le législateur a entendu écarter explicitement tout droit à indemnité²⁷. D'autre part, ce préjudice doit être anormal et spécial, c'est-à-dire important et propre à certaines personnes de la collectivité²⁸. Enfin, sous réserve d'établir un lien direct entre les dispositions en cause et le dommage subi, l'État engage en particulier sa responsabilité lorsqu'il applique une loi déclarée *a posteriori*

24 CC, 16 juillet 1982, n° 81-132 DC

25 CE, 14 janvier 1938, *Société anonyme des produits laitiers La Fleurette*, n° 51704.

26 CE, 8 février 2007, *Gardelieu*, n° 279522.

27 CE, 2 novembre 2005, *Société coopérative agricole Ax'ion*, n° 266564.

28 CE, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture en région Centre*, n° 215957.

inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel depuis la réforme du 23 juillet 2008²⁹.

Sur l'ensemble de ces questions, le Conseil d'État est désormais parfaitement clair :
« 5. La responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée, d'une part, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés. / 6. Elle peut également être engagée, d'autre part, en raison des exigences inhérentes à la hiérarchie des normes, pour réparer l'ensemble des préjudices qui résultent de l'application d'une loi méconnaissant la Constitution ou les engagements internationaux de la France. »³⁰

En dernier lieu, lorsqu'elle résilie prématurément un contrat administratif pour un motif d'intérêt général, la puissance publique est tenue d'indemniser le dommage subi par le titulaire d'un marché public ou d'une concession. Le Conseil d'État l'a clairement énoncé dans deux décisions. En 1958, il a jugé que l'administration « [...] peut, en tout état de cause et en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, mettre fin avant terme aux marchés publics, sous réserve des droits à indemnités des intéressés »³¹. En 2007, il a pris la même position à propos des concessions en insistant, dans ce cas, sur l'importance du motif d'intérêt général de la rupture du contrat : « S'il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme, à un contrat de concession, elle ne peut ainsi rompre unilatéralement ses engagements que pour des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé doit être abandonnée ou établie sur des bases nouvelles »³². Conformément à une très ancienne jurisprudence³³, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité des conséquences financières du dommage, qu'il s'agisse des dépenses engagées³⁴ ou du manque à gagner³⁵.

- Le principe de l'indemnisation ne paraît s'imposer en cas de rupture des contrats simples ou d'association noués entre l'État et les établissements privés d'enseignement

Les contrats conclus entre l'État et les établissements privés d'enseignement constituent une catégorie particulière de convention de droit public. Ils ne sauraient être assimilés à des marchés publics, par lesquels des opérateurs économiques, désignés au terme de procédures encadrées par le législateur, réalisent des travaux à la demande de l'administration ou fournissent à celle-ci des biens et services en contrepartie du paiement

29 CE, 24 décembre 2019, n° 428162, CE, 24 décembre 2019, n° 425983 et CE, 24 décembre 2019, n° 425981.

30 CE, 24 décembre 2019, n° 428162.

31 CE, 2 mai 1958, *Distillerie de Magnac-Laval*, n° 32401.

32 CE, 2 février 1987, *Société TV6*, n° 81131 n° 82432 n° 82437 et n° 82443.

33 CE, 6 février 1925, *Gouverneur général d'Algérie c/ Demouchy*.

34 CE, 18 novembre 1988, *Ville d'Amiens*, n° 61871.

35 CE, 16 février 1996, *Syndicat intercommunal de l'arrondissement de Pithiviers*, n° 82880.

d'un prix ou d'une rémunération. Ils ne sauraient davantage être regardés comme des contrats de concession, au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique, par lesquels l'autorité concédante confie l'exécution de travaux et l'exploitation d'un ouvrage ou délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée qui assume le risque inhérent à cette activité et perçoit une redevance sur les usagers³⁶ C'est d'ailleurs pourquoi la direction des libertés publiques du ministère de l'Intérieur a considéré que ne s'appliquaient pas aux établissements privés d'enseignement sous contrat les dispositions obligeant les personnes de droit privé exécutant, en tout ou partie, un service public de respecter les principes de laïcité et de neutralité mentionnés à l'article 1^{er} de la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

En revanche, ces contrats présentent deux singularités. D'une part, ils entraînent des obligations financières opposables aux collectivités territoriales qui ne sont pourtant pas parties au contrat. D'autre part, ils ont pour objet d'allouer aux établissements cocontractants des ressources d'origine publique s'apparentant à des subventions, en contrepartie du respect par les établissements privés les ayant souscrits de certaines obligations propres à l'instruction publique, sans néanmoins remettre en question leur « caractère propre » ni les astreindre à respecter la carte scolaire. Celles-ci ont trait notamment aux programmes ou à l'accueil des élèves. À cet égard, dans un article d'avril 2024³⁷, Stéphanie Hennette Vauchez, professeur de droit public et membre de l'Institut universitaire de France, souligne que « *Les écoles privées jouissent, d'abord, d'une marge de manœuvre significative en termes de méthodes. Elles choisissent la répartition qui leur paraît la plus pertinente entre travaux écrits et oraux, individuels et collectifs, etc. Elles choisissent leurs manuels, ainsi que leur calendrier scolaire [...]* De manière générale, l'affirmation d'un « caractère propre » permet également aux établissements privés d'enseignement de mettre en avant, selon les cas, une religion, une pédagogie alternative, un enseignement plurilingue ou en langue régionale, etc., et de proposer des enseignements spécifiques correspondants. »

Dans ces conditions, la résiliation unilatérale par l'administration des contrats, simples ou d'association, conclus entre l'État et les établissements privés d'enseignement n'ouvriraient probablement pas en faveur de ces derniers un droit à indemnité pour deux raisons.

D'une part, les contrats simples ou d'association ne sont pas des marchés publics ni des concessions. Ils ne comportent, en outre, aucun aspect patrimonial : les locaux appartiennent aux gestionnaires des établissements privés d'enseignement et personne n'envisage de les exproprier au profit des collectivités publiques. Troisième élément : il n'est pas question de porter atteinte au principe de la liberté de l'enseignement. Par conséquent, à ces différents titres, l'indemnité ne se justifie pas.

³⁶ C'est le cas, par exemple, des concessions d'une partie du domaine public routier aux sociétés d'autoroute ou des délégations de service public consenties à des entreprises privées par les collectivités territoriales.

³⁷ Stéphanie Hennette Vauchez, *Un éléphant dans la pièce ? La liberté de l'enseignement comme régime d'accommodement de la religion*, in *Titre VII*, n° 12, avril 2024.

D'autre part, cette rupture aurait pour seule fin de cesser le paiement à leur profit de subventions reposant sur des crédits votés annuellement par l'État et les collectivités territoriales. À cet égard, notons d'ailleurs qu'à défaut de durée contractuelle, la validité des obligations de la puissance publique suit, implicitement mais nécessairement, le rythme de l'annualité budgétaire. Notons également que la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 a supprimé la notion de services votés, sauf en cas d'adoption tardive de la loi de finances, si bien que les crédits inscrits au budget de l'État ne présentent aucune forme de pérennité contrairement à ce qui prévalait sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959. Là encore, l'indemnité ne paraît pas justifiée.

*

Conclusions

Il suit de tout ce qui précède que :

- 1°- le législateur, sur le fondement du principe constitutionnel de liberté contractuelle qui comporte le « *droit de ne plus contracter* », peut résilier unilatéralement les contrats simples et d'association liant l'État aux établissements privés d'enseignement ;
- 2°- pour ce faire il doit néanmoins, d'une part, invoquer un « *motif d'intérêt général suffisant* » - qui pourrait être en l'espèce celui de la lutte contre l'aggravation des inégalités sociales et scolaires découlant du financement public de l'enseignement privé et mise au jour par la Cour des comptes en juin 2023 et le rapport n° 2423 du 2 avril 2024 de la mission parlementaire -, d'autre part, prévoir des mesures transitoires - c'est l'objet même du plan de sortie -, enfin, rappeler l'intangibilité du principe de liberté de l'enseignement ;
- 3°- la finalité de la sortie de la loi Debré ne consistant pas à exproprier les propriétaires des immeubles abritant les établissements privés d'enseignement, l'indemnisation de la résiliation unilatérale des contrats à ce titre est sans objet ;
- 4°- de même, les contrats simples et d'association n'étant pas, d'une part, des marchés publics ni des concessions mais des supports pour le versement de subventions publiques, allouées en contrepartie de l'application par les établissements privés d'enseignement les ayant souscrits de certaines règles propres à l'enseignement public, et présentant implicitement, d'autre part, un caractère annuel en raison de l'assise budgétaire des fonds qui leur sont consentis, l'indemnisation ne semble pas davantage justifiée à ce titre ;
- 5°- la loi qui abrogera la loi Debré et fixera les modalités de la période de transition devra exclure toute indemnisation, de manière à éviter le risque d'une éventuelle demande de réparation d'un préjudice résultant de la mise en cause de la responsabilité de l'État du fait

des lois comme l'a jugé le Conseil d'État en 2005³⁸.

Esquisse d'un plan de sortie de la loi Debré

Les propos tenus contre l'enseignement public par l'éphémère ministre de l'Éducation nationale, Amélie Oudéa-Castéra, ainsi que les constats accablants consignés dans les rapports de la Cour des comptes de juin 2023 et de la mission d'information de l'Assemblée nationale de mars 2024 mettent concrètement à l'ordre du jour la remise en cause du financement public de l'enseignement privé sous contrat, pour l'essentiel catholique. Celui-ci constitue une brèche béante dans la séparation des Églises et de l'État et s'avère un puissant dispositif d'accroissement des inégalités sociales et scolaires. Dans ces conditions, compte tenu notamment de l'évolution des positions d'organisations désormais moins enclines qu'auparavant à préserver le *statu quo ante*, il importe d'assortir notre exigence d'abrogation des lois anti-laïques d'un projet crédible de sortie immédiate du cadre actuel, sauf à se contenter d'attendre un moment lointain où tout serait possible.

L'abrogation des dispositions issues notamment des lois Debré, Falloux et Astier constitue le passage obligé pour respecter le principe selon lequel les fonds publics doivent être exclusivement destinés au financement de l'enseignement public dont l'organisation est le seul « *devoir* » de l'État selon le Préambule de la Constitution de 1946 repris en 1958. Toutefois, pour des raisons tenant à la fois aux besoins en personnel et aux contraintes immobilières qu'entraîne un tel changement, une période de transition permettant une sortie en sifflet du régime de contractualisation entre l'État et les établissements privés paraît devoir être ménagée.

Sur les mesures juridiques propres à la transition

Deux textes de sortie du dualisme scolaire paraissent nécessaires.

D'une part, après avoir réaffirmé que la liberté de l'enseignement est un principe fondamental constituant un des volets de la liberté de conscience, le premier (voir annexe 1) devrait procéder à l'abrogation :

1°- de l'article L. 151-4 du code de l'éducation, issu de la loi Falloux, qui permet à l'État et aux collectivités territoriales d'attribuer aux établissements privés d'enseignement du second degré la jouissance de « [...] locaux et une subvention, sans que cette subvention puisse excéder le dixième des dépenses annuelles de l'établissement. » ;

2°- de l'article L. 443-4 du même code, issu de la loi Astier, aux termes duquel « *L'État peut participer, soit sous forme de bourses, soit sous forme de subventions, aux dépenses de fonctionnement des écoles [d'enseignement technique privé] reconnues* » ainsi que la dernière phrase de l'article L. 443-6 ;

3°- des articles L. 442-1 et L. 442-5 à L. 442-20 relatifs à l'enseignement privé sous contrat ;

4°- de l'article L. 442-21, qui reprend les articles L. 813-3 à L. 813-7 du code rural et de la pêche maritime, concernant l'enseignement catholique agricole qui scolarise plus de la moitié des élèves de cette filière.

D'autre part, il devrait substituer à celles abrogées avec effet immédiat des dispositions transitoires qui pourraient s'appliquer pendant six ans. Il s'agirait de résilier des contrats en cours et de les remplacer par des conventions de même durée. Celles-ci prévoiraient de :

1°- maintenir intégralement la première année la rémunération par l'État des professeurs des établissements privés d'enseignement sous contrat ;

2°- laisser un an, d'une part, aux établissements privés sous contrat pour signer la convention-type, d'autre part, à leurs enseignants – ils sont actuellement 142 000³⁹, à l'exception de ceux appelés à demander la liquidation de leurs droits à pension en cours d'année, pour opter en faveur de leur maintien en qualité de contractuels de droit public, avec la possibilité d'être titularisés et reclassés dans les corps de la fonction publique d'État, conformément à l'article L. 914-2 du code de l'éducation ;

3°- laisser à la charge des établissements privés, dès la deuxième année, d'une part, la rémunération des enseignants qui n'auront pas opté en faveur du maintien de leur qualité de contractuels de droit public pour devenir salariés de droit privé, d'autre part, celle des nouveaux recrutés éventuels qui devront l'être sur des contrats de travail de droit commun ;

4°- cesser de financer, de la deuxième à la sixième année, les postes devenus vacants, notamment à la suite des départs à la retraite, à charge pour les établissements privés concernés de les remplacer à leurs frais s'ils le jugent nécessaire ;

5°- réduire d'un cinquième chaque année, de la deuxième à la sixième année, l'effectif des enseignants ayant choisi de demeurer contractuels de droit public et des professeurs titulaires de l'enseignement public en fonctions dans les établissements privés d'enseignement sous contrat afin d'affecter les intéressés dans les établissements publics ;

6°- mettre en extinction les régimes de retraite spécifiques des enseignants des établissements sous contrat (régime temporaire de retraite de l'enseignement privé

[RETREP], allocation de cessation d'activité [enseignants des établissements privés agricoles] et régime de retraite additionnelle de l'enseignement privé [RAEP]) qui liquideraient les droits acquis au terme de la première année de la transition aux dates de départ à la retraite des intéressés et d'affilier les personnes concernées aux régimes de droit commun applicables, d'une part, aux salariés de droit privé, d'autre part, aux contractuels de droit public ;

7°- verser intégralement, au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de la loi, le montant des aides publiques obligatoires incombant antérieurement à l'État, aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions, autres que la rémunération des enseignants des établissements privés ;

8°- réduire de 20 % chaque année, de la deuxième à la sixième année, le montant de ces aides publiques (forfaits d'externat versés par l'État, les départements et les régions, contributions des communes et des EPCI) ;

Enfin, ce premier texte procéderait à la résiliation des contrats en cours et leur substituerait des conventions de même durée qui reprendraient les termes de la loi. Les établissements d'enseignement privés sous contrat qui n'auraient pas signé la convention-type au terme de la première année ne pourraient plus disposer d'aucun enseignant ayant conservé par option la qualité de contractuel de droit public ni recevoir aucun financement public de la part de l'État et des collectivités territoriales.

En second lieu, une loi de programmation de six ans (voir annexe 2) devrait déterminer les engagements prévisionnels de l'État, des communes, des EPCI, des départements et des régions en vue notamment de réinsérer dans l'enseignement public les élèves quittant les établissements d'enseignement privé sous contrat, contraints mécaniquement d'augmenter très fortement le montant des participations exigées des familles, aujourd'hui limitées à la couverture des frais imputables à leur « *caractère propre* ». Elle pourrait aussi ouvrir aux collectivités territoriales la faculté de souscrire des emprunts spécifiques auprès de la Caisse des dépôts. Elle devrait enfin se décliner chaque année dans la loi de finances initiale.

Sur la programmation de la transition⁴⁰

La programmation budgétaire des modalités de sortie en six ans du cadre juridique institué par la loi Debré doit tenir compte de paramètres démographiques et reposer sur une hypothèse d'évolution du nombre d'élèves appelés à rejoindre l'enseignement public.

Sur les perspectives démographiques

Au vu des données de l'INSEE pour l'année 2021, le nombre annuel de professeurs

⁴⁰ Le cas spécifique de l'enseignement agricole n'a pas été pris en compte pour déterminer cette esquisse de programmation.

de l'enseignement privé sous contrat susceptibles de partir à la retraite de 2025 à 2030 peut être estimé de 3 300 à 3 400, soit au total de 16 500 à 17 000, de 2025 à 2030. Ainsi, l'érosion naturelle de l'effectif de départ serait de l'ordre de 11,5 à 12,0 %. Par ailleurs, dans la mesure où il paraît raisonnable de considérer que huit enseignants sur dix choisiraient de rejoindre l'enseignement public, plus de 38% des postes pourraient ainsi cesser d'être financés dès la deuxième année (enseignants n'ayant pas opté pour le maintien de leur contrat de droit public, partant à la retraite et représentant un cinquième de l'effectif).

De leur côté, les effectifs scolarisés de trois à dix-huit ans devraient baisser de 4,4 % de 2025 à 2030, selon l'INSEE. Cette diminution libérerait 440 000 places dans l'enseignement public, susceptibles d'accueillir autant d'élèves de l'enseignement privé. Compte tenu des augmentations brutales bien que progressives des contributions financières exigées des familles par les établissements catholiques, et si l'on pose par hypothèse que 80% et 66 % respectivement des élèves des premier et second degrés de l'enseignement privé s'inscriraient dans les établissements publics, soit un effectif de 1 470 000, il resterait à édifier des établissements capables d'accueillir 1 030 000 d'élèves supplémentaires. Les tableaux suivants résument ces données :

TABLEAU 141

**Évolution prévisionnelle des effectifs de professeurs pris en charge par l'État au profit
de l'enseignement privé sous contrat**

ANNÉE	1	2	3	4	5	6
Effectif CDP	142000	108360	84048	59736	35424	11112
Départs R	3300	3300	3300	3300	3300	3300
S/T 1	136700	105060	80748	56436	32124	7812
Refus CDP	27340	-	-	-	-	-
S/T 2	108360	105060	80748	56436	32124	7812
1/5 col 2	-	21012	21012	21012	21012	7812
S/T 1						
TOTAL	108360	84048	59736	35424	11112	0

(Source : auteur)

TABLEAU 2

Évaluation des effectifs venus de l'enseignement privé dans les établissements publics

En millions

ANNÉE	2025	2030	Δ
Effectifs totaux scolarisés	12,960	12,391	- 4,4 %
Places libérées (étab. pub.)	-	0,440	-
Effectifs à accueillir	-	1,470	
Dont 1 ^{er} degré		0,686	
Dont 2 ^d degré		0,784	
SOLDE	-	1,030	

(Source : INSEE et auteur)

Dans la mesure où les élèves du premier degré inscrits dans l'enseignement privé sous contrat (856 000) représentent près de 42 % de l'effectif total des enfants scolarisés dans ces établissements (2 045 000), la répartition du solde indiqué ci-dessus serait la suivante : enseignement élémentaire et pré-élémentaire, 432 000 ; enseignement du second degré, 598 000.

Sur les aspects immobiliers

Au vu de ce qui précède, il conviendrait donc de prévoir la construction d'établissements scolaires pour recevoir un million d'élèves appelés à quitter un enseignement privé dont les tarifs deviendraient nécessairement prohibitifs pour nombre de familles, y compris parmi celles actuellement considérées comme relativement favorisées. Par suite, les collectivités territoriales devraient acquérir et construire environ onze millions de m² de surface utile⁴². La cession pour l'euro symbolique de bâtiments inutilisés appartenant à l'État pourrait être envisagée de manière à diminuer une charge

41 Faute de disposer de cette donnée, les emplois vacants pour d'autres raisons que le départ à la retraite ne sont pas compris dans cette prévision.

42 (Coût par élève / coût par m²) x 1 000 000.

globale importante dont l'évaluation ci-après pourrait-être d'ailleurs surestimée.

Dans son rapport public annuel 2023, la Cour des comptes a consacré un chapitre à la construction des collèges publics dans le département de la Seine-Saint-Denis : il ressort de ce document que le coût unitaire par m² et par élève atteignait respectivement 2 040 et près de 22 000 euros hors taxes (HT) en 2021. Dans la mesure où il n'y a pas lieu de penser que ces montants seraient radicalement différents pour les écoles et les lycées, le montant global de l'effort à consentir par les collectivités publiques serait de l'ordre de 23,0 milliards d'euros HT ou 27,4 milliards toutes taxes comprises (TVA). Notons que l'État, par le biais de sa compensation par le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), supporterait *in fine* le montant de la TVA acquittée *ab initio* par les communes, les EPCI, les départements et les régions, soient 4,4 milliards d'euros. Ces montants sont probablement largement calibrés.

Le financement de ce programme pourrait être assuré, conformément à la loi de programmation à prévoir, par des emprunts spécifiques d'un montant global de l'ordre de 24 milliards d'euros et d'une durée de vingt-cinq ans, assortie d'un différé d'amortissement de six ans, à souscrire par les collectivités territoriales auprès de la Caisse des dépôts et consignations qui gère les fonds d'épargne des Français, actuellement très abondants⁴³ : l'encours du livret A atteint 420 milliards d'euros et celui des livrets de développement durable et des livrets d'épargne populaire 230 milliards. La disponibilité immédiate des sommes qui ne seraient plus allouées au titre des vestiges de la loi Falloux et de la loi Astier (près de 2,8 milliards d'euros selon l'association Régions de France⁴⁴) permettrait de couvrir une part importante de la charge de la dette (76 milliards d'euros sur trente-cinq ans⁴⁵ si on retient un montant moyen constant d'aide à l'investissement des collectivités publiques en faveur de l'enseignement privé de 2,5 milliards par an)

La conduite suffisamment rapide des chantiers constituerait probablement une réelle difficulté compte tenu des délais d'acquisition des terrains, de ceux de passation des marchés publics, de la durée des études de maîtrise d'œuvre et de celle des travaux en eux-mêmes (VRD, gros-œuvre, second œuvre). La mise à disposition temporaire de locaux vacants appartenant à l'État ou à des entreprises publiques (SNCF) pourrait constituer une réponse temporaire aux besoins de locaux.

Sur la trajectoire budgétaire

Il importe de distinguer les financements publics venant de l'État de ceux incombant aux collectivités territoriales.

- Le redéploiement des financements de l'État au cours de la période de transition

⁴³ Actuellement le taux d'épargne des Français ressort à 18 %, un record.

⁴⁴ Voir Paul Vannier, Christopher Weissberg, *Rapport d'information n° 2423*, Assemblée nationale, 2024.

⁴⁵ Voir plus loin le tableau n° 6.

Fondées sur un volume constant en valeur 2024 des crédits affectés à l'enseignement scolaire des premier et second degrés des enseignements public et privé (programmes 139, 140 et 141 du budget de l'État), les estimations qui suivent reposent sur un coût unitaire moyen d'un professeur de 56 500 euros bruts par an (2 300 à 2 500 euros nets par mois). Par ailleurs, les départs à la retraite n'ayant pas tous lieu à la même date ont été pris en compte dans la limite de 54,5 % en année pleine, soit 1800 postes.

Il ressort des calculs effectués que l'État pourrait redéployer 3,2 milliards d'euros au profit de l'enseignement public dès la deuxième année, 1,5 milliard de la troisième à la cinquième, et 1,3 milliard la dernière. *In fine*, compte tenu des renonciations à la qualité de contractuels de droit public d'un cinquième des professeurs et des 16 500 départs à la retraite, la charge pour l'État du personnel enseignant issu de l'enseignement privé sous contrat réaffecté dans les établissements publics atteindrait 5,2 milliards d'euros, soit une économie de 3,8 milliards par rapport à la dépense totale de la première année (neuf milliards). Ce gain devrait être consacré au recrutement de nouveaux enseignants⁴⁶. Les tableaux suivants résument la trajectoire budgétaire et ses conséquences

TABLEAU 3

Trajectoire budgétaire des programmes 139, 140 et 141 du budget de l'État au cours de la transition

						En milliards
d'euros constants						
ANNÉE		PRIVÉ		PUBLIC	Δ EN PLUS	TOTAL
	Pers. ens.	Forfait	S/TOTAL 1	S/TOTAL 2		
1	8,000	1,000	9,000	65,300	0	74,300
2	4,977	0,800	5,777	68,523	3,223	74,300
3	3,688	0,600	4,288	70,012	1,489	74,300
4	2,399	0,400	2,799	71,501	1,489	74,300
5	1,110	0,200	1,310	72,990	1,489	74,300
6	0	0	0	74,300	1,310	74,300
7					9,000	

(Source : Loi de finances et auteur)

Les neuf milliards d'euros devraient permettre, d'une part, de rétribuer les enseignants des établissements privés sous contrat ayant opté en faveur de la poursuite de leur contrat de droit public, d'autre part, de recruter progressivement des professeurs supplémentaires.

Au terme de la période de transition, une fois comblées les vacances de postes résultant des 16 500 départs à la retraite, il faudrait maintenir à 108 360 l'effectif des professeurs venus du privé pour instruire les 1 470 000 d'élèves à intégrer dans

l'enseignement public. En effet, le ratio élèves/professeurs serait de 13,6, un taux comparable, bien qu'un peu meilleur, à celui observé dans l'enseignement public, soit 14,047. Cet effectif représente une dépense globale de 6,1 milliards d'euros en année pleine. Dans ces conditions, le solde des crédits rendus disponibles, soit 2,9 milliards d'euros (3,9% du total des crédits) par an, pourrait être affecté au renforcement des moyens de l'enseignement scolaire public, notamment sous la forme de recrutements de professeurs supplémentaires pour couvrir notamment les besoins résultant des inscriptions dans le privé qui n'auraient plus lieu et dont le nombre mériterait d'être estimé.

- Le redéploiement des moyens des collectivités territoriales

Sans qu'il soit possible à ce stade de déterminer exactement l'effort exigé des collectivités territoriales en faveur de l'enseignement privé sous contrat sur le fondement des dispositions des articles L. 442-5 à L. 442-20 du code de l'éducation, les sommes concernées atteindraient actuellement de trois à quatre milliards d'euros par an. Rapportée au nombre total d'élèves scolarisés dans les établissements catholiques, la charge moyenne globale serait donc de 1 500 à 2 000 euros par élève et par an environ. Dans la mesure où selon nos hypothèses quatre cinquièmes et deux tiers de ces enfants s'inscriraient respectivement dans les premier et second degrés de l'enseignement public au terme de la période de transition, il en résulterait nécessairement une économie en année pleine comprise entre 800 millions et un milliard d'euros pour les collectivités territoriales. Cette somme devrait être redéployée pour améliorer les moyens de fonctionnement des écoles, des collèges et des lycées. Les tableaux suivants résument ces prévisions :

TABLEAU 4

Évolution de l'effort des collectivités territoriales en faveur de l'enseignement privé au cours de la période de transition

En

milliards d'euros			
	ANNÉE	HYPOTHÈSE 1	HYPOTHÈSE 2
	1	3,000	4,000
	2	2,400	3,200
	3	1,800	2,400
	4	1,200	1,600
	5	0,600	0,800
	6	0	0

(Source : auteur)

Au terme de la période de transition, l'économie réalisée par les collectivités territoriales, qui devraient la conserver intégralement pour améliorer le fonctionnement des établissements publics relevant de leur compétence, correspondrait au coût évité des

575 000 élèves⁴⁸ demeurés dans l'enseignement privé, devenu entièrement hors contrat. Dans la mesure où le coût unitaire moyen d'un élève, premier et second degrés confondus, est actuellement de 1 467 euros dans la première hypothèse et de 1 956 dans la seconde⁴⁹, la somme épargnée atteindrait 0,843 milliard d'euros dans un cas et 1,125 milliard dans l'autre, comme l'indique le tableau ci-après :

TABLEAU 5

Économie en année pleine au terme de la période de transition pour les collectivités territoriales

milliards d'euros		En euros et	
TAUX	NOMBRE D'ÉLÈVES RESTÉS DANS LE PRIVÉ	MONTANT ÉPARGNÉ	
1 467	575 000	0,843	
1 956	575 000	1,125	

(Source : auteur)

- Sur le coût de l'investissement pour les collectivités territoriales

La mobilisation progressive des emprunts à 3,0 %⁵⁰ remboursables avec différé d'amortissement de six ans auprès de la Caisse des dépôts et consignations – quatre milliards la première année, huit milliards la troisième et douze la cinquième – entraînerait une charge de la dette globale de 50,0 milliards d'euros, amortissables de la septième à la trente-cinquième année. Le financement serait en définitive assez indolore puisque l'abrogation immédiate des vestiges des lois Falloux et Astier interdirait le versement actuellement facultatif de 2,5 milliards d'euros à l'enseignement privé du second degré (2,8 milliards selon Régions de France). Cette somme serait entièrement disponible pendant les six premières années, réduite à moins de 2,2 milliards les septième et huitième, à moins de 1,5 milliard les neuvième et dixième, à moins de 0,6 milliard de la onzième à la trente-et-unième. Le tableau suivant fournit l'évolution de la charge de la dette et la compare aux sommes consenties actuellement en faveur des collectivités territoriales au titre des lois Falloux et Astier :

48 2 045 000 élèves – 1 470 000 élèves = 575 000 élèves

49 3 000 000 000 / 2 045 000 = 1467 euros ; 4 000 000 000 / 2 045 000 = 1956 euros

50 Taux actuel du livret A

TABLEAU 6

Évolution prévisionnelle de la charge de la dette

En

milliards d'euros				
ANNÉE	MONTANT EMPRUNTÉ	CHARGE TOTALE DETTE	CHARGE ANNUELLE	MONTANT ÉPARGNÉ
1	4,0	8,1		2,500
2				2,500
3	8,0	16,6		2,500
4				2,500
5	12,0	25,1		2,500
6				2,500
7			0,336	2,164
8			0,336	2,164
9			1,008	1,492
10			1,008	1,492
11 à 31			2,016	0,584
32 et 33			1,680	0,820
34 à 35			0,672	1,828
TOTAL	24	49,8	49,728	76,088

(Source : auteur)

Il résulte de cette prévision que les collectivités territoriales pourraient non seulement financer sans effort réel la charge de la dette induite par la construction d'établissements scolaires destinés à accueillir le million d'élèves à accueillir dans l'enseignement public à la suite de l'abrogation des résidus des lois Falloux et Astier et des dispositions du code de l'éducation issue de la loi Debré mais dégager 26 milliards sur trente-cinq ans pour améliorer le fonctionnement des collèges et des lycées, soit un montant moyen annuel de 0,743 milliard.

Toutefois, les sommes en cause ne concernant que les départements et les régions – les dispositions des lois Falloux et Astier encore en vigueur ne s'appliquent pas aux établissements privés d'enseignement du premier degré –, il importerait d'instituer un système de subventions obligatoires de ces collectivités en faveur des communes et des EPCI pour les aider à rembourser leur dette induite par la construction de nouvelles écoles destinées à accueillir les 432 000 élèves venant du privé. Les départements et les régions verseraient aux communes et aux EPCI l'équivalent de 42 % de la charge totale de la dette, soit 21 milliards d'euros sur 50 de la septième à la trente-cinquième année.

ANNEXE 1

Projet ou proposition de loi relatif à l'extinction du financement public de l'enseignement privé général, technologique, professionnel et agricole

Article 1 : L'article L. 151-1 du code de l'éducation est modifié comme suit :

« La liberté de l'enseignement constitue un droit fondamental au même titre que la liberté de conscience. L'État en garantit l'exercice aux établissements privés régulièrement ouverts. »

Article 2 : L'article L. 151-1-1 ci-après est inséré dans le code de l'éducation :

« L'État organise l'enseignement public, laïque et gratuit à tous les degrés. Les collectivités publiques consacrent aux établissements publics d'enseignement les ressources nécessaires à l'instruction de tous les enfants. »

« Le financement de l'enseignement privé repose exclusivement sur des ressources privées. »

Article 3 : « Sont abrogés les articles L. 151-4, L. 442-1, L. 442-5 à L. 442-21, L. 443-4 et la dernière phrase de l'article L. 443-6 du code de l'éducation ainsi que les articles L. 813-3 à L. 813-7 du code rural et de la pêche maritime. »

Article 4 : « Les contrats simples ou d'association en vigueur à la date d'effet de l'abrogation découlant de l'article 3 sont résiliés de plein droit sans indemnité. »

Article 5 : « À compter de la date d'effet de l'abrogation résultant de l'article 3 s'ouvre une période de transition de six ans pendant laquelle une convention-type non renouvelable de même durée peut régir les rapports entre l'État et les établissements privés d'enseignement ayant signé avec lui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, un contrat simple ou d'association. »

« La convention-type est opposable aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Les dépenses incombant à ces collectivités publiques en application de cette convention-type présentent un caractère obligatoire. »

« Un décret en Conseil d'État fixe les termes de la convention-type. »

Article 6 : « La transition de six ans postérieure à l'abrogation résultant de l'article 3 obéit aux principes suivants :

« 1°- les établissements privés d'enseignement liés par un contrat avec l'État perçoivent l'intégralité des financements publics alloués par l'État, les communes, les EPCI, les

départements et les régions au cours de la première année de la période de transition de six ans. Ils disposent d'une année pour signer la convention-type qui prend effet à la date de l'abrogation résultant de l'article 3. À défaut de signature de cette convention-type dans le délai précité, tous les financements publics antérieurs cessent immédiatement d'être alloués à l'établissement privé d'enseignement dès la deuxième année. »

« 2°- les personnels enseignants des établissements privés d'enseignement sous contrat disposent d'un an à compter de la date d'effet de l'abrogation découlant de l'article 3 pour opter en faveur du maintien de leur situation d'agents contractuels de droit public. Leur contrat de droit public devient un contrat public de droit commun. Ils ont vocation à rejoindre les établissements publics d'enseignement au cours des cinq années qui suivent. Ils sont maintenus en qualité de contractuels ou titularisés et reclassés dans les cadres de l'enseignement public, conformément à l'article **L. 914-2** du code de l'éducation. »

« 3°- les personnels enseignants des établissements privés d'enseignement sous contrat qui ne choisissent pas de conserver leur qualité d'agent contractuel de droit public dans le délai prévu deviennent des salariés de droit privé et peuvent bénéficier immédiatement d'une prise en charge au titre de l'assurance chômage si l'établissement privé qui les emploie procède à leur licenciement. L'État cesse de prendre en charge leur rémunération au terme de la première année de la période de transition. »

« 4°- le régime temporaire de retraite de l'enseignement privé (RETREP), celui de l'allocation de cessation d'activité (ACA) des enseignants des établissements privés agricoles sous contrat et celui de la retraite additionnelle de l'enseignement privé (RAEP) sont mis en extinction. Ils liquident les droits acquis au terme de la première année de la période de transition aux dates de départ à la retraite des intéressés. Les enseignants concernés sont affiliés d'office aux régimes de droit commun applicables aux contractuels de droit public, pour ceux qui ont opté dans ce sens, et aux salariés de droit privé, pour les autres. »

« 5°- de la deuxième à la sixième année de la période de transition, l'État récupère au cours de chacune d'elles un cinquième du nombre des postes de contractuels de droit public constaté au terme de la première et de professeurs titulaires de l'enseignement public affectés dans un établissement privé. Ces postes sont redéployés dans les établissements publics d'enseignement. »

« 6°- de la deuxième à la sixième année, l'État diminue chaque année d'un cinquième le montant des dépenses acquittées au titre du forfait d'externat et des autres charges diverses en faveur des établissements privés d'enseignement au cours de la première année de la période de transition qui suit l'abrogation découlant de l'article 3 de la présente loi. »

« 7°- de la deuxième à la sixième année, les communes, les EPCI, les départements et les régions diminuent chaque année d'un cinquième le montant des contributions et des

forfaits d'externat acquittés en faveur des établissements privés d'enseignement au cours de la première année de la période de transition qui suit l'abrogation découlant de l'article 3 de la présente loi. »

« Des décrets en Conseil d'État fixeront les modalités d'application des dispositions des 2°, 3°, 4° et 5°. »

Article 7 : « La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République française. »

ANNEXE 2

Projet ou proposition de loi de programmation de la mise en extinction du financement public de l'enseignement privé sous contrat

Article 1 : « La présente loi de programmation repose sur les hypothèses suivantes d'évolution démographique au cours de la transition de six ans prévue par la loi n° XXX du YYY : »

« 1°- une baisse de 4,4 % du nombre total d'élèves ; »

« 2°- une diminution de 80 % et de 66 % du nombre des élèves scolarisés respectivement dans les premier et second degrés de l'enseignement privé sous contrat ; »

« 3°- le choix de 80 % des professeurs de l'enseignement privé sous contrat de conserver après l'abrogation leur qualité de contractuels de droit public au terme de la première année de la période de transition ; »

« 4°- un nombre cumulé de départs à la retraite de 19 800 professeurs de l'enseignement privé sous contrat de la première à la dernière année de la période de transition ; »

« Les tableaux suivants résument les évolutions des effectifs de professeurs et d'élèves : »

TABLEAU 1

**Évolution prévisionnelle des effectifs de professeurs pris en charge par l'État au profit
de l'enseignement privé sous contrat**

ANNÉE	1	2	3	4	5	6
Effectif CDP	142000	108360	84048	59736	35424	11112
Départs R	3300	3300	3300	3300	3300	3300
S/T 1	136700	105060	80748	56436	32124	7812
Refus CDP	27340	-	-	-	-	-
S/T 2	108360	105060	80748	56436	32124	7812
1/5 col 2	-	21012	21012	21012	21012	7812
S/T 1						
TOTAL	108360	84048	59736	35424	11112	0

TABLEAU 2

Évaluation des effectifs venus de l'enseignement privé dans les établissements publics

En millions

ANNÉE	1	6	Δ
Effectifs totaux scolarisés	12,960	12,391	- 4,4 %
Places libérées (étab. pub.)	-	0,440	-
Effectifs à accueillir	0	1,470	
Dont 1 ^{er} degré		0,686	
Dont 2 ^d degré		0,784	
SOLDE	-	1,030	

Article 2 : « Les dotations des programmes 139 (titres 2 et 6), 140 (titres 2, 3 et 6) et 141 (titres 2, 3 et 6) du budget de l'État au cours de la période de transition de six ans sont programmées pour évoluer comme suit : »

TABLEAU 3

**Trajectoire budgétaire des programmes 139, 140 et 141 du budget de l'État au cours de la
transition**

d'euros constants					En milliards	
ANNÉE	Pers. ens.	PRIVÉ Forfait	S/TOTAL 1	PUBLIC S/TOTAL 2	Δ EN PLUS	TOTAL
1	8,000	1,000	9,000	65,300	0	74,300
2	4,977	0,800	5,777	68,523	3,223	74,300
3	3,688	0,600	4,288	70,012	1,489	74,300
4	2,399	0,400	2,799	71,501	1,489	74,300
5	1,110	0,200	1,310	72,990	1,489	74,300
6	0	0	0	74,300	1,310	74,300

« Les crédits progressivement transférés du programme 139 vers les programmes 140 et 141 du budget de l'État de la deuxième à la sixième année de la période de transition servent en priorité à rémunérer les enseignants contractuels de droit public maintenus temporairement dans les établissements privés d'enseignement et réaffectés dans les établissements publics, à raison d'un cinquième par an. »

Article 3 : « Les crédits consommés par les communes, les EPCI, les départements et les régions au profit des établissements privés d'enseignement sous contrat sont repris à raison d'un cinquième par an de la deuxième à la sixième année de la période de transition selon les prévisions suivantes : »

TABLEAU 4

Évolution de l'effort des collectivités territoriales en faveur de l'enseignement privé au cours de la période de transition

En

milliards d'euros

ANNÉE	HYPOTHÈSE 1	HYPOTHÈSE 2
1	3,000	4,000
2	2,400	3,200
3	1,800	2,400
4	1,200	1,600
5	0,600	0,800
6	0	0

« Ces crédits restent acquis aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions qui les actualisent chaque année et les affectent au financement des frais de fonctionnement des établissements publics d'enseignement relevant de leurs compétences respectives. »

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de l'actualisation et de l'emploi de ces crédits. »

Article 4 : « Pour financer les aménagements, acquisitions et constructions de bâtiments scolaires nécessaires à l'accueil des élèves venant de l'enseignement privé, les communes, les EPCI, les départements et les régions peuvent souscrire auprès de la Caisse des dépôts et consignations un montant total d'emprunts de 24 milliards d'euros au plus au cours de la période de transition de six ans. »

« La durée d'amortissement et le taux de ces emprunts sont fixés respectivement à 25 ans et 3 %. Le paiement de la première échéance de remboursement intervient à compter de la septième année suivant la date de souscription. »

« Le tableau suivant dessine une trajectoire possible de l'amortissement de la dette globale souscrite par les communes, les EPCI, les départements et les régions auprès de la

Caisse des dépôts et consignations :

TABLEAU 5

Évolution prévisionnelle de la charge de la dette

ANNÉE	En milliards d'euros			
	MONTANT EMPRUNTÉ	CHARGE TOTALE DETTE	CHARGE ANNUELLE	MONTANT ÉPARGNÉ
1	4,0	8,1		2,500
2				2,500
3	8,0	16,6		2,500
4				2,500
5	12,0	25,1		2,500
6				2,500
7			0,336	2,164
8			0,336	2,164
9			1,008	1,492
10			1,008	1,492
11 à 31			2,016	0,584
32 et 33			1,680	0,820
34 à 35			0,672	1,828
TOTAL	24	49,8	49,728	76,088

Article 5 : « Les crédits consommés par les départements et les régions au titre des dispositions abrogées des articles L. 151-4, L. 443-4 et L. 443-6 du code de l'éducation dans l'année qui précède la période de transition de six ans sont reconduits et actualisés chaque année jusqu'à extinction de la charge de la dette souscrite auprès de la Caisse des dépôts et consignations. »

« Les départements et les régions versent chaque une partie de ces crédits sous forme de subventions en faveur des communes et des EPCI ayant souscrit des emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dans la limite de la charge de la dette correspondante. »

« Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'actualisation de ces crédits et de répartition d'une partie d'entre eux en faveur des communes et des EPCI. »

Article 6 : « L'État peut céder à titre gratuit ou onéreux aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions les immeubles vacants de son patrimoine adaptés à des activités d'enseignement.

« Dans l'attente de l'aménagement, l'acquisition ou de la construction des locaux définitifs par les communes, les EPCI, les départements et les régions, l'État met à leur disposition les locaux vacants qu'il possède dès lors qu'ils sont susceptibles sur le plan fonctionnel d'accueillir dans l'enseignement public les élèves venant des établissements privés d'enseignement. »

« Dès la première année de la période de transition, le ministre chargé de l'économie et des finances donne à son administration les instructions nécessaires en vue de recenser les immeubles présentant les caractéristiques nécessaires à l'accueil temporaire ou définitif des élèves venant de l'enseignement privé. Il remet un rapport au Premier ministre et au ministre de l'Éducation nationale avant le 31 décembre de la première année de la période de transition. »

-0-

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 complètera 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 environ⁵¹ (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 enseignants⁵² 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.

*

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

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

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 aux instances représentatives du personnel ou de désignation⁵³ 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'éducation⁵⁴, 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*

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

Conseil d'État et la Cour de cassation ; qu'en 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 ; »⁵⁵ Ainsi, l'option d'une intégration dans les cadres de la fonction 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 susvisés sont financées par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que ceux qui sont retenus pour la formation initiale et continue des maîtres de l'enseignement public. » 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 maîtres⁵⁶, 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

⁵⁵ CC, 14 juin 2013, décision n° 2013-322 QPC.

⁵⁶ Les documentalistes ne sont pas représentés au CCM,

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 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 ; »⁵⁷

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'enseignement⁵⁸, 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 ; »⁵⁹

- 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 «

⁵⁷ Cass., 2ème chambre civile, 2 avril 2009, n° 08-60.546. Cet arrêt n'a plus de conséquence désormais puis qu'il n'y a plus d'élection générale des conseillers de prud'homme.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ CC, 14 juin 2013, décision n° 2013-322 QPC.

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 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 nomination⁶⁰, 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 contrat⁶¹. / 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.

⁶⁰ Voir *infra*. Cette mesure nécessite préalablement une étude juridique plus approfondie.

⁶¹ 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 salariés⁶² 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 1749,90⁶³ et 4274,73⁶⁴ 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 effectifs⁶⁵), 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

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

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

64 3300 euros nets environ.

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

rémunérés).

Le tableau suivant résume ces données :

Caractéristiques du personnel non-enseignant des établissements privés sous contrat

PARAMÈTRES PROPORTION	FEMMES 75,0%	HOMMES 25,0%	ENSEMBLE 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 C1⁶⁶ 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 territoriale⁶⁷, 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.⁶⁸

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

⁶⁶ Indice nouveau majoré 353 (385 bruts), soit le minimum de rémunération dans la fonction publique, pendant neuf ans.

⁶⁷ Existente également des emplois d'adjoints d'animation, d'adjoints sportifs, d'adjoints du patrimoine ou d'agent social.

⁶⁸ Voir *Les Chiffres de l'Enseignement catholique – 2023-2024*, mars 2024.

24 mars 2017 par le Comité national de l'enseignement catholique⁶⁹. 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.* »⁷⁰ 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 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

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

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

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 publique⁷¹. 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 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 progressive⁷². 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 public⁷³. 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 étapes : la pension de base versée par la branche vieillesse du régime général de sécurité sociale ; la retraite complémentaire obligatoire gérée par l'AGIRC-ARRCO⁷⁴ 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 2014⁷⁵ 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 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. 4-1⁷⁶ du code des pensions civiles et militaires. Dans ces

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

73 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.

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

75 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.

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

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 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 RAEP est en réalité un fonds de pension par capitalisation⁷⁷. 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 la 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. 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 déséquilibre⁷⁸ : relèvement de

77 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)

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

1,5 à 2% de la cotisation ; limitation à 8%⁷⁹ 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 RAFP moyennant un élargissement de l'assiette des cotisations de ce dernier, le calcul d'une cotisation d'équilibre, une utilisation partielle des réserves du RAFP, 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 actuaire 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 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 2021⁸⁰ 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 ;
- 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

⁸⁰ Actuellement, l'État verse un forfait de 15 euros par mois en attendant de prendre en charge la moitié du coût de la PSC.

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 ;

