

Dossier spécial “Laïcité”

Pourquoi et comment faut-il sortir du financement public des établissements d'enseignement privés sous contrat ?

Contribution de la Libre Pensée Pour le Collectif pour l'École publique, à l'initiative de la FSU

Trois raisons principales justifient de sortir du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat, quasi exclusivement catholique, institué par les lois des 31 décembre 1959 (enseignement élémentaire, général, technologique et professionnel) et 1984 (enseignement agricole), désormais codifiées aux articles L. 442-5 à L. 442-21 du Code de l'éducation.

La première repose sur le constat que ces deux textes violent, indirectement mais nécessairement, l'interdiction de subventionner les cultes, énoncée à l'article 2 de la **loi du 9 décembre 1905** concernant la **Séparation des Églises et de l'État** qui garantit la Liberté Absolue de Conscience des citoyens. Or, l'attribution par l'État et les Collectivités territoriales d'environ **douze milliards d'euros par an** aux établissements scolaires administrés par l'Église romaine constitue une entorse majeure à ce principe.

La deuxième procède de la mise au jour à la fois des abus sexuels sur mineurs qui y sont commis et des inégalités sociales et scolaires croissantes qu'entraîne le financement public de l'enseignement privé sous contrat. Le Rapport de la **Cour des comptes** de juin 2023, celui de la mission parlementaire d'information de 2024 et le récent livre de **Pierre Merle**, intitulé **L'enseignement privé**, en ont apporté la démonstration.

Enfin, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 repris en 1958 fixe les seules obligations de la Nation et de l'État en matière d'instruction, au nombre desquelles ne figure pas le financement public de l'enseignement privé : « 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. »

Dans la mesure où les établissements confessionnels accueillent deux millions d'élèves et emploient plus de 140 000 professeurs ainsi qu'environ 80 000 personnels non enseignants, il importe de concevoir un dispositif à la fois irréversible et progressif de sortie du système actuel de leur financement public. Compte tenu du transfert probable de 1,5 million d'élèves et de plus de 110 000 professeurs de l'enseignement privé sous contrat vers l'Enseignement public, il faut adapter en conséquence les capacités d'accueil de ce dernier, en prenant en considération l'incidence passée et future de la baisse démographique à l'œuvre depuis 2010.

Avant d'examiner ces deux sujets, il paraît utile de rappeler un principe intangible pour la **Fédération nationale de la Libre Pensée (FNLP)** et d'écarter deux objections juridiques.

Un principe intangible et deux objections inopérantes

La **FNLP** considère que la Liberté de l'enseignement constitue le corollaire de la liberté de conscience. Celles-ci présentent un caractère constitutionnel et font en outre l'objet d'une protection explicite, énoncée à l'article 9-1 de la **Convention Européenne de Sauvegarde Des Droits De l'Homme et des Libertés Fondamentales** du 4 novembre 1950, repris in extenso par l'article 10 de la **Charte des Droits Fondamentaux** de l'Union européenne du 7 décembre 2000.



Par suite, la nationalisation des établissements d'enseignement privés serait problématique, d'autant qu'ils ne présentent pas « les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait » au sens du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, repris en 1958. À supposer même qu'elle soit juridiquement possible au regard du principe de Liberté de l'enseignement, dès lors qu'elle emporterait nécessairement l'appropriation des locaux des établissements privés, elle obligerait la puissance publique à les indemniser fortement. Dans une célèbre décision de 1982, le Conseil constitutionnel précise, en effet, qu'« [...] 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 ; »

En revanche, la protection de la Liberté de l'enseignement n'entraîne en aucune façon l'obligation pour les Collectivités publiques de financer les établissements scolaires privés. Le **Conseil constitutionnel** considère qu'il s'agit d'une simple faculté, nécessairement assortie de garanties pour l'Enseignement public : « [...] 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 ; [mais 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 ». L'inopposabilité de la Carte scolaire aux établissements confessionnels et les inégalités sociales nourries par les aides publiques qu'ils reçoivent traduisent, à certains égards, l'absence de garanties contre les ruptures d'égalité au détriment de l'Enseignement public.

La suppression du financement public de l'enseignement catholique par rupture des contrats simples ou d'association conclus entre ses établissements et l'État justifierait-elle de sa part d'éventuelles demandes d'indemnités ? Dans la mesure où ces contrats ne sont pas des marchés publics ni des délégations de service public (**DSP**) dénoncés unilatéralement avant terme, leur résiliation n'entraînerait pas de droit à indemnité. À cet égard, le **Conseil constitutionnel** a reconnu une pleine liberté contractuelle à la puissance publique, assortie d'un « droit de ne plus contracter », et estime, par suite, que le Législateur peut porter une atteinte universelle sans indemnité à des

contrats publics en cours, à l'exception des marchés publics et des **DSP**, s'il agit pour un « motif d'intérêt général suffisant », fondé notamment, en l'espèce, sur la nécessité de mettre un terme aux inégalités sociales et scolaires croissantes entre les établissements publics et privés.

En définitive, la **Libre Pensée** estime que la loi nécessaire à la sortie du système de financement public des établissements privés sous contrat devrait modifier le Code de l'éducation, d'une part, en réaffirmant la Liberté de l'enseignement, d'autre part, en rappelant les « devoirs » de l'État en matière d'Instruction publique, enfin, en précisant le caractère exclusivement privé du financement de l'enseignement privé (modification de l'article L. 151-1 et introduction d'un article L. 151-1-1).

Une sortie progressive mais irréversible

L'abrogation des articles du Code de l'éducation numérotés L. 151-4 - issu de la **loi Falloux** (subventions en faveur des établissements confessionnels dans la limite de 10 % des dépenses annuelles) -, L. 442-1, L. 442-5 à L. 442-21 - provenant des **lois Debré** et **Rocard** -, et L. 443-4 - découlant de la **loi Astier** sur l'Enseignement professionnel - ainsi que la résiliation concomitante des contrats simples ou d'association en cours constitueraient le point de départ de la sortie du système de financement public des établissements d'enseignement privés. Sans ces mesures, celui-ci perdurerait, même si des dispositions spéciales venaient à en réduire progressivement la portée. S'ouvrirait alors une période d'une durée indéterminée offrant à l'enseignement catholique et ses relais politiques l'opportunité de mener et d'amplifier une guerre scolaire endémique de nature à jeter le trouble dans le pays. En dépit de son déclin avancé, **l'Église romaine** conserve, en effet, des capacités importantes de mobilisation, comme l'ont montré les manifestations contre le mariage pour tous.

Pour autant, sauf à introduire une forme de chaos scolaire, l'Abrogation des dispositions issues des lois des 15 mars 1850, 25 juillet 1919, 31 décembre 1959 et 31 décembre 1984 et la résiliation des Contrats simples ou d'association ne résolvent rien par elles-mêmes. Il importe donc d'envisager une période de transition prenant effet dès le lendemain de celles-ci. La **FNLP** propose que la sortie du système de financement public de l'enseignement privé sous contrat s'effectue en six ans.

Durant la première année, les rémunérations des professeurs assurées par l'État et les subventions publiques versées aux établissements privés par les Collectivités territoriales seraient intégralement reconduites, sans augmentation ni diminution. Les gestionnaires des écoles, collèges et lycées privés pourraient, pendant cette période, signer une Convention-Type qui prendrait effet à la date de l'Abrogation. À défaut d'adhésion à cette Convention-Type dans les douze mois, les établissements ne percevraient plus aucune aide à compter du premier jour de la deuxième année. De surcroît, les professeurs ayant conservé la qualité d'agents publics qui y exerceraient encore leurs fonctions au terme de la première année seraient réaffectés immédiatement dans l'Enseignement public au cours de la deuxième.

En effet, durant la première année, les professeurs de l'enseignement privé sous contrat, actuellement assimilés à des agents publics et rétribués par l'État, pourraient choisir d'être maintenus en qualité de Contractuels de Droit Public. À défaut d'opter en faveur de cette solution, qui ouvrirait pour eux une

perspective de titularisation dans les cadres de la Fonction Publique, ils deviendraient salariés de Droit Privé rétribués par l'enseignement privé dès la deuxième année. À titre exceptionnel, dans cette dernière hypothèse, qui pourrait concerner 20 % des intéressés, ils auraient un accès immédiat au bénéfice de l'Assurance Chômage.

De la deuxième à la sixième année, les aides publiques aux établissements d'enseignement privés seraient réduites par cinquième. Déduction faite des départs à la retraite ou des démissions, l'État récupérerait un cinquième du nombre de postes d'enseignants ayant choisi de conserver leur Statut d'Agents Publics au cours de la première année ainsi que 20% du montant du Forfait d'externat à sa charge. De leur côté, les collectivités territoriales réduiraient de 20 % chaque année le montant de leurs contributions au financement public des écoles, collèges et lycées privés. Enfin, les sommes versées par elles en faveur de ces derniers au titre des aides facultatives, notamment celles consenties aux établissements du second degré au titre de l'article L. 151-4 du Code de l'éducation issu la **loi Falloux**, seraient provisionnées en vue de financer les constructions d'établissements publics à prévoir pour accueillir le million et demi d'élèves de l'enseignement privé qui devraient rejoindre l'enseignement public, sous l'effet du fort accroissement du coût des études laissé à la charge des familles.

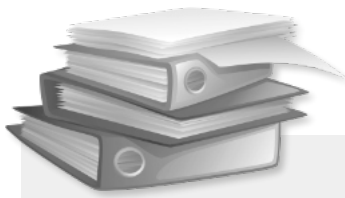
Un défi immobilier atténué par le choc démographique

Même progressif, l'afflux d'un million et demi d'élèves supplémentaires venant de l'enseignement privé dans les établissements publics nécessiterait une adaptation de leurs locaux. La baisse démographique en cours depuis 2011, qui a affecté les écoles communales dès 2017, les collèges dès 2022 et les lycées très légèrement dès 2025 ou 2026 représente à cet égard une chance. De 2016 à 2026, le nombre global d'élèves du cours préparatoire à la troisième a chuté de près de 280 000 (-3,8%). La tendance devrait se poursuivre et pourrait entraîner, de 2026 à 2036, une diminution de 1,2 million du nombre d'enfants scolarisés. Si elle s'ouvrait dès maintenant, la pente démographique provoquerait à minima une baisse de l'effectif scolarisé de cinq-cents ou six-cents mille durant la période de transition de six ans.

Par suite, dans la perspective de la mise en extinction du Financement public de l'enseignement privé sous contrat, il importe de mettre à profit les conséquences du retournement démographique de 2010 pour poursuivre deux objectifs : limiter à vingt-cinq au maximum le nombre d'élèves par classe dans l'Enseignement public ; accueillir dans les locaux existants probablement la moitié du million et demi d'élèves de l'enseignement catholique rejoignant l'Enseignement public. Ces perspectives devraient interdire les fermetures aveugles de classes, qui n'affectent d'ailleurs que l'Enseignement public, et les suppressions brutales de postes, au nombre de 4 000 pour le seul exercice 2026.

Pour l'autre moitié, les Communes, les Départements et les Régions devraient acquérir et construire un peu plus de huit millions de m² pour un montant d'environ dix-sept milliards d'euros. À cette fin, il est proposé de les autoriser à emprunter cette somme en plusieurs tranches, au taux de 3 %, auprès de la **Caisse des Dépôts et Consignations**. Ces Collectivités bénéficieraient d'un différé de remboursement de six ans. La durée d'amortissement de ces emprunts serait de trente-cinq ans.





Dossier spécial “Laïcité”

Le Collège au centre de la cohésion territoriale

Adopté en chambre du Conseil le 3 mars, le Rapport Public Annuel 2026 de la **Cour des Comptes** traite cette année d'un thème majeur au regard des fractures nombreuses auxquelles le pays est confronté : **Cohésion territoriale et attractivité des territoires**. Il procède d'une enquête menée par la Cour et cinq Chambres Régionales des Comptes autour de plusieurs thèmes, notamment celui ayant trait au Premier cycle de l'Enseignement du Second Degré : **Adapter la carte des collèges aux enjeux de la démographie et de la mixité sociale**.

La **Cour** confirme que les établissements d'enseignement privés sous contrat contribuent à accroître des inégalités sociales, dont l'Enseignement public n'est d'ailleurs pas exempt. En raison du choc démographique en cours, elle préconise de revoir la carte scolaire d'ici cinq ans et, à cette occasion, d'« associer » les responsables des collèges confessionnels à ce travail dans la perspective de réduire ces inégalités.

Un rappel de l'état des lieux des inégalités sociales au collège

Sur 6 736 collèges publics, 5 201 garantissent la mixité sociale des élèves, soit plus des trois quarts. Néanmoins, 796 d'entre eux, près de 12 % du total, accueillent des enfants issus de milieux défavorisés, dans une proportion de 64 %. À l'inverse, 739 collèges publics reçoivent un fort pourcentage de 37 % d'élèves venus de familles favorisées et très favorisées.

Néanmoins, l'enseignement privé sous contrat constitue le principal ressort des inégalités sociales et scolaires au collège. Plus d'un élève sur cinq (22%) fréquente un établissement confessionnel du Premier cycle du Second Degré. Cette proportion n'atteint que 14 % dans l'enseignement pré-élémentaire et élémentaire. Surtout, la part des enfants issus des milieux favorisés et très favorisés y a beaucoup progressé de 2000 à 2023. Elle est passée de 41 % à 57 % en moins d'un quart de siècle, soit une augmentation de 16 points. L'écart avec les Collèges publics présentant des caractéristiques analogues atteint 20 points.

La **Cour** note que le **Protocole d'Accord** signé entre l'État, alors représenté par M. **Pap Ndiaye**, ministre de l'Éducation nationale, et l'enseignement catholique, le 17 mai 2023, en vue d'améliorer la mixité sociale dans les établissements privés sous contrat n'est pas appliqué ou produit de faibles résultats, même si 32 % d'entre eux « [...] appliquent une modulation de la contribution des familles en fonction de leurs ressources. »

Elle donne ainsi l'exemple du collège protestant Le Gymnase de Strasbourg qui a baissé de 80% le montant de la participation des parents aux frais de scolarité des boursiers : ces derniers demeurent néanmoins très minoritaires au sein de l'établissement (3,5%). Dans le prolongement de son rapport public thématique de juin 2023 sur l'enseignement privé sous contrat, elle conclut : « Les mesures visant à favoriser la mixité sociale [dans le privé] restent largement insuffisantes. La Cour réaffirme la nécessité d'une association renforcée de l'école privée sous contrat à l'objectif de mixité sociale. »

L'opportunité du choc démographique pour réduire ces inégalités

La Cour écrit : « L'État et les collectivités territoriales n'ont, à ce jour, pas pris la mesure de l'ampleur de la dégradation de la Mixité Sociale et n'anticipent pas à un horizon suffisant les effets de la déprise démographique. » Elle entend donc

préconiser de traiter ensemble ces deux questions.

De 2024 à 2036, selon les projections de l'Institut national des statistiques et des études économiques (**INSEE**), le nombre de mineurs âgés de dix à quinze ans pourrait diminuer globalement de 12 %. Dans une vingtaine de départements ruraux, cette baisse pourrait atteindre de 19,5 à 27,7 % (Allier, Hautes-Alpes, Dordogne, Manche, Mayenne, Meuse, Nièvre, Pas-de-Calais, Sarthe, Somme par exemple).

Dans ces conditions, l'effectif moyen d'enfants par collège public pourrait passer de 480 actuellement à 430 en 2036. Le nombre d'établissements de moins de trois cents élèves passerait de 800 à 1300. À l'opposé, celui des collèges de plus de cinq cents élèves diminuerait : de 2 100 environ en 2024, il ne serait plus que de 1 500, en 2036. D'ores et déjà, d'anciens collèges publics ont fait l'objet d'une reconversion de leurs locaux : « Ainsi, dans l'Aveyron, un collège héberge un centre médico-psycho-pédagogique, une maison des adolescents et un centre d'information et d'orientation. Le logement de fonction inoccupé d'un collège vaclusien est occupé par un cabinet médical. Dans le département de la Haute-Loire, une école de musique s'est installée dans un étage libéré par un collège. »

Dans la mesure où le coût salarial d'un collégien décroît quand la taille de l'établissement public augmente – 8900 euros dans les collèges de moins de deux cents élèves, 8100 euros dans ceux de moins de trois cents élèves et 6700 euros dans ceux comptant de cinq cents à six cents élèves, la **Cour** recommande de redessiner la Carte Scolaire Opposable aux parents, même si elle prend en compte les problèmes de transport des enfants.

À l'appui de sa préconisation, elle souligne notamment que les collèges à faible effectif offrent un choix plus resserré de formations : elle relève que « [...] l'éventail des options (deuxième langue vivante, langues anciennes, sport, sciences et technologie) varie selon la taille de l'établissement de deux à sept. » De surcroît, elle note que les collèges ruraux de moins de cent élèves connaissent une rotation plus forte des Équipes pédagogiques, composées en partie d'enseignants contractuels et/ou exerçant sur deux postes à temps partiel.

Elle explore deux évolutions possibles, déjà prévues sans être néanmoins sérieusement évaluées. D'une part, le regroupement des collèges devrait s'inscrire dans la création de réseaux comportant des écoles élémentaires, un collège et au moins un lycée. Elle donne l'exemple de l'expérimentation



du Territoire Educatif Rural (**TER**) de Decize dans la Nièvre, menée dans le cadre du plan **France Ruralités**. Il s'agit d'un dispositif associant « l'intercommunalité, le département, d'autres services sociaux ou de santé et les associations locales. » Il existe actuellement 203 **TER**.

D'autre part, la création d'Internats en milieu rural constitue un moyen de résoudre la question des transports scolaires, d'améliorer l'attractivité d'établissements publics de regroupement et de proposer aux familles une solution à l'enclavement de certains territoires et à leurs « *problématiques sociales* ». La Cour livre l'exemple du département de l'Aude qui offre six internats comportant 263 places.

Selon la Cour, l'enseignement privé devrait être « associé » à cette refonte de la Carte Scolaire Imposée par le choc démographique, bien que celle-ci ne lui soit pas opposable, afin de le contraindre à prendre des mesures tendant à instaurer une plus grande mixité sociale dans ses établissements. Néanmoins, elle ne dégage aucune voie permettant d'y parvenir. Elle met simplement en évidence l'inefficacité de certains dispositifs. Ainsi, l'instauration d'un « *bonus mixité sociale* » complétant les contributions obligatoires de la Collectivité Publique n'a produit aucun effet dans le ressort de la Communauté européenne d'Alsace.

Conclusion

L'adaptation du maillage des collèges à laquelle aspire la Cour pour des raisons de gestion des **Finances Publiques** dans le contexte du choc démographique devrait intervenir de façon pragmatique. Ainsi, la fermeture de collèges ruraux ne va pas spontanément de soi. En dépit des inconvénients du maintien de structures à faibles effectifs qu'elle a relevés, la **Cour** note aussi, au passage, que le taux de réussite au Diplôme du Brevet des Collèges y est un peu meilleur qu'ailleurs : 89 % contre 87 % en milieu urbain. Les dispositifs actuellement en cours de développement (**TER**, **Internats**) restent, quant à eux, encore insuffisamment évalués pour en tirer des conclusions pertinentes.

En ce qui concerne l'association des établissements privés du Second Degré à l'objectif global d'amélioration de la Mixité Sociale, elle reste à ce stade largement un vœu pieux, si l'on peut dire. Le **Protocole d'Accord** du 13 mai 2023 conclu entre l'État et le Secrétariat général de l'enseignement catholique (**SSEC**) n'a produit aucun effet et les mesures extra-légales d'incitation expérimentées par certaines Collectivités Territoriales ont échoué, comme l'indique la Cour.

Par conséquent, seule la sortie du système de Financement Public de l'enseignement catholique constitue le moyen de s'emparer à bras-le-corps à la fois de la question de l'adaptation du réseau des collèges, au travers notamment de la prise en compte des contraintes immobilières soulevées par le retour dans l'Enseignement public d'au moins un million et demi d'élèves de la Maternelle à la Terminale, et de celle posée par le rétablissement d'une Égalité des Droits et des chances des enfants.

La Cour traite par ailleurs de la question démographique.

- Elle estime que la baisse du nombre de collégiens pourrait atteindre 12% de 2026 à 2036.
- Elle constate que vingt départements ruraux (par exemple 03, 05, 16, 24, 58, 62, 80) pourraient voir un cinquième du nombre de leurs collèges contraints à la fermeture (il existe déjà des



locaux vides transformés en établissements médico-sociaux par exemple)

- Elle considère que la Carte Scolaire doit être revue pour tenir compte de cette baisse démographique mais aussi pour améliorer globalement l'objectif de mixité sociale (elle préconise de constituer des réseaux écoles, collèges lycées comme à Decize dans la Nièvre)

- Compte tenu de sa recommandation tendant à contraindre davantage l'enseignement privé à contribuer à l'effort de plus grande mixité sociale, elle propose donc de l'associer aussi à cette réflexion. Pour autant, elle ne va pas jusqu'à préconiser de rendre opposable la carte scolaire aux établissements confessionnels.

Conclusion :

Il me semble que la **Cour** invite les Pouvoirs Publics à prendre à bras-le-corps la question de la Mixité Sociale à la faveur du choc démographique en cours en tant que celui-ci rend indispensable une refonte de la Carte Scolaire. Dans ce cadre, elle souhaite que l'État contraigne davantage l'enseignement privé à l'effort commun, mais ne s'aventure pas à

parler de mutualisation des deux écoles ni à aller jusqu'à demander de rendre la Carte Scolaire à venir opposables aux établissements confessionnels.

En tout état de cause, les constats qu'elle effectue apportent un peu plus d'eau à notre moulin.

Dominique Goussot,
Responsable de la Commission
« **Droit et Laïcité** » de la **Libre Pensée**