

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ
ET
LA « RÈGLE » DU 80/20

LA LOI DEBRÉ

Un cadre de référence, des usages remis en cause

C'est la **loi du 31 décembre 1959 relative aux relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés, dite loi Debré**, qui fixe toujours, avec quelques adaptations (voir note 1), les rapports entre enseignement privé et puissance publique, notamment en ce qui concerne la mobilisation de fonds publics.

Cette loi distingue **trois types d'établissements d'enseignement privés**, selon le degré de contractualisation avec l'Etat (voir note 2) :

- Les établissements privés hors contrat,
- Les établissements privés sous contrat simple avec l'État,
- Les établissements privés sous contrat d'association avec l'État.

La reconnaissance de la contribution à une mission de service public des établissements sous contrat leur ouvre légalement droit à une **aide publique pour leur fonctionnement** (pour les aides à l'investissement voir note 3). En contrepartie de cette reconnaissance, l'Etat leur impose **d'accueillir tous les enfants, sans discrimination de milieu social ou de conviction, et de respecter strictement les programmes d'enseignement**.

Les initiateurs de la loi (de Gaulle et Debré) ont, à l'époque, revendiqué l'ambition républicaine de cette loi. Il s'agissait pour eux de **lutter contre le développement d'un enseignement à deux vitesses qui risquait de fracturer le pays**, d'autant plus qu'on ne pouvait contrôler la qualité de l'enseignement dans le privé, qui à l'époque était dans son immense majorité catholique et organisé par des personnels religieux et non spécifiquement formés. Ce dualisme présentait deux inconvénients selon eux : d'une part, **l'enseignement privé se développait sans référence à une citoyenneté démocratique** et avec une faible exigence didactique, et d'autre part, les besoins énormes de scolarisation depuis l'allongement de la scolarité à 16 ans et l'arrivée des baby-boomers, comme les exigences du développement économique soutenu des Trente Glorieuses, nécessitaient une création accélérée d'établissements scolaires.

Cette loi attira néanmoins l'opposition du camp catholique qui déjà craignait la mainmise de l'Etat sur les contenus et donc l'éducation morale des enfants, et la contestait au nom de la liberté d'enseignement. Cette loi fut donc le produit d'un compromis, l'enseignement catholique acceptant finalement l'imposition de programmes d'enseignement disciplinaires, pour peu qu'il puisse continuer à développer sa **visée éducatrice dans le cadre du « caractère propre » de son projet éducatif**. Les réticences n'en furent pas moins importantes dans la mise en œuvre de la loi et les contrats d'association se développèrent très modestement au début.

D'un autre point de vue, le **rejet du principe « à l'école publique, fonds publics » provoqua une énorme opposition et mobilisation du camp laïque en 1959, organisée notamment par le CNAL**, et qui recueillit à l'époque plus de 10 millions de signatures par pétition. Malgré l'échec de leur mobilisation à empêcher le vote de la loi, les militants laïques se jurèrent par le fameux **« serment de Vincennes »** de continuer à

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ
ET
LA « RÈGLE » DU 80/20

se mobiliser pour l'abrogation de la loi, et « pour obtenir que l'effort scolaire de la République soit uniquement réservé à l'école de la nation ».

Plus de 50 ans après sa promulgation, l'essentiel des commentateurs reconnaît à cette loi la vertu principale d'avoir largement concouru à la **sécularisation de l'enseignement privé** (les personnels ne sont quasiment plus des « religieux » contrairement à 1959), et les contenus enseignés doivent être ceux du public.

Néanmoins, force est de constater que **la reconnaissance et la consolidation de l'enseignement privé qui en a découlé n'a pas permis de lutter réellement contre le dualisme scolaire et a largement contribué au maintien d'une forte ségrégation sociale** au cœur de l'enseignement.

La loi Debré reste encore, 50 ans après sa promulgation, un cadre de référence singulier par sa longévité, même s'il convient de noter deux épisodes notables de réactivation de la « guerre scolaire » depuis lors :

- L'abandon en 1984 de projet de grand « Service Public Unifié et Laïque de l'Education nationale » (note 4),
- La tentative (censurée par le Conseil constitutionnel) du projet du ministre Bayrou en 1994 visant à supprimer tout plafond au financement du privé par les collectivités locales, tentative qui déclencha la dernière mobilisation d'ampleur du camp laïque.

Le 80/20, un usage contesté

La part du financement d'Etat a été plafonnée au fil du temps, au-delà des dispositions prévue initialement par la loi Debré, selon la règle du 80/20.

Plus qu'une règle (car elle n'est fixée définitivement par aucun texte officiel), **il s'agit plutôt d'un usage**, issu de négociations entre l'Etat et l'enseignement catholique (voir note 5), et fixant une limite à la part de financement de l'Etat alloué à l'enseignement privé sous contrat au sein du budget national pour l'Education.

A l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, les crédits pour l'enseignement privé étaient « évaluatifs » – c'est-à-dire « à guichet ouvert » : le privé ouvrait des classes en fonction de ses besoins propres et, en loi de finances rectificatives, le budget était au besoin complété à due concurrence. A l'inverse, dans l'enseignement public, le budget était limitatif : on n'ouvrait des classes que dans la mesure des moyens inscrits au budget initial. Au cours des négociations avec l'enseignement privé (en l'occurrence catholique), il fut décidé (en accord avec celui-ci) de généraliser cette **logique limitative** ; un accord fut établi sur une **règle de proportionnalité**. Celle-ci fut fondée sur la part du privé dans le second degré qui est traditionnellement plus élevée que dans le primaire (le primaire étant exclu en raison des contraintes particulières de l'enseignement public, et aussi parce que les postes du privé sont "fongibles" et peuvent être implantés en 1er ou 2d degré), à savoir 23% à l'époque. Concession plutôt favorable au privé donc pour « arracher » son accord. Ainsi, si on créait 100 postes au budget, 23 l'étaient pour le privé.

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ ET LA « RÈGLE » DU 80/20

Le projet Savary prévoyait que les crédits du privé seraient "limitatifs", comme dans le public, et après son abandon, il fut voté une disposition dans la loi de finances pour 1985 qui fixait un **principe assez souple de proportionnalité** (dans un sens favorable au public, mais qui peut aussi être interprété en faveur du privé...). Ce principe figure aujourd'hui dans le code de l'éducation à l'article L.442-14.

Ultérieurement, sous le gouvernement Jospin, la proportion s'est transformée en 80/20. En réalité, si l'on se basait sur la proportion d'effectifs du privé dans l'ensemble de l'enseignement scolaire, ce devrait être 17%, donc l'accord reste toujours favorable au privé. A noter que cette proportion ne fut pas respectée lors des décisions de suppression de postes d'enseignants sous le mandat de Nicolas Sarkozy, le public ayant été plus touché en proportion.

L'assouplissement de cette « règle » est au cœur des propositions de François Fillon et des revendications portées notamment par l'enseignement catholique actuellement afin d'élargir la part de financement en faveur du privé. Selon eux en effet, la demande des familles serait croissante pour le privé et correspondrait à un « nouveau besoin scolaire avéré » (voir zoom 3 sur les chiffres).

NOTES :

(1) D'autres **dispositions sont venues compléter la loi Debré** et préciser le périmètre des aides publiques, notamment celles provenant des **collectivités territoriales** :

- la **loi Chevènement de 1985** a permis de préciser les obligations et limites posées aux financements des régions, départements et communes, conformément à leurs nouvelles compétences en matière d'éducation issues de la décentralisation.
- la **loi Carle de 2009** impose à chaque commune une dépense nouvelle sans accord préalable : un forfait communal pour chaque enfant fréquentant une école élémentaire privée sous contrat d'association hors du territoire de la commune. Cette loi vise à « garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association ».

Les **obligations faites aux communes** sont précisées dans la circulaire BOEN n° 2012-025 du 15-2-2012

http://www.education.gouv.fr/pid25535/bulletin_officiel.html?cid_bo=59362

(2) La loi Debré distingue **trois types d'établissements d'enseignement privés**, selon leurs rapports juridiques et financiers avec l'État, via la contractualisation

- Les **établissements privés hors contrat**, qui sont libres du contenu des enseignements dispensés, et restent régis selon les mêmes dispositions posées par les lois de 1850, 1886 et 1919 (interdiction ou limitation de financement public de la part des collectivités locales notamment). Ils ne sont soumis qu'à un contrôle a posteriori au titre du contrôle du droit à l'instruction ;
- Les **établissements privés sous contrat simple avec l'État**, libres du recrutement de leurs enseignants, salariés de droit privé, mais rémunérés par l'État, et qui ont des contraintes partielles en termes de contenus et de programmes ;

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ ET LA « RÈGLE » DU 80/20

- Les **établissements privés sous contrat d'association avec l'État**, dont les enseignants, comme ceux de l'enseignement public, sont des agents publics recrutés par concours, et qui ont obligation d'appliquer l'intégralité des programmes scolaires. Le « **caractère propre** » des établissements sous contrat se réalise donc en dehors de l'enseignement, par le biais de leur **projet éducatif**, et dans le cadre plus ouvert de la « vie scolaire ».

(3) Les aides aux investissements : la loi Debré ne précise que la prise en charge des dépenses de fonctionnement des établissements sous contrat ; elle fait silence sur le reste, à savoir les équipements et investissements et autres aides (ex: restauration), donc notamment ce qui relève des compétences des collectivités territoriales. Il faut donc, comme l'a précisé le Conseil d'Etat, se référer aux textes antérieurs sur ce point : loi Goblet (interdiction en primaire), loi Falloux (10% du budget ordinaire dans le secondaire), loi Astier (liberté totale dans le technique). *Voir chronologie des lois ci-après.*

(4) Le projet de SPULEN porté à partir de 1982 par le ministre Alain Savary proposait initialement :

- L'insertion du secteur privé au sein d'une carte scolaire rénovée ;
- Une marge de responsabilité pour chaque établissement se traduisant par un projet concernant différents domaines « d'activités pédagogiques culturelles, sportives, spirituelles », permettant ainsi au secteur privé de manifester son « caractère propre » ;
- Le maintien des systèmes de contrat de la loi de 1959, mais la création « d'établissements d'intérêt public », permettant d'associer personnes morales et privées, et auxquels tous les établissements sous contrat sont tenus de s'associer ;
- L'harmonisation de la situation de tous les personnels.

Le CNAL (Comité National d'Action Laïque) avait proposé en amont qu'une gestion tripartite (administration, enseignants, parents) soit au cœur du projet.

Faute d'accord entre les parties après 2 ans de négociation, et face à une mobilisation très forte des partisans de l'enseignement libre, François Mitterrand retira le projet en 1984.

(5) Cette pratique de négociation globale de la part de l'Etat avec l'enseignement catholique, via la représentation du Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique, peut être critiquée comme étant **une dérive par rapport à l'esprit initial de la loi Debré**, qui ne reconnaît que des établissements singuliers, qui seuls contractualisent avec l'Etat. En effet, lors du vote de la loi à l'Assemblée nationale le 23 décembre 1959, Michel Debré mettait déjà en garde ceux qui avaient la tentation d'aller plus loin : « ... *Il n'est pas concevable, pour l'avenir de la nation, qu'à côté de l'édifice public de l'Éducation nationale, l'État participe à l'élaboration d'un autre édifice qui lui serait en quelque sorte concurrent...* »

Dans ses mémoires, il précise ainsi: « *Ni l'Église en tant que telle ni aucune association nationale ne peut être le partenaire du ministère de l'Éducation nationale ; la coopération des deux enseignements se fera donc à l'intérieur d'un service public pluraliste grâce à des contrats qui seront passés par l'Éducation nationale avec des établissements.* » in *Mémoires-Gouverner (1958-1962)*, Michel Debré, Albin Michel, 1988

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ
ET
LA « RÈGLE » DU 80/20

Chronologie synthétique des grandes lois et dispositions organisant la liberté d'enseignement et les rapports entre l'Etat, les collectivités territoriales et l'enseignement privé

Les lois portant sur l'organisation des enseignements public et privé

Ces lois reconnaissent et organisent la coexistence du système public et du système privé. Une école est dite privée si elle est organisée par un particulier ou une association. Le principe appliqué est globalement « **Ecoles publiques, fonds publics - Ecoles privées, fonds privés** ». Toute aide publique à l'investissement est interdite ou limitée (c'est encore le cas aujourd'hui), et est encadrée par les lois Goblet, Falloux et Astier.

- o 28 juin 1833 : loi Guizot : liberté de l'enseignement dans le primaire
- o 15 mars 1850 : loi Falloux (art 17), organisation de l'enseignement secondaire
- o 30 octobre 1886 : loi Goblet (art 2) interdiction du financement public de l'enseignement privé en primaire par les communes
- o 25 juillet 1919 : loi Astier (art 3 et 10) organisation de l'enseignement technique

Aides publiques aux établissements privés sous contrat avec l'Etat

- o 31 décembre 1959 : loi relative aux relations entre l'Etat et les établissements d'enseignement privés, dite loi Debré
Elle distingue trois types d'établissements :
 1. Les établissements privés hors contrat régis par les lois de 1850, 1886 et 1919.
 2. Les établissements privés sous contrat simple ou d'association avec l'Etat
 3. Les établissements publics
- o 1^o juin 1971 : loi Pompidou, qui pérennise les contrats simples
- o 25 novembre 1977 : loi Guermeur, qui prévoit le financement de la formation des enseignants des établissements privés
- o 25 janvier 1985 : loi Chevènement, qui adapte la loi Debré aux lois de décentralisation, en précisant notamment les responsabilités des régions et départements

De nouvelles aides publiques au réseau des établissements privés, notamment catholiques

- o 16 juin 1992 : accords Lang-Couplet (du nom du ministre et du secrétaire général du SGEN), qui portent sur le forfait d'externat, les retraites et la formation des enseignants dans une structure cloisonnée à l'intérieur des IUFM
- o 13 janvier 1994 : le Conseil constitutionnel abroge l'article 2 de la loi Bayrou, qui visait à autoriser les collectivités locales à financer les établissements privés sans plafond

AGIR
POUR LA
RÉUSSITE DE TOUS

VOTER
CONTRE UNE ÉCOLE
DU TRI

LA LOI DEBRÉ
ET
LA « RÈGLE » DU 80/20

Vers une logique de « chèque éducation » ?

- 13 août 2004 : loi sur les responsabilités locales (article 89)
Cette loi concerne, entre autres, le financement des établissements d'enseignement privés du premier degré :
 1. L'intercommunalité et le forfait communal des élèves hors commune
 2. Le forfait d'externat des personnels non enseignants
- 28 septembre 2009 : loi Carle, qui impose à chaque commune une dépense nouvelle sans accord préalable : un forfait communal pour chaque enfant fréquentant dans une école élémentaire privée sous contrat d'association hors du territoire de la commune

Du financement a posteriori à la concession a priori de la mission de service public pour l'enseignement privé, notamment catholique

8 février 2008 : plan « espoir banlieues », ouverture de 50 classes encouragée par l'Etat dans les quartiers sensibles