

Participation des communes au financement des écoles privées extérieures

1 - Les textes

Article 89 de la loi du 13 août 2004 :

L'obligation faite aux communes de participer dans tous les cas au financement des écoles privées extérieures

. L'article 89 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit l'obligation pour les communes de participer aux dépenses de fonctionnement liées à la scolarisation des enfants dans une école privée située hors de la commune.

. En cas de désaccord sur le principe de la participation ou sur son montant, le préfet, comme il le fait s'agissant des écoles publiques, fixera lui-même ce montant.

. Contrairement à ce qui est prévu pour l'école publique, la participation est systématique et le maire ne peut s'y opposer même si la commune de résidence dispose d'une capacité d'accueil, et ceci au nom de la liberté de choix de l'enseignement dont disposent les parents.

La précision apportée par la loi du 24 avril 2005 :

Les contributions de la commune de résidence ne peuvent être supérieures au coût représenté par la scolarisation dans une école publique de la commune

La circulaire d'application du 2 décembre 2005, objet de plusieurs recours :

. Confirmant le principe de l'obligation de participation, la circulaire du 2 décembre 2005 entretenait toutefois le flou en ajoutant que l'application de l'article 89 devait être combinée avec le principe de parité selon lequel les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

. Objet d'interprétations différentes, la circulaire du 2 décembre a fait l'objet de plusieurs recours devant le Conseil d'Etat.

Le compromis ente l'Etat et l'AMF : une solution d'attente qui maintient le principe de la participation financière au fonctionnement des écoles privées extérieures

Sur la base d'un accord avec l'AMF, et en attente de la décision du Conseil d'Etat sur les recours contre la circulaire de 2005, le ministère a demandé aux préfets d'appliquer au financement des écoles privées extérieures, les mêmes règles que celles applicables au financement des écoles publiques extérieures :

- Si la commune est dépourvue d'école ou ne dispose pas de capacité d'accueil suffisante, la participation aux dépenses de fonctionnement des écoles privées reste obligatoire.

- Si la commune dispose d'une capacité d'accueil suffisante, elle ne sera pas obligée de participer financièrement sauf si la scolarisation de l'enfant hors de sa commune dans une école privée répond à l'une des trois dérogations prévues (obligations professionnelles des parents dès lors que la commune de résidence ne propose pas un service de garde et de cantine, inscription d'un frère ou d'une sœur dans la commune extérieure, raisons médicales liées à l'enfant).

. Lorsque le préfet sera amené à fixer la participation d'une commune aux dépenses de fonctionnement d'une école privée extérieure, deux principes devront s'appliquer :

- Les avantages consentis par les communes pour le fonctionnement des classes sous contrat ne pourront être proportionnellement supérieurs à ceux consentis aux classes des établissements d'enseignement public du même ressort territorial.

- La contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne pourra être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée extérieure, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une des ses écoles publiques ou, en l'absence d'école publique, au coût moyen des classes élémentaires publiques du département.

Annulée par le Conseil d'Etat, la circulaire refait son apparition le 27 août 2007

. Par arrêt du 4 juin 2007, le Conseil d'Etat a annulé la circulaire du 2 décembre 2005 pour un motif de forme lié à l'incompétence des signataires.

. La nouvelle circulaire du 27 août 2007 ne remet nullement en cause le fond de la circulaire du de 2005.

Seules trois modifications sont apportées dans la liste des dépenses à prendre en compte pour le calcul du forfait communal : les dépenses de contrôle technique des bâtiments, la rémunération des ATSEM et les dépenses relatives aux activités extrascolaires ne figurent plus dans la liste.

2 - La réaction de l'AMRF

- Communiqué du 19 octobre 2006 : « Les maires ruraux de France disent non à l'obligation de participation des communes aux dépenses de fonctionnement des écoles privées extérieures »

« Réunis en Assemblée générale le 15 octobre à Gréoux-les-Bains (04), les maires ruraux de France se sont opposés à l'application de l'article 89 modifié de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales concernant la participation obligatoire des communes aux frais de scolarisation des enfants dans une école privée située hors de leur commune de résidence.

Ils rejettent un dispositif sur lequel ils n'ont aucune prise et qui peut déstabiliser le budget de leur commune en leur imposant de nouvelles dépenses obligatoires qui chaque année seront à la fois importantes, imprévisibles et fluctuantes.

Ils rappellent par ailleurs que si la scolarisation d'un enfant dans une école privée est l'expression de la liberté de choix de l'enseignement, il s'agit bien d'un choix personnel des familles. Celui-ci ne saurait avoir pour conséquence de menacer les finances des communes rurales et de mettre à mal les efforts importants qu'elles ont consentis en faveur du maintien et de la qualité de leurs écoles publiques.

L'école des communes est en effet d'abord celle de la **République**, gratuite et laïque, et elle reste la seule devant être prise en charge de manière obligatoire.

L'Association des Maires Ruraux de France **demande en conséquence l'abrogation de l'article 89** modifié de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales **et, d'ici là, appelle les maires ruraux à ne pas régler les factures** qui leur seront adressées sauf accords locaux préalables. »

- Communiqué du 31 août 2007 : « Participation au fonctionnement des écoles privées extérieures : ne payons pas ! »

« Contestée depuis des mois par de nombreux élus de petites communes, annulée en juin dernier par le Conseil d'Etat, la circulaire concernant la participation obligatoire des communes aux dépenses de fonctionnement des écoles privées extérieures refait pourtant surface sans qu'aucun dialogue n'ait été entretemps engagé par le gouvernement avec les maires ruraux.

Considérant qu'il est inacceptable que les finances communales puissent être engagées à leur insu par le choix des parents de scolariser leur enfant dans une école privée, les maires ruraux de France maintiennent leur opposition, déjà exprimée en octobre 2006, au dispositif mis en place.

L'AMRF demande en conséquence aux maires ruraux de ne payer aucune des sommes qui pourront leur être réclamées à ce titre, sauf en cas d'accords locaux préalables, et de maintenir leur position jusqu'au contentieux si nécessaire. »

- Le site Internet de l'AMRF propose un lien vers la pétition lancée par le collectif « école de proximité » qui demande l'abrogation de l'article 89 :

« Considérant que l'article 89 de la loi de décentralisation du 13 août 2004 obligeant les communes à verser un forfait communal à l'école privée choisie par les parents dans une autre commune, fera payer un lourd tribut à la collectivité.

Considérant que beaucoup de communes rurales auront bien du mal à faire face à cet accroissement des dépenses, entraînant une augmentation des impôts locaux,

Considérant que les premières victimes en seront les écoles rurales qui atteindront plus rapidement leur seuil de fermeture,

Nous, soussignés, exigeons :

- l'abrogation de l'article 89
- un débat sur les rapports public/privé et l'avenir du service public d'éducation. »

- Vers un recours de l'AMRF devant le Conseil d'Etat ?

Un recours contre la circulaire du 27 août 2007 pourrait être déposé devant le Conseil d'Etat (voir le document joint).

Circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007

Modifications apportées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales en matière de financement par les communes des écoles privées sous contrat

Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux inspectrices et inspecteurs d'académie, directrices et directeurs des services départementaux de l'éducation nationale

Par un arrêt du 4 juin 2007, le Conseil d'État a annulé la circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 expliquant les modifications apportées par les articles 87 et 89 de la loi du 13 août 2004 susvisée, ainsi que l'annexe rappelant les dépenses à prendre en compte pour le calcul de la contribution communale ou intercommunale.

Toutefois, cette décision d'annulation ne remet nullement en cause le fond de la circulaire attaquée, le Conseil d'État ayant seulement retenu un motif d'illégalité externe tiré de l'incompétence de ses signataires. En effet, se référant aux dispositions du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement, la Haute Assemblée a considéré que le directeur de cabinet d'un ministre ne peut signer une circulaire, même purement interprétative, dès lors qu'elle relève de la compétence d'un seul directeur d'administration centrale qui dispose d'une délégation pour signer un tel acte. C'est la raison pour laquelle la présente circulaire reprend les termes du document précédent, à l'exception de trois rectifications portées à l'annexe (dépenses de contrôle technique des bâtiments, rémunération des agents territoriaux de service des écoles maternelles et dépenses relatives aux activités extrascolaires).

Les préfets veilleront à ce que la présente circulaire, qui a pour seul objet de confirmer notre interprétation commune des dispositions législatives en vigueur, soit appliquée dans les meilleures conditions dès cette année scolaire.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte plusieurs dispositions relatives aux conditions de financement par les communes des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés du premier degré par les communes. Ces nouvelles dispositions concernent en particulier :

- les modalités de répartition de la contribution des communes au fonctionnement des écoles privées recevant des élèves n'habitant pas la commune siège, précisées par l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ;
- la compétence des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en matière de financement des écoles privées sur le fondement de l'article L. 442-13-1 nouveau du code de l'éducation.

I - Les modifications introduites par l'article 89 de la loi du 13 août 2004

a) Les nouvelles dispositions s'inscrivent dans le cadre général du principe de parité tel qu'il résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 rend les trois premiers alinéas de l'article L. 212-8 du code de l'éducation "applicables pour le calcul des contributions des communes aux dépenses obligatoires concernant les classes des écoles privées sous contrat d'association".

En réalité, le premier alinéa de l'article L. 212-8, qui prévoit que la répartition des dépenses de fonctionnement entre la commune d'accueil et la commune de résidence se fait par accord entre ces deux communes, était déjà applicable au financement des écoles privées sous contrat d'association en vertu de l'article L. 442-9 du code de l'éducation. Toutefois, en l'absence de tout mécanisme permettant de surmonter un éventuel désaccord entre les communes, la participation de la commune de résidence au fonctionnement de l'école privée implantée sur le territoire d'une autre commune restait purement facultative.

L'article 89 de la loi du 13 août 2004 étend au financement des écoles privées sous contrat les procédures qui régissent la répartition entre les communes des dépenses de fonctionnement des écoles publiques. Il précise qu'à défaut d'accord entre les communes sur les modalités de répartition des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, le préfet fixe leurs contributions respectives, après avis du conseil départemental de l'éducation nationale, comme il le fait déjà pour la répartition de la contribution des communes au financement des écoles publiques. L'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne rend pas applicables les autres alinéas de l'article L. 212-8 qui énumèrent un certain nombre de cas dans lesquels la commune de résidence n'est pas tenue de contribuer au financement des écoles de la commune d'accueil, parce qu'il n'était pas possible d'étendre en l'état les dispositions du quatrième alinéa qui évoquent un accord du maire de la commune de résidence à la scolarisation dans une autre commune. Il importe cependant de souligner que les dispositions de l'article 89 doivent être combinées avec le principe général énoncé à l'article L. 442-5 selon lequel "les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public". Il en résulte que la loi ne peut être lue comme imposant aux communes une charge plus importante pour le financement des écoles privées que pour celui des écoles publiques.

L'application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004 ne saurait donc conduire à mettre à la charge de la commune de résidence une contribution supérieure par élève à celle qui lui incomberait si l'élève concerné était scolarisé dans une école publique. En revanche, et conformément au principe de parité qui doit guider l'application de la loi, la commune de résidence doit participer au financement de l'établissement privé sous contrat dans tous les cas où elle devrait participer au financement d'une école publique qui accueillerait le même élève.

En d'autres termes, la commune de résidence, lorsqu'elle se prononce sur le montant de sa participation aux dépenses de fonctionnement liées à une scolarisation en dehors de la commune, ne peut traiter différemment le cas des élèves scolarisés dans un établissement privé et celui des élèves scolarisés dans une école publique d'une autre commune.

b) La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives doit privilégier l'accord des communes intéressées

Conformément au premier alinéa de l'article L. 212-8, l'accord des communes intéressées doit être recherché. Il appartient en particulier aux communes intéressées de déterminer les modalités concrètes de la prise en charge des dépenses de fonctionnement liées à l'accueil d'élèves ne résidant pas dans la commune où est implanté l'établissement. Elles peuvent prévoir que la commune d'implantation verse une contribution pour l'ensemble des élèves qui fréquentent l'établissement et que les communes de résidence versent à la commune d'implantation la contribution prévue par l'article 89 de la loi du 13 août 2004. En l'absence d'accord sur de telles modalités de coopération entre les communes intéressées, la commune de résidence pourra verser sa contribution directement à l'établissement privé.

Dans les cas où elle est due en application de l'article 89 de la loi du 13 août 2004, la contribution de la commune de résidence sera calculée selon les règles prévues à l'article L. 212-8 du code de l'éducation pour le financement des écoles élémentaires publiques. Le montant dû par la commune de résidence ne pourra excéder le montant du forfait communal versé par la commune d'implantation, qui coïncide avec le coût moyen de fonctionnement par élève des écoles élémentaires publiques de cette commune et tiendra compte des ressources de la commune de résidence. En outre, l'article 89 de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a modifié l'article 89 de la loi du 13 août 2004 pour préciser que la contribution de la commune de résidence, calculée sur la base des éléments décrits ci-dessus, ne pouvait en tout état de cause pas dépasser le coût qu'aurait représenté le même élève s'il avait été scolarisé dans une école publique de la commune de résidence ou, en l'absence d'école publique dans cette commune, le coût moyen des classes élémentaires publiques du département. Afin de déterminer ce coût, l'inspection académique demandera à chaque commune du département ayant une ou plusieurs écoles élémentaires publiques de lui communiquer le montant des dépenses scolaires, évaluées à l'annexe ci-jointe, inscrit au budget communal pour ses écoles publiques élémentaires ainsi que le nombre d'élèves scolarisés dans ces mêmes écoles. Conformément aux dispositions de l'article R. 131-3 du code de l'éducation, les directeurs des établissements d'enseignement privés communiqueront aux maires des communes concernées, sans attendre la date limite fixée par l'article R. 131-3 du code de l'éducation, la liste des enfants qui sont inscrits dans une classe élémentaire placée sous contrat d'association.

II - Les modifications introduites par l'article 87 de la loi du 13 août 2004

L'article 87 de la loi du 13 août 2004 codifié par l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation dispose que lorsqu'un EPCI est compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés ayant passé avec l'État un contrat. Conformément aux articles L. 5211-5 et L. 5211-17 du CGCT, l'EPCI est tenu de respecter les engagements pris par les communes jusqu'à l'échéance des conventions signées entre les communes et les écoles privées. Conformément à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un établissement public de coopération intercommunale, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence. Pour les besoins de l'application de l'article 89, il convient de rappeler que le critère de résidence ne s'apprécie plus par rapport à la commune mais par rapport au territoire de l'EPCI. La contribution mise à la charge de l'EPCI, siège de l'établissement privé, est au plus égale au produit du nombre d'élèves de l'EPCI scolarisés dans cet établissement par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques situées sur le territoire de l'EPCI ou en l'absence d'école publique de même nature, par le montant moyen de la dépense de fonctionnement constatée pour les classes élémentaires publiques du département.

Dans cette hypothèse, on considère, par analogie avec l'enseignement public, que tous les élèves de l'école privée habitent sur un même territoire, celui de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 212-8 du code de l'éducation qui prévoit que lorsque les compétences relatives au fonctionnement des écoles publiques ont été transférées à un EPCI, le territoire de l'ensemble des communes constituant cet établissement est assimilé, pour l'application du présent article, au territoire de la commune d'accueil ou de la commune de résidence et l'accord sur la répartition des dépenses de fonctionnement relève de l'EPCI.

L'EPCI mentionné à l'article L. 442-13-1 précité du code de l'éducation peut être :

- soit un syndicat intercommunal (article L. 5212-1 du code général des collectivités territoriales-CGCT) ;
- soit une communauté de communes (article L. 5214-1 du CGCT), soit une communauté urbaine (article L. 5215-1 du CGCT) ;
- soit un syndicat d'agglomération nouvelle (article L. 5332-1 du CGCT) ;
- soit, enfin, une communauté d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT).

Les regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou les réseaux d'écoles ne constituent pas des EPCI car ne disposant pas de la personnalité morale. Ils continuent donc à relever, en conséquence, de la compétence des communes sur lesquels est organisé le RPI. En revanche, les regroupements pédagogiques intercommunaux ou les réseaux d'écoles existant ou créés dans le ressort d'un EPCI ressortissent bien à sa compétence lorsque ce dernier est compétent en matière scolaire.

Pour le ministre de l'éducation nationale et par délégation,
Le directeur des affaires financières
Michel DELLACASAGRANDE
Pour le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
et par délégation,
Le directeur général des collectivités locales

Edward JOSSA

Annexe

Rappel des dépenses à prendre en compte pour la contribution communale ou intercommunale

Dépenses obligatoires

Les dépenses de fonctionnement d'une classe élémentaire sous contrat d'association constituent une dépense obligatoire à la charge de la commune ou de l'EPCI compétent.

Le montant de la contribution communale s'évalue à partir des dépenses de fonctionnement relative à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et ses accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs...
- à l'ensemble des dépenses de fonctionnement des locaux désignés ci-dessus telles que chauffage, eau, électricité, nettoyage, produits d'entretien ménager, fournitures de petit équipement, autres matières et fournitures, fournitures pour l'entretien des bâtiments, contrats de maintenance, assurances... ;
- à l'entretien et, s'il y a lieu, le remplacement du mobilier scolaire et du matériel collectif d'enseignement ;
- à la location et la maintenance de matériels informatiques pédagogiques ainsi que les frais de connexion et d'utilisation de réseaux afférents ;
- aux fournitures scolaires, les dépenses pédagogiques et administratives nécessaires au fonctionnement des écoles publiques ;
- à la rémunération des intervenants extérieurs, recrutés par la commune, chargés d'assister les enseignants pendant les heures d'enseignement prévues dans les programmes officiels de l'éducation nationale ;
- à la quote-part des services généraux de l'administration communale ou intercommunale nécessaire au fonctionnement des écoles publiques ;
- au coût des transports pour emmener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase, ...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements.

En l'absence de précisions législatives ou réglementaires, les communes ou les EPCI compétents en matière scolaire peuvent soit verser une subvention forfaitaire, soit prendre en charge directement tout ou partie des dépenses sous forme de fourniture de prestations directes (livraisons de fuel ou matériels pédagogiques, intervention de personnels communaux ou intercommunaux, par exemple), soit payer sur factures, soit combiner les différentes formes précitées. Aux termes de la jurisprudence, la nomenclature comptable utilisée par les communes n'est pas opposable aux établissements et seul compte le point de savoir si les dépenses en cause doivent être véritablement regardées comme des investissements ou au contraire comme des charges ordinaires. Aussi, la seule inscription en section de fonctionnement ou, au contraire, en section d'investissement d'une dépense engagée par la commune ou l'EPCI au profit des écoles publiques situées sur son territoire ne saurait suffire à justifier sa prise en compte ou non dans le montant des dépenses consacrées aux classes de l'enseignement public du premier degré.

À l'opposé, ne sont pas prises en compte, pour le calcul du coût moyen de l'élève du public servant de référence à la contribution communale, les dépenses d'investissement.

Dépenses facultatives

Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple peuvent être prises en charge par les communes, dans les conditions fixées par convention, passée entre la commune et l'école privée, qui contient des clauses fixant les modalités de sa reconduction et de sa résiliation. Ainsi, il peut toujours être mis fin à la convention en respectant la procédure prévue. Cette contribution, facultative, demeure toujours soumise à la règle selon laquelle elle ne peut en aucun cas être proportionnellement supérieure aux avantages consentis par la commune à son école publique ou ses écoles publiques. Aussi, si une commune ou un EPCI souhaite financer des classes sous contrat simple malgré l'absence d'école publique sur son territoire, il doit demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature.

Il en est de même pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes préélémentaires sous contrat d'association qui constituent une dépense facultative pour la commune, sauf si cette dernière a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagé ultérieurement à les financer.

Enfin, et toujours de manière facultative, la commune ou l'EPCI peut décider de financer pour ses élèves scolarisés à l'extérieur les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple situées dans la commune ou l'EPCI-siège.