Enseignement privé sous contrat

Règles de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat

NOR : MENF1203453C
circulaire n° 2012-025 du 15-2-2012
MEN - DAF D2

Texte adressé aux préfètes et préfets ; aux rectrices et recteurs d'académie ; aux directrices et directeurs académiques des services de l'éducation nationale

La présente circulaire a pour objet principal de préciser les conditions de mise en œuvre de la [loi n° 2009-1312 du 28 octobre 2009](#) tendant à garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence et du [décret n° 2010-1348 du 9 novembre 2010](#) pris pour son application. Cette circulaire rappelle également les principales règles de la participation des communes aux dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat avec l'État et les modalités de la procédure de l'inscription d'office à mettre en œuvre en cas de défaillance de la collectivité. La présente circulaire vient abroger et remplacer la circulaire n° 2007-142 du 27 août 2007.

1 - Étendue de l'obligation de prise en charge, par les communes, des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat

1.1 Cas dans lesquels la participation de la commune est obligatoire

1.1.1 Pour l'élève scolarisé dans une école privée sous contrat d'association située dans sa commune de résidence, l'obligation de prise en charge par les communes des dépenses de fonctionnement des écoles privées sous contrat d'association répond au principe de parité entre l'enseignement privé et l'enseignement public qui impose, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, que les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association soient prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public.

Pour les communes concernées, la participation aux dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat du premier degré à hauteur des dépenses de fonctionnement consenties pour les écoles publiques est toujours obligatoire.

Toutefois, il y a lieu de préciser que :

- la commune n'est tenue d'assumer la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes élémentaires privées sous contrat d'association **qu'en ce qui concerne les élèves domiciliés sur son territoire** (cette précision a été apportée par le Conseil d'État dans une décision du 31 mai 1985 ministère de l'éducation c/association d'éducation populaire Notre-Dame-d'Arc-lès-Gray, qui rappelle « qu'une commune sur le territoire de laquelle se trouve un établissement d'enseignement privé sous contrat d'association comportant des classes élémentaires doit, par application des dispositions de l'article 4 de la loi du 31 décembre 1959, prendre en charge les dépenses de fonctionnement de ces classes mais seulement en ce qui concerne les élèves résidant dans la commune ») ;

- la commune ne doit supporter les dépenses de fonctionnement des classes maternelles et enfantines privées que lorsqu'elle a donné son accord à la mise sous contrat d'association de ces classes (article R. 442-44 du code de l'éducation).

La participation de la commune est calculée par élève et par an en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des écoles publiques de la commune ou, à défaut, du coût de

fonctionnement moyen relatif à l'externat des écoles publiques du département.

Lorsque la commune de résidence est membre d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent pour le fonctionnement des écoles publiques, cet établissement, par application de l'article L. 442-13-1 du code de l'éducation, est substitué aux communes dans leurs droits et obligations à l'égard des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association. Par conséquent, l'EPCI est tenu d'assumer la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes privées sous contrat d'association en ce qui concerne les élèves domiciliés sur le territoire de l'EPCI.

La liste des dépenses de fonctionnement à prendre en compte pour le calcul de la contribution communale, telle qu'elle résulte de l'article L. 442-5 du code de l'éducation et conformément à l'interprétation qu'en a donnée le Conseil d'État, est annexée à la présente circulaire.

1.1.2 Pour l'élève scolarisé dans une école privée sous contrat d'association située hors de sa commune de résidence, le nouvel article L. 442-5-1 du code de l'éducation détermine le principe de la contribution de la commune de résidence et fixe les cas dans lesquels cette contribution est obligatoire, mettant ainsi fin à des difficultés d'interprétation qui avaient fait obstacle à la bonne application du principe de parité.

Ainsi, comme pour une scolarisation dans l'enseignement élémentaire public, si la commune de résidence ne dispose pas des capacités d'accueil nécessaires à la scolarisation de l'élève, la prise en charge de l'élève scolarisé dans une école élémentaire privée sous contrat d'association en dehors de la commune de résidence présente toujours un caractère obligatoire.

Lorsque la commune de résidence appartient à un regroupement pédagogique intercommunal (RPI), organisé dans le cadre d'un EPCI chargé de la compétence en matière de fonctionnement des écoles publiques (nouvel article D. 442-44-1 du code de l'éducation), la capacité d'accueil dans les écoles publiques doit s'apprécier par rapport au territoire de l'EPCI et non par rapport au territoire de la seule commune de résidence. Si, en revanche, la commune de résidence est membre d'un RPI qui n'est pas adossé à un EPCI, la capacité d'accueil est appréciée uniquement par rapport aux écoles situées sur son territoire communal.

Si la commune est en mesure d'accueillir l'élève, la prise en charge présentera, ici encore comme pour l'enseignement public, un caractère obligatoire lorsque la fréquentation par l'élève d'une école située sur le territoire d'une autre commune que celle où il est réputé résider trouve son origine dans des contraintes liées :

- aux obligations professionnelles des parents, lorsqu'ils résident dans une commune qui n'assure pas directement ou indirectement la restauration et la garde des enfants ;
- à l'inscription d'un frère ou d'une sœur dans un établissement scolaire de la même commune ;
- à des raisons médicales.

Il y a lieu de préciser que le Conseil d'État a rappelé, dans l'avis qu'il a rendu le 6 juillet 2010, que la loi du 28 octobre 2009 a pour objet de garantir la parité de financement entre les écoles élémentaires publiques et privées sous contrat d'association lorsqu'elles accueillent des élèves scolarisés hors de leur commune de résidence.

Il conviendra de rappeler, si nécessaire, aux communes que les accords qu'elles ont pu passer entre elles quant aux modalités de prise en charge des élèves scolarisés dans leurs écoles publiques sont sans influence sur le caractère obligatoire de leur participation aux frais de scolarité des élèves des classes sous contrat d'association des écoles privées. C'est notamment le cas lorsque ces accords prévoient que les communes de résidence sont dispensées de verser à la commune d'accueil une participation au titre de leurs élèves scolarisés dans le public.

Il y a lieu de rappeler également qu'aucun accord préalable du maire, qu'il s'agisse du maire de la commune de résidence ou, le cas échéant, du maire de la commune d'accueil, n'est exigé pour la scolarisation dans un établissement privé, conformément au principe de liberté de choix des parents garanti constitutionnellement.

1.2 Cas dans lesquels la participation de la commune n'est pas obligatoire

Dans toutes les autres situations, la commune peut toujours, sur la base du volontariat, faire le choix de participer aux frais de scolarité des élèves, qu'ils soient scolarisés dans ou hors de la commune.

Ainsi, une commune peut financer, si elle le décide, la scolarisation des enfants inscrits dans une classe maternelle ou enfantine privée, soit qu'ils résident dans la commune siège de l'école privée alors qu'elle n'a pas donné son accord au contrat d'association pour ces classes, soit qu'ils résident dans une autre commune que celle où est située l'école privée.

La commune peut également sur la base du volontariat participer au financement des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat simple dans les conditions prévues à l'article R. 442-53 du code de l'éducation.

1.3 Modalités de participation de la commune de résidence en cas de scolarisation d'un élève hors de la commune

La contribution de la commune de résidence est calculée selon les règles prévues au dernier alinéa de l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation.

Le forfait communal est calculé par référence au coût moyen d'un élève externe scolarisé dans les écoles publiques de la commune d'accueil. Toutefois, le montant dû par la commune de résidence par élève ne peut être supérieur au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence l'élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques. Les ressources de la commune de résidence doivent également être prises en compte dans ce calcul. La liste des dépenses à prendre en compte, figurant en annexe, s'applique également à cette situation.

En matière de dépenses obligatoires, il convient de préciser que seules les dépenses de fonctionnement font l'objet d'une contribution obligatoire de la commune de résidence, l'intégration des dépenses d'investissement dans le calcul du forfait communal est prohibée.

Il y a lieu de souligner que 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 (Conseil d'État, n° 309948, 2 juin 2010, Fédération Unsa et autres).

En matière de dépenses facultatives, l'article L. 533-1 du code de l'éducation dispose que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les caisses des écoles peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente. Toutefois, la circulaire interministérielle n° 89-273 du 25 août 1989 prévoit que, lorsque les communes prennent en charge des dépenses telles que les dépenses de cantine scolaire, les frais de garderie en dehors des horaires de classe, les dépenses afférentes aux classes de découverte ainsi que les autres dépenses facultatives, ces dépenses ne sont pas prises en compte pour le calcul du forfait. En application du principe de parité de financement, l'exclusion de ces types de dépenses s'applique aussi s'agissant de l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation.

Le Conseil d'État, dans une décision rendue le 7 avril 2004, n° 250402, commune de Port d'Envaux, a cependant nuancé le dispositif de la circulaire en considérant que les dépenses prises en compte pour la répartition intercommunale des charges des écoles primaires publiques prévue par l'article L. 212-8 du code de l'éducation sont les frais effectivement supportés par la commune d'accueil pour assurer le fonctionnement des écoles, mêmes si elles n'ont pas un caractère obligatoire, dès lors qu'elles ne résultent pas de décisions illégales.

Le Conseil d'État a précisé que les dépenses de la commune exposées dans les classes élémentaires publiques **qui se rapportent à des activités scolaires**, alors même qu'il ne s'agirait pas de dépenses obligatoires, doivent être prises en compte pour le calcul de la participation de la commune aux dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association (Conseil d'État, n° 325846, 12 octobre 2011, commune de Clermont-Ferrand c/ OGEC Fénelon pour des dépenses relatives au transport des élèves lors des activités scolaires, à la médecine scolaire, à la rémunération d'intervenants lors des séances d'activités physiques et sportives et aux classes de découverte).

En définitive, les communes disposent d'une marge d'appréciation importante en la matière. Dès

lors, il importe de s'assurer du respect de deux règles :

- l'interdiction pour la commune de résidence de financer un coût moyen par élève supérieur au coût moyen de ses propres écoles publiques ;
- l'obligation pour la commune de résidence de traiter de la même façon le cas des élèves scolarisés dans un établissement privé et celui des élèves scolarisés dans une école publique de l'autre commune. Lorsque la commune d'accueil prend en charge les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association pour l'ensemble des élèves résidents et non résidents, la commune de résidence verse à la commune d'accueil la contribution correspondant à la prise en charge des élèves domiciliés sur son territoire et scolarisés dans la commune d'accueil. Si, en revanche, la commune d'accueil ne prend en charge que les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat d'association pour les élèves domiciliés sur son territoire, la commune de résidence des élèves scolarisés dans une école privée de la commune d'accueil peut verser directement à l'organisme gestionnaire de l'établissement privé sa contribution pour ces élèves.

2 - L'intervention du préfet pour déterminer le montant de la contribution de la commune de résidence

2.1 Le préfet est désormais chargé de fixer le montant de la contribution

En application de l'article 2 de la loi n° 2009-1312 précitée, lorsqu'il est porté à la connaissance du préfet que les dispositions susmentionnées ne sont pas appliquées, qu'il s'agisse du refus de participation d'une commune ou du montant insuffisant de la contribution versée par cette dernière, il lui appartient de prendre toutes les mesures nécessaires pour remédier à cette situation. L'absence d'action de sa part est susceptible d'être contestée par la voie contentieuse. En effet, l'article L. 442-5-2 du code de l'éducation prévoit que le préfet dispose d'un délai de trois mois à compter de la date à laquelle il a été saisi par la plus diligente des parties. Cet article ne prévoit pas l'avis préalable du conseil départemental de l'éducation nationale.

À cet égard, les services départementaux de l'éducation nationale assurent auprès du préfet un rôle de conseil et d'expertise, au titre de leur compétence de contrôle et de gestion des établissements d'enseignement privé (cf. par analogie l'article R. 212-23 du code de l'éducation).

S'il convient, dans un premier temps, de privilégier la voie de l'accord entre les parties concernées, la recherche de cet accord ne saurait compromettre, de manière durable, l'application de la loi.

En cas d'impossibilité de parvenir à un accord, le préfet statue, avant l'expiration du délai de 3 mois, sur le montant de la contribution. Pour assurer la mise en œuvre du paiement de cette contribution, il y a lieu de privilégier les dispositions de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales plutôt que celles du déferé préfectoral.

2.2 En cas de contentieux, le préfet intervient dans le cadre de la procédure d'inscription d'office et de mandatement d'office

Il appartient au préfet, à l'occasion de la saisine de la chambre régionale des comptes, de justifier du caractère obligatoire et du montant des sommes dues par la commune. Il peut, pour cela, s'appuyer sur les budgets qui lui sont transmis dans le cadre du contrôle budgétaire et sur l'expertise des comptables publics et des services de l'inspection académique. Dans le cas où la commune concernée ne dispose pas d'école publique sur son territoire, le préfet s'appuie sur le coût moyen départemental qu'il aura fait déterminer, au préalable, par les services compétents.

2.2.1 S'agissant de la procédure d'inscription d'office, l'article L. 442-5-1 du code de l'éducation qualifie de dépense obligatoire la contribution de la commune de résidence aux frais de scolarisation d'un élève dans une école privée sous contrat d'association dans la commune d'accueil, dès lors que cette contribution aurait également été due si cet élève avait été scolarisé dans une des écoles publiques de la commune d'accueil. Si la dépense en cause remplit ces conditions, elle revêt le caractère de dépense obligatoire, qui est susceptible de faire l'objet d'une procédure d'inscription d'office au budget de la commune de résidence. Dès lors, en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, le préfet peut saisir la chambre régionale des comptes afin que cette dernière mette en demeure la collectivité d'inscrire le montant de la dépense au budget communal. Si cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet dans le mois suivant, la chambre

régionale des comptes demande au préfet d'inscrire cette dépense au budget de la commune et propose, le cas échéant, la création de ressources ou la diminution des dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Dès lors, le préfet règle et rend exécutoire le budget rectifié, conformément à l'avis rendu par la chambre régionale des comptes. La décision par laquelle le préfet règle le budget et le rend exécutoire est adressée dans un délai de vingt jours à compter de la notification de l'avis de la chambre régionale des comptes d'une part à la commune, d'autre part à la chambre. Cette mission, qui s'inscrit dans la procédure du contrôle budgétaire, confère au représentant de l'État dans le département une compétence liée.

La procédure d'inscription d'office d'une dépense obligatoire complète la procédure de rétablissement de l'équilibre réel du budget prévue à l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales. Ainsi, tant que le délai d'un mois après la transmission du budget imparti au représentant de l'État par l'article L. 1612-5 n'est pas expiré, celui-ci doit mettre en œuvre la procédure de ce même article L. 1612-5 puisque le budget en cause ainsi adopté n'est pas en équilibre réel, dans la mesure où il ne retrace pas l'intégralité des dépenses à acquitter. À l'expiration de ce délai d'un mois, en revanche, il y a lieu de recourir à la procédure d'inscription d'office prévue à l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales.

2.2.2 La procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales peut aussi être mise en œuvre afin d'ordonner au comptable public de payer la dépense liquidée qui aura fait l'objet d'une procédure d'inscription d'office, mais également d'une dépense dotée de crédit au budget.

En cas d'absence de mandatement d'une telle dépense, il appartient donc au préfet de s'assurer que celle-ci revêt le caractère de dépense obligatoire. Il ressort des dispositions combinées des articles L. 1612-15 et L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales que deux catégories de dépenses présentent pour les collectivités territoriales un caractère obligatoire et peuvent faire l'objet d'un mandatement d'office : les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses obligatoires par détermination de la loi. Précisant cette définition, le Conseil d'État considère qu'une dépense ne peut être regardée comme obligatoire et faire l'objet d'un mandatement d'office que si elle correspond à une dette échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligations (CE, 17 déc. 2003, n° 249089, Sté Natexis-Banques populaires). Dès lors, et à condition qu'elle soit échue, certaine, liquide et non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant, la dette découlant pour une commune d'un tel contrat présente le caractère d'une dette exigible et la dépense correspondante constitue une dépense obligatoire susceptible de faire l'objet d'une procédure de mandatement d'office. Il appartient donc au préfet, avant de procéder si besoin au mandatement d'office, de vérifier que les éventuelles conditions entraînant l'obligation à la charge de la collectivité sont remplies (domicile des élèves, etc.), que le montant de la dette a été exactement calculé et que la dette ne fait l'objet d'aucune contestation sérieuse, ni dans son principe, ni dans son montant. En outre, le préfet doit mettre en demeure l'ordonnateur de mandater les crédits en cause. Si, dans un délai d'un mois suivant cette mise en demeure (si la dépense est égale ou supérieure à 5 % de la section de fonctionnement du budget primitif, le délai dont dispose l'exécutif local après la mise en demeure du préfet est portée à deux mois), l'exécutif local refuse toujours de mandater les crédits en cause, il revient au préfet d'y procéder d'office par arrêté.

Les modalités précises des procédures d'inscription et de mandatement d'office sont décrites dans la circulaire du 30 décembre 1997, n° NORINTB9700228C

Pour le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
et par délégation,

Le directeur général des collectivités locales,
Éric Jalon

Pour le ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative
et par délégation,

Le directeur des affaires financières,
Frédéric Guin

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 relatives à l'externat des écoles publiques correspondantes inscrites dans les comptes de la commune ou de l'EPCI et qui correspondent notamment (cette liste n'est pas exhaustive) :

- à l'entretien des locaux liés aux activités d'enseignement, ce qui inclut outre la classe et des accessoires, les aires de récréation, les locaux sportifs, culturels ou administratifs, etc. ;
- 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, etc. ;
- 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, aux 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 amener les élèves de leur école aux différents sites pour les activités scolaires (piscine, gymnase...) ainsi que le coût d'utilisation de ces équipements ;
- au coût des ATSEM, pour les classes pré-élémentaires pour lesquelles la commune a donné un avis favorable à la conclusion du contrat d'association ou s'est engagée ultérieurement à les financer.

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 et les dépenses de location de locaux scolaires.

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, une commune ou un EPCI qui souhaite financer des classes sous contrat simple malgré l'absence d'école publique sur son territoire, doit demander au préfet de lui indiquer le coût moyen d'un élève des écoles publiques du département, pour les classes de même nature.

La prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes pré-élémentaires sous contrat d'association pour lesquelles la commune n'a pas donné son accord au contrat d'association concernant ces classes ou ne s'est pas engagée ultérieurement à les financer, constitue une dépense facultative pour la commune.

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 simples situées dans la commune ou l'EPCI d'accueil.