

**Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises (SYVICOL)
relatif au projet de loi N° 6307 modifiant et complétant l'article 76
de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental**

Considérations générales

Le SYVICOL se félicite de l'initiative de la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle de préciser davantage par le présent projet de loi les différents frais du personnel de l'enseignement fondamental à prendre en considération pour déterminer la répartition des coûts entre l'Etat et les communes afin de les aligner aux intentions initiales du législateur. Subsidiairement, le projet de loi complète l'article 76 en inscrivant dans la loi le principe que le partage des frais de rémunération du personnel communal conventionné intervenant dans l'enseignement fondamental se fera à raison de deux tiers à charge de l'Etat et d'un tiers à charge de la commune respective. Finalement, le projet de loi fixe un délai de deux ans aux services du ministère de l'Education nationale pour transmettre un décompte individuel des frais de personnel enseignant au ministère de l'Intérieur, gestionnaire du Fonds communal de dotation financière, à des fins de régularisation des soldes aux communes.

Alors que le SYVICOL salue les précisions et clarifications apportées par le présent projet de loi, il note cependant que ces modifications utiles et nécessaires interviennent deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme scolaire et engendreront des régularisations rétroactives importantes.

Examen des articles

Article 1^{er} (Art.76, modifié)

1. Le texte dispose que les rémunérations du personnel des écoles et du personnel des équipes multiprofessionnelles sont «à charge de l'Etat». A vrai dire, elles ne sont que partiellement à charge de l'Etat, les communes contribuant en effet à cette dépense sous forme d'une diminution automatique de la dotation annuelle leur allouée au titre du Fonds communal de dotation financière, de l'ordre d'un tiers du coût total des rémunérations du personnel enseignant.

A noter d'ailleurs qu'à l'époque, le SYVICOL avait estimé que le transfert de compétence en matière de nomination du personnel enseignant des communes vers l'Etat, point essentiel de la réforme scolaire en matière de personnel en 2009, devait avoir pour conséquence la prise en charge financière de l'ensemble des rémunérations des enseignants par l'Etat.

2. La participation des communes aux rémunérations du personnel enseignant se traduit donc par la diminution de la dotation annuelle leur allouée au titre de Fonds communal de dotation financière, dont la gestion incombe au ministère de l'Intérieur. Le principe d'une participation des communes à raison d'un tiers des rémunérations du personnel enseignant est ainsi tout simplement maintenu.

Le SYVICOL conteste depuis longtemps cette retenue automatique des quotes-parts des communes dans les rémunérations du personnel enseignant. Qui plus est, il s'est avéré que les acomptes retenus par l'Etat ont été largement excédentaires par rapport aux participations réellement dues par les communes, la régularisation des soldes excédentaires de l'Etat aux communes accusant des retards de 3 à 6 ans et privant les communes pendant ce temps de la gestion d'une partie de leurs avoirs.

S'y ajoute que les remboursements aux communes, tout comme d'ailleurs les retenues d'office, se font sans envoi d'une pièce justificative. Le ministère de l'Intérieur se limite, en effet, à l'envoi d'une circulaire générale au lieu d'y joindre un décompte détaillé et individuel par commune. On peut se demander si ces pratiques sont en concordance avec les règles de transparence financière et si elles respectent les principes comptables généralement reconnus. Il faut ajouter que les montants en question sont loin d'être dérisoires: le dernier décompte transmis aux communes par les soins du ministère de l'Intérieur (circulaire ministérielle N° 2870 du 29 juillet 2010) a fait état d'un volume global de quelque 95 millions d'Euros demandés aux communes à titre d'avance, et d'un montant total de 4,5 millions € à rembourser aux communes à titre de solde relatif aux frais de personnel enseignant – solde se rapportant effectivement à la régularisation des dépenses des traitements du personnel enseignant de l'année 2007! Les communes ont été invitées à imputer, respectivement à porter en recette, leur solde respectif sur le budget communal de l'année 2010.

Il ressort d'ailleurs du commentaire des articles du présent projet de loi, qu'à l'heure actuelle, la participation des communes au coût total des rémunérations du personnel enseignant est calculée de manière provisoire et ce sur base de décomptes anciens. Le SYVICOL revendique dès lors que les régularisations subséquentes se fassent dans la plus grande transparence et dans les meilleurs délais.

Le présent projet de loi a le grand mérite de clarifier la répartition des frais du personnel enseignant entre l'Etat et les communes. Le commentaire des articles et le tableau récapitulatif confirment que les leçons attribuées pour répondre à des besoins en relation avec la composition socio-économique et socioculturelle de la population scolaire, les leçons attribuées pour assurer l'enseignement moral et social, les rémunérations des équipes multiprofessionnelles et les rémunérations des intervenants dans les cours d'accueil, restent entièrement à charge de l'Etat et cette fois-ci à raison de 100 %. Faute de décompte individuel détaillé leur permettant de contrôler ces faits, les communes ne peuvent que les accepter.

Le SYVICOL se demande par ailleurs pourquoi les leçons attribuées pour la réalisation des mesures prévues par le plan de réussite scolaire, jadis entièrement à charge de l'Etat, seront désormais à charge des communes à raison d'un tiers.

3. Conformément à l'article 45 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, le personnel communal spécifié par la loi précitée, non repris par l'Etat, peut continuer à intervenir dans l'enseignement fondamental, sous réserve que la commune ait conclu une convention avec l'Etat réglant les modalités pratiques de mise à disposition temporaire au service de l'Etat et déterminant le calcul du remboursement par l'Etat des frais de personnel avancés dans leur intégralité par les communes.

Le présent projet de loi entend donc apporter la sécurité juridique nécessaire pour confirmer que l'Etat et les communes se partagent les frais de rémunération du personnel communal conventionné à raison de deux tiers (Etat), respectivement d'un tiers (communes).

Le SYVICOL tient à faire remarquer que les conventions conclues à ce jour entre l'Etat et les communes remontent au 15 septembre 2009 et concernent quelque 270 agents communaux. Ceci ressort, en effet, de l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal fixant les modalités du calcul et du remboursement des frais de personnel à charge de l'Etat pour le personnel communal, qui continue à intervenir dans l'enseignement fondamental suivant conventions établies par l'Etat avec les communes concernées. Le projet de règlement grand-ducal, qui est en instance de procédure à l'heure actuelle, sortira ses effets au 15 septembre 2009.

Alors que l'exposé des motifs du présent projet de loi énonce que le personnel communal conventionné, qui continue à intervenir dans l'enseignement fondamental, est voué à disparaître, soit par l'effet des départs à la retraite, soit suite à la reprise par l'Etat prévue par l'article 44 de la loi modifiée du 6 février 2009, il y a cependant lieu de noter que la reprise par l'Etat de personnel communal socio-éducatif engagé sous le statut du fonctionnaire communal n'est actuellement pas prévue par la loi précitée et nécessite une modification subséquente de l'article 44 en question. La même remarque vaut d'ailleurs pour l'intégration des instructeurs de natation dans le cadre du personnel des écoles de l'enseignement fondamental, dont la fonction a été omise dans l'énumération des carrières à l'article 2, paragraphe 3, points 2 à 12 de la loi précitée et à l'article 68 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental.

Pour des raisons de cohérence avec le texte du point 2. (1) du projet de loi sous examen, le SYVICOL propose la formulation suivante: « *L'Etat participe pour deux tiers au coût total des rémunérations des fonctionnaires communaux, ...* »

4. Finalement, le présent projet de loi entend imposer un délai de rigueur de deux ans aux services du ministère de l'Education nationale pour fournir au ministère de l'Intérieur, individuellement par commune, les décomptes des frais de personnel. Cette régularisation des soldes est opérée, en définitive, par le bureau de recette compétent de l'Administration des contributions directes.

Alors que le SYVICOL salue la volonté du gouvernement de réduire les délais de régularisation des soldes définitifs aux communes, il estime qu'à l'ère de l'administration électronique et dans l'optique d'un service public efficient dont le gouvernement a fait l'une de ses priorités, la liquidation définitive des soldes par l'intermédiaire des services de l'Administration des contributions directes devrait se faire dans un délai maximum de deux ans après la fin de l'année scolaire à laquelle se rapportent les décomptes.

Le projet de loi reste d'ailleurs muet quant à une quelconque sanction en cas de dépassement du délai. Le SYVICOL saluerait ainsi le versement par l'Etat d'intérêts de retard pour dépassement de l'échéance de paiement.

Pour assurer davantage de transparence et garantir les moyens de contrôle élémentaires des communes, le SYVICOL revendique que les décomptes individuels et détaillés soient transmis aux communes respectives pour accord et ce en amont de leur transmission au ministère de l'Intérieur. Les communes disposeront alors d'un délai d'un mois pour réagir, passé ce délai, le décompte sera supposé accepté. Il va de soi que ceci ne saurait être pris comme argument pour augmenter le délai de deux ans retenu pour la régularisation définitive des soldes.

Le paragraphe 4 du projet de loi sous examen devra dès lors être adapté en conséquence.