



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 20 mai 2019

Ordre du jour :

1. Rapport spécial de la Cour des comptes sur le financement de l'enseignement musical
- Préparation de l'entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 17 juin 2019

2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten remplaçant M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen remplaçant M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, M. Roberto Traversini, M. Claude Wiseler

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. **Rapport spécial de la Cour des comptes sur le financement de l'enseignement musical**
- Préparation de l'entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse du 17 juin 2019

Le 22 août 2018, la Cour des comptes a arrêté son rapport spécial sur le financement de l'enseignement musical à la Chambre des Députés. Le rapport a été présenté aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire le 14 janvier 2019. En conclusion de cette réunion, la commission a décidé d'inviter M. le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse à une entrevue. Celle-ci a été fixée en tenant compte des disponibilités de M. le Ministre. Sauf imprévu, elle devrait avoir lieu le 17 juin 2019.

Le rapport a porté sur une époque où l'enseignement musical relevait de la compétence partagée du Ministère de la Culture et du Ministère de l'Intérieur.

Les constatations et recommandations de la Cour des comptes portaient sur les aspects suivants :

- Les règlements grand-ducaux

De nombreux aspects concernant l'exécution de la loi modifiée du 28 avril 1998 sont prévus dans les onze règlements grand-ducaux pris en son exécution.

Beaucoup ont été pris en invoquant la procédure d'urgence, donc sans l'avis du Conseil d'Etat.

La loi de 1998 n'étant pas suffisamment précise, il en résulte des difficultés d'interprétation, voire des contradictions qui trouvent leur reflet dans les règlements grand-ducaux d'exécution.

Trois des onze règlements grand-ducaux exécutoires n'ont pas (encore) été pris, dont le RGD devant déterminer les différentes branches enseignées, les modalités d'obtention, de délivrance et de la nomenclature des diplômes ainsi que les modalités de transition entre les différents ordres d'établissements et niveaux d'enseignement ou le RGD concernant l'enseignement musical pour adultes.

- Le cadre légal

La Cour constate que le mode de financement, tel que prévu par le règlement grand-ducal, ne correspond pas au mode de financement prévu par la loi de 1998.

L'intention du législateur était de retenir les rémunérations brutes du personnel enseignant comme seul critère retenu le financement. Or, le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 se réfère à la « *durée hebdomadaire effective* » des cours. Par ailleurs, ce même règlement grand-ducal différencie en plus entre les cours individuels (« *durée effective du cours dispensé* ») et les cours collectifs (« *durée hebdomadaire d'enseignant réservée pour les élèves* »)¹. Il introduit en plus la notion de « *coefficient de pondération* », qui sont au nombre de trois et diffèrent selon la qualité de l'institution d'enseignement musical concernée : un coefficient de 1,2 pour les conservatoires, un coefficient de 1,0 pour les écoles de musique et un coefficient de 0,8 pour les cours de musique.

Les subsides attribués varient donc considérablement selon le mode de calcul du financement (loi ou règlement grand-ducal).

Le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 règle également la répartition effective de ces crédits budgétaires au moyen d'une clé établie sur base de la « *durée hebdomadaire totale d'enseignant réservée par élève* ». Ces modalités d'exécution ne sont pas prévues par la loi modifiée du 28 avril 1998, la procédure en place, visant la répartition effective des fonds, ne correspond pas à l'enjeu financier encouru par l'Etat.

La Cour constate que les crédits budgétaires sont repartis selon une procédure qui est lente et complexe présentant un risque d'erreurs potentielles et se basant sur des données qui ne sont pas vérifiables (révision annuelle manuelle par le Commissaire à l'enseignement musical et son équipe d'un volume de 25.000 lignes environ pendant deux mois d'affilés ; établissement par les communes et syndicats d'une liste complète reprenant les différents cours de musique fréquentés par les élèves pendant l'année scolaire, ...).

Ni les équipes du ministère de l'Intérieur, ni celles du ministère de la Culture n'ont les moyens de vérifier si les cours d'enseignement musical, pris en compte pour le calcul de la prestation financière étatique, ont été effectivement prestés.

Les députés ont noté dans ce contexte que, vu la quasi impossibilité d'établir un système de contrôle (des présences), il est difficile de dire combien d'heures de cours ont effectivement lieu dans les écoles et cours de musique. Quand les enseignants sont engagés sur base

¹ La durée hebdomadaire d'enseignant réservée aux cours collectifs s'élève à 15 minutes (musique de chambre), respectivement à 4 minutes (autres cours collectifs) par élève par heure de cours

d'un contrat de travail régulier, il arrive que certains se retrouvent parfois en chômage technique suite au désistement des élèves inscrits pour un instrument spécifique.

- La tutelle ministérielle

Les activités des différentes institutions d'enseignement musical relèvent de la tutelle de deux ministres, à savoir le Ministre de la Culture « *pour les aspects pédagogique et culturel* » et le Ministre de l'Intérieur « *pour les aspects administratif et financier.* »

En réalité, le ministère de la Culture fixe, par l'intermédiaire du Commissaire à l'enseignement musical, la base de calcul pour la répartition de la contribution étatique, alors que cette activité fait, selon l'article précité, partie des tâches à assurer par le ministère de l'Intérieur. Cette activité ne fait pas partie des missions du Commissaire à l'enseignement musical qui est censé exercer un rôle d'organisateur, de coordonnateur et de superviseur au niveau pédagogique et culturel.

Au cours de l'échange de vues avec les représentants de la Cour des comptes, il y a en outre été constaté que l'arrêté grand-ducal portant constitution des ministères prévoit que l'enseignement musical fait dorénavant partie des attributions du Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, alors que la loi de 1998 prévoit que les compétences en matière d'enseignement musical résident auprès du Ministère de la Culture et du Ministère de l'Intérieur. Il faut se demander si un acte du pouvoir exécutif suffit pour modifier des conditions fixées par la loi.

- Le Conseil supérieur de la musique

Le Conseil supérieur de la musique est un organe consultatif prévu par l'article 13 de la loi de 1998, et a pour mission de conseiller le ministre de la Culture. La Cour des comptes constate que le Conseil supérieur ne s'est plus réuni depuis 2011. Les mandats des membres n'ont pas été renouvelés depuis lors (mandat de deux ans renouvelable).

Echange de vues

M. le Rapporteur Sven Clement (Piraten) fait état des conclusions qu'il tire des entretiens qu'il a eus avec des acteurs du terrain. Il a l'impression que les communes et syndicats de commune ne demandent pas nécessairement que le système soit modifié, mais souhaiteraient davantage de transparence.

M. le Rapporteur critique l'absence d'un véritable système de contrôle des présences et absences et donc d'une base de calcul des modalités de financement de l'enseignement musical.

En conclusion, l'orateur propose que la commission exprime trois revendications concernant

- la compétence ministérielle
- un système de contrôle des présences et prestations
- la clef de calcul de la participation financière de l'Etat.

M. Eugène Berger (DP) peut soutenir cette démarche dans la mesure où elle laisse au Gouvernement la possibilité d'adapter la législation en tenant compte des expériences récoltées sur base de la loi de 1998.

Mme la Présidente Diane Adehm (CSV) demande l'avis de la commission concernant les deux règlements grand-ducaux qui n'ont jamais été pris.

M. le Rapporteur Sven Clement informe que le terrain ne semble pas ressentir le besoin d'une large adaptation des règlements existants, quitte à créer la base légale nécessaire à leur exécution.

Mme Octavie Modert (CSV) rappelle la théorie du pouvoir réglementaire spontané suivant laquelle un règlement grand-ducal peut être pris même sans être expressément prévu dans le corps du texte de la loi qu'il entend exécuter. A l'époque de la promulgation de la loi de 1998, et en l'absence de jurisprudence constitutionnelle à ce moment-là, cette façon de procéder n'avait rien d'anormal ni d'illégal.

Concernant la question des compétences ministérielles pour l'enseignement musical, l'arrêté grand-ducal portant constitution des Ministères est un „acte équipollent à la loi“ suivant une jurisprudence qui, à ce jour, n'est pas contredite ; cet arrêté d'organisation des compétences du Gouvernement peut jusqu'à présent, et en l'absence d'une jurisprudence plus actuelle de la Cour constitutionnelle, légitimement changer les compétences d'un Ministre pour une matière donnée. L'oratrice est d'avis qu'une nouvelle législation devrait simplement indiquer « le ministre ayant l'enseignement musical dans ses attributions » afin d'éviter toute ambiguïté. Mme Modert informe que le gouvernement en place avant 2013 avait l'intention de réformer la législation sur l'enseignement musical.

M. Gilles Roth (CSV) renvoie à la Constitution qui dit en son article 32 (3) « Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.» (Révision du 13 octobre 2017) et dans son article 36. (Révision du 19 novembre 2004) « Le Grand-Duc prend les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois.» Toujours selon la Constitution (art. 23), l'enseignement est une matière réservée à la loi. Il faut donc une habilitation légale pour pouvoir effectuer des dépenses liées à l'enseignement. L'orateur est d'avis que ces points devront être analysés en détail.

En plus, les frais liés à la rémunération des enseignants seront probablement à la hausse au vu de reconstitution de carrières.

M. Clement ajoute que chaque élève devrait coûter quelque 1100 euros net /an, donc quelque 2000 euros brut par an.

M. le Rapporteur rend attentif au fait que les compétences jadis réparties sur deux ministères se retrouvent maintenant regroupées au sein d'une même maison. Se pose dès lors aussi la question du contrôle des dépenses.

Mme Modert ajoute que le financement de l'enseignement musical se faisait par le biais d'un fonds spécial. M. Clement confirme que la ligne budgétaire était effectivement prévue en tant que finances destinées aux communes.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous ce point.

* * *

Luxembourg, le 12 juin 2019

La Secrétaire-administratrice,
Francine Cocard

La Présidente de la Commission du Contrôle de
l'exécution budgétaire,
Diane Adehm