



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

FC/PR

P.V. CEB 03

P.V. AIEFH 01

Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

**Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les
femmes et les hommes**

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2019

Ordre du jour :

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical

- Echange de vues avec Madame la Ministre de l'Intérieur

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Djuna Bernard, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, Mme Octavie Modert, M. Gilles Roth, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard, M. Dan Biancalana, M. Alex Bodry, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen, M. Max Hahn, M. Marc Hansen, M. Aly Kaes, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

Mme Taina Bofferding, Ministre de l'Intérieur

M. Alain Becker, Mme Clara Muller, Mme Patricia Vilar, du Ministère de l'Intérieur

Mme Stéphanie Schintgen, du groupe technique Piraten

Mme Francine Cocard, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Colabianchi, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Claude Wiseler, membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

M. David Wagner, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Gilles Baum, M. Marc Baum, M. Jeff Engelen, M. Marc Goergen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Georges Mischo, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Marc Goergen, observateur délégué

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, M. Dan Biancalana, Président de la Commission des Affaires intérieures et de l'Egalité entre les femmes et les hommes

*

Rapport spécial de la Cour des comptes sur la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical
- Echange de vues avec Madame la Ministre de l'Intérieur

Mme la Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (ComExBu), Mme Diane Adehm (CSV) rappelle que, dans son rapport spécial sur la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical, la Cour des comptes a constaté que le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 *fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'Etat et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical* ne correspond pas au mode de financement prévu par la loi modifiée du 28 avril 1998 *portant harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat*.

La ComExBu a eu un échange de vues avec M. Claude Meisch, Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse en date du 17 juin 2019 au sujet de la problématique émarginée. En effet, il se pose la question d'une rétroactivité éventuelle touchant notamment le financement de l'enseignement musical en 2019. Au cours de la réunion du 16 juillet 2019, les membres de la ComExBu ont jugé utile d'inviter Mme la Ministre de l'Intérieur pour connaître ses vues sur la ou les solution(s) envisageable(s) afin de résoudre le problème identifié par la Cour des comptes.

Mme la Ministre de l'Intérieur explique que l'article 2 de la loi modifiée du 28 avril 1998 prévoit une compétence partagée : « *L'enseignement musical est organisé par les communes sous réserve de la tutelle à exercer par le Ministre de la Culture pour les aspects pédagogique et culturel et par le Ministre de l'Intérieur pour les aspects administratif et financier* ».

Un règlement grand-ducal fixera les modalités d'exécution des mesures prévues à l'alinéa qui précède. »

La compétence concernant les aspects pédagogiques est passée au Ministère de l'Education nationale.

Mme la Présidente informe que, par courrier du 1^{er} octobre 2019, M. le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a informé la Chambre des Députés *« qu'après consultation de Monsieur le Ministre des Finances et de concert avec Madame la Ministre de l'Intérieur, j'ai proposé de modifier la loi modifiée du 28 avril 1998 portant a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ; b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ; c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitement [sic] des fonctionnaires via le projet de budget 2020.*

Le projet de modification de l'article 6 de la loi modifiée susmentionnée consiste notamment d'y inscrire le mode de financement tel qu'appliqué depuis 1999, prévu par règlement grand-ducal du 14 avril 1999 fixant les conditions et modalités d'exécution de la participation de l'État et de l'ensemble des communes au financement de l'enseignement musical. Le mode de financement en tant que tel resterait ainsi inchangé par rapport à l'application faite depuis 1999.

J'ai prévu en outre par cette proposition de modification de tenir compte de l'enseignement pour adultes, en place dans les établissements d'enseignement musical, et de prévoir les modalités d'organisation, les programmes d'études et le financement.

Concernant la question d'une rétroactivité éventuelle touchant le financement de l'enseignement musical en 2019, cette dernière ne sera pas nécessaire si le projet de modification de la loi modifiée entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2020. En effet, les subsides respectifs du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse et du ministère de l'Intérieur dans l'intérêt de l'enseignement musical pour l'année N-1 / N destinés aux administrations communales et aux syndicats de communes organisant l'enseignement musical, sont liquidés chaque année au cours de la période complémentaire du budget de l'exercice N, en février ou mars N+1. »

Mme la Présidente ajoute que l'article 25 du projet de loi 7500 prévoit en effet une modification de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant

- a) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal ;
- b) modification de l'article 5 de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail ;
- c) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires.

Le commentaire de l'article spécifie que *« La modification opérée à l'alinéa 1^{er} de l'article 6 a pour objet de permettre l'organisation de l'enseignement des adultes non seulement aux conservatoires et aux écoles de musique, mais de l'étendre aux cours de musique. De cette manière toutes les communes dispensant un enseignement musical peuvent offrir un enseignement s'adressant aux adultes.*

Les modalités et les programmes d'études seront fixés par le règlement grand-ducal tel que prévu à l'article 4 de la loi qui est actuellement en voie d'élaboration. Le financement de l'enseignement pour adultes se fait conformément aux dispositions prévues de l'article 12 modifié de la loi.

(...) Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999, et appliqué après l'entrée en vigueur de la loi de 1998 et donc, dès le début du financement de l'enseignement musical remplace le mode de financement prévu par la loi de 1998, lequel n'a jamais été appliqué. »

En date du 12 septembre 2019 a été pris le Règlement grand-ducal¹

1° déterminant 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'établissement et niveaux d'enseignement, et

2° modifiant

1. le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et les conditions de nomination du Commissaire à l'enseignement musical et

2. le règlement grand-ducal du 3 août 1998 fixant la mission et la composition de la Commission nationale des programmes de l'enseignement musical qui a été publié au Journal officiel du 25 septembre 2019.

L'article 32 du projet de loi 7500 prévoit de même une « *Modification du champ d'application du fonds pour le financement des infrastructures des établissements d'enseignement privé et des infrastructures socio familiales dépendant du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse* »

L'organisation de l'enseignement musical est régie notamment par l'article 5 de la loi modifiée du 28 avril 1998 portant (...) harmonisation de l'enseignement musical dans le secteur communal (...) aux termes duquel :

« *L'enseignement musical est dispensé :*

1) *dans les conservatoires créés par les communes ou les syndicats de communes. Ils assurent l'enseignement dans toutes les divisions prévues à l'article 3. Ils doivent en outre assurer l'enseignement de la diction, de l'art dramatique, de la danse, de la pédagogie et de la méthodologie;*

2) *dans les écoles de musique créées par les communes ou des syndicats de communes. Elles assurent l'enseignement musical des divisions inférieure et moyenne telles qu'elles sont définies au chapitre II ci-dessus. De plus, elles peuvent assurer, dans les conditions à définir par règlement grand-ducal, l'enseignement de la division moyenne spécialisée, telle qu'elle est définie au chapitre II;*

3) *par des cours de musique organisés par les communes ou les syndicats de communes. Ils assurent l'initiation à la musique en collaboration avec le Ministère de l'Éducation nationale et, le cas échéant, l'enseignement musical de la division inférieure définie au chapitre II.*

Toutefois, les communes et syndicats de communes peuvent confier les missions définies sub 2) et 3) ci-dessus, par voie conventionnelle, à des organismes de droit privé et notamment à l'Union Grand-Duc Adolphe. » (...).

L'enseignement musical est dispensé dans des infrastructures communales, soit directement par les communes, soit par des associations (notamment l'Union Grand-Duc Adolphe) qui passent une convention avec les communes en vue de la mise à disposition de salles et d'auditoires.

¹ <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2019/09/12/a634/jo>

Avant le transfert des compétences en matière d'enseignement musical au Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, conformément à l'arrêté grand-ducal du 5 décembre 2018 portant constitution des ministères, la participation de l'État aux frais d'investissement des structures accueillant les écoles et cours de musique était à charge de l'article budgétaire 32.0.63.000 inscrit au budget du Ministère de la Culture. Au budget de l'État pour 2019, ce crédit avait été transféré à l'article nouveau 40.0.63.000.

Le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse compte dorénavant traiter les dossiers des infrastructures des écoles de musique communales selon les modalités appliquées aux infrastructures socio-familiales et aux infrastructures des écoles privées. Les participations financières seraient ainsi à charge du fonds sous rubrique. A cette fin, le département propose d'élargir le champ d'application du fonds.

Discussion

Se référant au rapport spécial de la Cour des comptes, M. le Rapporteur Sven Clement (groupe technique Piraten) rappelle que le Commissaire de l'enseignement musical a effectué des tâches administratives et de contrôle. Quel mode de fonctionnement est prévu pour que soit garantie à l'avenir la séparation entre le volet organisationnel et le contrôle ?

Mme la Ministre informe que le Ministère de l'Intérieur se chargera du contrôle. De nombreuses tâches ont été informatisées afin de faciliter l'administration, le calcul et le contrôle des finances.

M. le Rapporteur note que la participation de l'État au financement de l'enseignement musical ne peut pas dépasser la somme de quinze millions neuf cent cinquante et un mille euros (15,951 millions d'euros) par exercice budgétaire à commencer par l'année 2019. Cette participation est adaptée annuellement sur base de l'évolution de la masse salariale globale de l'État. Les crédits budgétaires prévus annuellement aux sections budgétaires des Ministères de l'Intérieur et de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse au financement de l'enseignement musical communal à charge des communes ou des syndicats de communes sont répartis entre ces entités selon une clé établie sur base de la durée hebdomadaire d'enseignant réservé par l'élève. Cette clé est calculée annuellement en tenant compte des cours individuels, des cours collectifs et en application des coefficients de pondération qui sont fixés à 1,2 pour les conservatoires, à 1,0 pour les écoles de musique et à 0,8 pour les cours de musique.

M. le Rapporteur souhaite savoir si la somme énoncée constitue la dépense publique totale en faveur de l'enseignement musical ou juste la part de l'Etat.

Mme la Ministre rappelle qu'un tiers des coûts de l'enseignement musical est financé par le MENJE, un tiers par les communes et un tiers par l'ensemble des communes par le biais du fonds de dotation globale des communes (FDGC). Le Ministère de l'Intérieur se charge de la répartition de ce fonds envers les communes. La participation globale sera d'environ 32 millions d'euros pour 2019.

M. Emile Eicher (CSV) répond que la réalité se présente différemment. Une moitié des frais est supportée directement par les communes, un quart par le fonds de dotation communale et un quart par le MENJE . Qu'en sera-t-il à l'avenir ?

Madame la Ministre répond que le Gouvernement n'entend pas changer, pour le moment, le mode de financement par rapport à la procédure en application depuis 1999. Un groupe de travail, dans lequel serait représenté le Syvicol, devra discuter du nouveau mode de financement de l'enseignement musical.

M. le Rapporteur rappelle que la Cour des comptes n'a pas mis en question la légalité des dépenses. L'orateur se demande si la manière de procéder, proposée par le Gouvernement, est légale.

Une autre question de M. le Rapporteur porte sur l'organisation de l'enseignement musical. Ne serait-il pas plus logique de réorganiser le mode de financement pour mettre en place un seul fonds ? Mme la Ministre rappelle que le seul problème était celui du financement sur base du règlement grand-ducal.

Mme Octavie Modert (CSV) rappelle que l'éducation est une matière réservée à la loi. Le Gouvernement prévoit-il une modification de la législation sur l'enseignement musical ? Dans l'affirmative, quel serait le calendrier des travaux ? Mme la Ministre répond que la création de la base légale (voir plus haut) constitue la modification de la législation que le Gouvernement prévoit dans l'immédiat. D'autres modifications de la législation sur l'enseignement musical feraient l'objet de concertations avec les autres partenaires, notamment communaux.

Quelles modifications sont prévues si l'enseignement musical devient gratuit et qui assurera le financement de l'enseignement musical (autre question de Mme Modert) ?

Mme la Ministre répond que la question du financement et de la répartition des coûts fait l'objet des discussions au sein du groupe de travail.

M. le Rapporteur précise que le règlement grand-ducal concernant l'organisation des cours a été pris dans l'urgence. La base légale sera par contre créée par la loi budgétaire. Il faut se demander ce que le Conseil d'Etat en dira.

M. Alex Bodry (LSAP) revient à l'aspect évoqué par Mme Modert concernant le pouvoir réglementaire du Grand-Duc (article 32, paragraphe 3 de la Constitution, tel que modifié par la révision du 19 novembre 2014). L'orateur rappelle que la législation prévoit bel et bien le règlement grand-ducal en question et en détermine les conditions et les modalités. A son avis, il devrait donc ne plus y avoir de doute sur sa légitimité.

* * *

Luxembourg, le 7 novembre 2019

La Secrétaire-administrateur,
Francine Cocard

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

Le Président de la Commission des Affaires intérieures
et de l'Egalité entre les femmes et les hommes,
Dan Biancalana