

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

## **Rapport de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

**(10.02.2020)**

\* \* \*

La commission se compose de: Mme Diane ADEHM, Présidente ; M. Sven CLEMENT, Rapporteur; Mme Semiray AHMEDOVA, M. Guy ARENDT, M. André BAULER, Mme Djuna BERNARD, M. Frank COLABIANCHI, M. Mars DI BARTOLOMEO, M. Gast GIBERYEN, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, Mme Cécile HEMMEN, Mme Octavie MODERT, M. Gilles ROTH, M. Claude WISELER, membres.

\* \* \*

### **I. Antécédents et travaux de la Commission du Contrôle de a) l'exécution budgétaire**

p. 2

### **II. Le rapport spécial de la Cour des comptes**

p. 2

- a) La loi modifiée du 28 avril 1998 p. 3
- b) Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 p. 3
- c) Des procédures lentes et complexes p. 4
- d) Des ambiguïtés en rapport avec la tutelle ministérielle p. 5
- e) Le Conseil supérieur de la musique p. 5

### **III. Les prises de position des ministères**

p. 5

- a) Prise de position du Ministère de la Culture p. 5
- b) Prise de position du Ministère de l'Intérieur p. 6

### **IV. Les conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des comptes sur la participation de l'État au coût de l'enseignement musical**

p. 6

\* \* \*

## **I. Antécédents et travaux de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire**

Le 22 août 2018, la Cour des comptes a arrêté son rapport spécial sur la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical. Le document comprend une prise de position du Ministère de la Culture datant du 26 octobre 2018 et une prise de position du Ministère de l'Intérieur datant du 7 novembre 2018.

Les représentants de la Cour des comptes ont présenté leur rapport spécial sur la participation de l'État au coût de l'enseignement musical en date du 14 janvier 2019 et la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a désigné Monsieur le député Sven CLEMENT (Piraten) comme rapporteur après un premier échange de vues.

Au cours de sa réunion du 11 mars 2019 et après discussion, la Commission a décidé de ne pas inviter les ministres de l'Intérieur et de la Culture anciennement compétents en matière d'enseignement musical, mais d'inviter à une entrevue le seul Ministre compétent pour l'Education nationale. Cette entrevue a eu lieu le 17 juin 2019.

La réunion du 20 mai 2019 a été réservée à la préparation de l'entrevue avec Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse.

Le 16 juillet 2019, la Commission a décidé d'adresser au Ministre de l'Education nationale un courrier pour lui demander comment se présente la situation et quelle solution est envisagée. Au vu des compétences ministérielles partagées (MENJE et Ministère de l'Intérieur), M. le Rapporteur Sven Clement a proposé que la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire entende Mme la Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding en ses explications. Les membres de la commission parlementaire ont marqué leur accord avec cette proposition.

L'échange de vues avec Madame la Ministre de l'Intérieur a eu lieu le 21 octobre 2019.

Le 8 août 2019, une lettre de rappel fut adressée au Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse qui a fait parvenir sa réponse le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

## **II. Le rapport spécial de la Cour des comptes**

Dans son contrôle, la Cour a analysé le cadre légal de l'enseignement musical, son organisation au niveau des différents ministères, ainsi que les modalités et conditions d'exécution de la participation étatique.

Le contrôle a particulièrement porté sur l'année scolaire d'enseignement musical 2015/2016, dernière année budgétaire clôturée lors du contrôle de la Cour des comptes.

Le contrôle a donné lieu aux constatations suivantes :

- a) La loi modifiée du 28 avril 1998 se limite à fixer de manière très générale le cadre de l'enseignement musical et laisse le soin à un nombre important de règlements grand-ducaux de déterminer les modalités de sa mise en œuvre.
- b) 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.
- c) La procédure visant à déterminer le montant à allouer aux communes et syndicats de communes est lente et complexe.
- d) Ils existent des ambiguïtés en rapport avec la tutelle ministérielle.
- e) Le Conseil supérieur de la Musique ne s'est plus réuni depuis 2011.

Argumentaire

**a) La loi modifiée du 28 avril 1998**

La loi modifiée du 28 avril 1998 se limite à fixer de manière très générale le cadre de l'enseignement musical et laisse le soin de déterminer les modalités de sa mise en œuvre à un nombre important de règlements grand-ducaux.

Ainsi, la loi prévoit onze règlements grand-ducaux pour assurer les modalités de son exécution. Cependant, la Cour a dû constater que seulement neuf de ces onze règlements prévus ont effectivement été mis en vigueur.

La loi modifiée du 28 avril 1998 stipule que les communes et syndicats dispensant l'enseignement musical ont droit à une participation financière de l'État qui correspond à un tiers des rémunérations brutes du personnel enseignant, sans que cette participation ne puisse dépasser un plafond légalement fixé par exercice budgétaire. Les communes et syndicats ont en outre droit à une participation financière de la part de l'ensemble des communes, dont le montant équivaut au financement étatique.

De cette manière, la loi prévoit la masse des rémunérations brutes des enseignants comme seul critère de la participation financière de l'État et de la répartition de cette participation.

Cependant la Cour a dû constater, que le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 prévoit un autre mode de répartition, qui n'est pas basé sur le critère de la masse des rémunérations brutes du personnel enseignant.

**b) Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999**

Le mode de financement tel que prévu par le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 ne correspond pas au mode de financement prévu par la loi de 1998.

Contrairement à la loi, le règlement exécutoire du 14 avril 1999 se réfère à la durée hebdomadaire effective des cours pour évaluer la participation financière étatique due et différencie entre des cours individuels (« *durée effective du cours dispensé* ») et des cours collectifs (« *durée hebdomadaire d'enseignant réservée pour les élèves* »).

De plus, trois coefficients de pondération font partie du mode de calcul prévu par le règlement. Ceux-ci diffèrent selon les cours : un coefficient de 1,2 est prévu pour les conservatoires, un coefficient de 1,0 pour les écoles de musique et un coefficient de 0,8 pour les cours de musique. Le mode de calcul prévoit que la durée hebdomadaire effective des cours est à multiplier par le coefficient de pondération applicable, pour obtenir la durée hebdomadaire totale, servant de base pour le calcul du subside étatique.

Ainsi, le règlement grand-ducal du 14 avril 1999 n'est pas basé sur le critère de la masse des rémunérations brutes du personnel enseignant prévu par la loi. Il règle cependant la répartition des crédits budgétaires selon une méthode basée sur la durée hebdomadaire totale d'enseignement réservée par élève. Par conséquent, au cours de la période concernée les subsides attribués réellement différaient considérablement des montants prévus par le mode de calcul de la loi.

### **c) Des procédures lentes et complexes**

Les crédits budgétaires, calculés contrairement à la loi selon les modalités du règlement grand-ducal du 14 avril 1999, sont, suivant le chapitre 4.3.1. du rapport spécial de la Cour des comptes, repartis selon des procédures qui sont lentes et complexes.

Les communes et syndicats doivent établir manuellement, sur base d'un tableur, une liste complète, indiquant les différents cours de musique fréquentés par leurs élèves pendant une année scolaire, afin de permettre aux ministères de l'Intérieur et de la Culture de déterminer le montant des subsides. Ces listes sont introduites aux ministères pour le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année au plus tard et certifiées par les responsables communaux respectifs.

Au niveau ministériel, la hauteur des subsides des communes et syndicats est définie à l'aide d'une feuille de calcul avec environ 25000 lignes qui est revue chaque année manuellement par le Commissaire à l'enseignement musical et son équipe.

Cette procédure de calculer manuellement le nombre de minutes à prendre en considération pour le subside étatique présente un risque élevé d'erreurs potentielles et se base sur des données qui ne sont pas vérifiables comme l'indique le rapport spécial de la Cour des comptes dans son chapitre 4.3.3..

Ainsi, chaque année les deux ministères de tutelle effectuent chacun 42 virements aux communes et syndicats ayant organisé un enseignement musical sur une base de données. Les chiffres sont difficiles à contrôler et le risque d'erreurs est élevé. Des erreurs peuvent se produire tant au niveau de la saisie des données par les communes et syndicats qu'au niveau de leur traitement postérieur par les agents des ministères de la Culture et de l'Intérieur.

En plus, une analyse des institutions musicales sélectionnées par la Cour des comptes a montré que certaines communes ou syndicats n'inscrivent pas systématiquement les absences occasionnelles dans leurs fichiers, ni les abandons ou les réorientations d'enfants dans le choix de leurs instruments. Ainsi la base de données du calcul pour le subside étatique s'avère, dans de nombreux cas, déjà défectueuse dès la reprise des cours.

#### **d) Des ambiguïtés en rapport avec la tutelle ministérielle**

La tutelle ministérielle partagée semble caractérisée par quelques ambiguïtés selon le rapport de la Cour des comptes.

En fait, le Commissaire à l'enseignement musical fixe pour le Ministère de la Culture la base de calcul pour la détermination du subside étatique.

Néanmoins, cette mission fait, selon l'article 2 de la loi modifiée de 1998, partie des tâches du Ministère de l'Intérieur et plus du Commissaire à l'enseignement musical qui a, par la loi modifiée de 1998, comme mission d'assister la commission nationale des programmes et d'observer les recommandations et décisions de cette dernière.

#### **e) Le Conseil supérieur de la musique**

Le Conseil supérieur de la musique a pour mission de conseiller le Ministre de la Culture. Il est prévu par l'article 13 de la loi de 1998 comme organe consultatif, mais a suspendu ses réunions en 2011. Le conseil ne s'est plus réuni depuis et les mandats de ses membres venus à échéance n'ont pas été renouvelés.

### **III. Les prises de position des Ministères**

Deux prises de positions de ministères sont jointes au rapport spécial de la Cour des comptes.

#### **1. Prise de position du Ministère de la Culture**

Le Ministère de la Culture a répondu à la Cour des comptes que les points soulevés sont connus depuis des années, notamment le problème des divergences entre les

dispositions légales et ses règlements d'exécution. De vastes consultations avec tous les partenaires concernés auraient été menées sans aboutir à une solution.

De plus, en vue d'une informatisation efficace de la procédure de calcul de la participation de l'Etat au coût de l'enseignement musical, le Ministère de la Culture, le Ministère de l'Intérieur et le Centre des Technologies de l'Information de l'Etat (CTIE) auraient commencé des discussions qui s'avéraient toutefois difficiles.

Quant à la suspension des réunions du Conseil supérieur de la musique, le Ministère de la Culture indique qu'il essaiera d'encourager les membres du conseil de reprendre leur mission sans tout de même avoir la possibilité de pouvoir les y obliger.

## **2. Prise de position du Ministère de l'Intérieur**

Le Ministère de l'Intérieur est conscient que la législation et la réglementation en matière d'enseignement musical nécessitent une révision et dit avoir – tout comme le Ministère de la Culture – participé à des réunions avec les acteurs impliqués.

Après ces consultations, une réforme de la loi de 1998 semble être la piste la plus appropriée. Le Ministère de l'Intérieur est d'avis que le gouvernement sortant des élections de 2018 devrait faire figurer la réforme de la législation existante parmi ses priorités, en se basant, le cas échéant, sur les recommandations contenues dans le plan de développement culturel 2018-2028.

## **IV. Les conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire concernant le rapport spécial de la Cour des comptes sur la participation de l'État au coût de l'enseignement musical**

### **Le Financement de l'enseignement musical**

Face aux divergences entre la loi de 1998 et le règlement grand-ducal du 14 avril 1999, trois manières de procéder étaient possibles:

- Le règlement grand-ducal existant aurait pu être amendé en vue de le mettre en conformité avec la législation ;
- la loi aurait pu être adaptée afin de pouvoir continuer à financer l'enseignement musical selon le modèle prévu dans le règlement grand-ducal ; ou
- le règlement et la loi auraient pu être modifiés.

Monsieur Claude Meisch, ministre compétent pour les domaines de l'Education nationale et de la Jeunesse, a exprimé une préférence pour la troisième option et favorise une révision globale du système sur base d'une analyse profonde de la problématique et d'une mise en place de définitions claires.

Cependant, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire est d'avis que des mesures transitoires indispensables s'imposent afin de garantir une sécurité juridique en attendant une modification globale du dispositif de financement de l'enseignement musical.

La commission parlementaire s'est montrée d'accord avec la proposition gouvernementale d'inscrire une disposition supplémentaire dans la loi budgétaire, afin de donner au Gouvernement le temps d'élaborer une nouvelle loi de base. Cependant, cette nouvelle disposition – qui fut effectivement insérée dans la loi budgétaire pour l'année 2020 – est seulement d'application à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et ne constitue donc pas une solution pour l'année 2019.

Bien que Monsieur le Ministre avait proposé de se concerter avec les ministères concernés au sujet d'une rétroactivité éventuelle, touchant le financement de l'enseignement musical en 2019, une telle mesure est seulement intervenue par le biais de l'article 25 de la loi du 20 décembre 2019 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2020. Il semblerait donc que le paiement des subsides versés pour 2019 ait été contraire à la loi, vu que la contribution de l'Etat a effectivement été versée sur base de règlements grand-ducaux contraires à la loi.

### **La procédure visant à déterminer le montant des subsides**

Lors de la révision globale de la législation de l'enseignement musical au Luxembourg, un accent devrait être mis sur le potentiel de la digitalisation.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire retient qu'une procédure standardisée et basée sur le traitement numérique des données devrait être mise en place afin de minimiser le risque d'erreur tout en garantissant un procédé transparent et vérifiable qui certifie une répartition équitable des subsides étatiques.

Les réponses des ministères quant à la digitalisation de la procédure de calcul, de remboursement et de liquidation illustrent les pistes à prendre et la ComExBu en prend note avec satisfaction. Néanmoins, la ComExBu rappelle au gouvernement l'importance d'accélérer ces démarches afin d'éviter à l'avenir des problèmes similaires à ceux soulevés par la Cour des comptes.

### **Les règlements grand-ducaux**

Beaucoup de règlements grand-ducaux de la loi modifiée du 28 avril 1998 ont été pris sans demander l'avis du Conseil d'État en invoquant la procédure d'urgence. D'autres, n'ont pas (encore) été pris jusqu'à aujourd'hui.

La ComExBu invite le gouvernement à dorénavant prendre à court terme et le plus vite possible les mesures nécessaires à la mise en place des règlements grand-ducaux manquants et d'évaluer des règlements initialement mis en place par la procédure d'urgence. A long terme, la commission se déclare favorable à une réforme exhaustive de la législation en rapport avec l'enseignement musical.

### **La tutelle ministérielle**

La Commission déplore que le Gouvernement n'ait pas encore formulé de propositions quant à la répartition effective de la tutelle ministérielle, comme exigé par la Cour des comptes. Elle invite le Gouvernement à avancer des propositions et à les soumettre à la commission parlementaire compétente pour avis. La loi prévoit sous sa forme actuelle une tutelle partagée entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Culture. Cependant, la répartition des tâches semble présenter des ambiguïtés au quotidien et à l'heure actuelle le Ministère de l'Éducation prend en charge les missions du Ministère de la Culture sans base légale. Une révision de la législation s'avère ainsi indispensable.

### **Le Commissaire à l'enseignement musical et le Conseil supérieur de la musique**

La Commission note que les tâches quotidiennes du Commissaire à l'enseignement musical dépassent largement sa mission pédagogique.

Une réforme législative de l'enseignement musical au Luxembourg doit impérativement prévoir une autorité compétente capable de couvrir les tâches quotidiennes et administratives conjointement avec la mission pédagogique et remettre en place une entité qui prendra la relève du Conseil supérieur de la musique.

En attendant la réforme législative, la Commission invite le Gouvernement à encourager le Conseil supérieur de la musique à reprendre ses missions et à procéder aux nominations de nouveaux membres du conseil le plus rapidement possible, afin de pouvoir remplacer les mandats venus à échéance.

\* \* \*

Luxembourg, le 10 février 2020

Le Rapporteur

La Présidente

Sven Clement

Diane Adehm