

# Rapport spécial de la Cour des Comptes sur le Lycée Michel Rodange

## Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes (19.09.2005)

La Commission se compose de: M. Henri Grethen, Président ; M. Ben Fayot, Rapporteur; MM. François Bausch, Alex Bodry, John Castegnaro, Lucien Clement, Mme Colette Flesch, MM. Norbert Hauptert, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Michel Wolter, Membres.

La Cour des comptes a examiné dans un premier temps l'organisation scolaire du Lycée Michel Rodange pour l'année scolaire 2000/2001. Dans un deuxième temps, le contrôle de la Cour a porté sur les dépenses ayant trait à l'établissement pour l'exercice 2001 et notamment sur les dépenses en personnel.

La Cour des comptes a présenté son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes au cours de la réunion du 14 mars 2005. Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a fourni des explications supplémentaires au cours de la réunion du 9 mai 2005. Finalement, le Directeur du Contrôle Financier, a assisté à la réunion de la Commission du 11 juillet 2005 afin de répondre à certaines questions relatives à la base légale nécessaire au paiement des heures supplémentaires des enseignants des établissements postprimaires. Au cours de sa réunion du 19 septembre 2005, la commission a adopté à l'unanimité le présent rapport.

### **1. L'organisation scolaire**

L'organisation scolaire concerne avant tout l'organisation des cours dans le lycée. Une instruction ministérielle règle pour chaque année scolaire la constitution des classes, la tâche hebdomadaire des enseignants y compris les décharges, heures de surveillance ainsi que les leçons supplémentaires et les leçons de remplacement.

Le contrôle de la Cour a permis de constater que la constitution des classes a été faite conformément à l'instruction ministérielle pour l'année scolaire visée. Un contrôle de la réalité n'a cependant pas pu être effectué, les livres de classe n'étant plus disponibles.

### **2. Les dépenses pour l'exercice 2001**

#### **2.1 Les dépenses en personnel**

Les frais de personnel représentent de loin la partie la plus importante des dépenses liées à un établissement scolaire.

La Cour des comptes a étudié le système de rémunération des différentes catégories de personnel enseignant.

Elle regrette de ne pas avoir pu vérifier la réalité des tâches des différentes catégories de personnel enseignant parce que les livres de classe n'étaient pas disponibles pour l'année scolaire contrôlée. Cette remarque vaut d'ailleurs aussi pour le contrôle des absences des professeurs qui ont été communiquées au ministère sous forme d'un tableau annuel qu'il est impossible de vérifier en l'absence des livres de classe.

Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a toutefois indiqué, dans sa réponse à la Cour, qu'il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire imposant la conservation des livres de classe par les lycées et lycées techniques, ni à fortiori en précisant la durée de conservation. Normalement, les directions et services administratifs disposent cependant d'autres registres ou fichiers permettant de vérifier à la fois l'emploi du temps et les absences du personnel. Les livres de classe ne sont d'ailleurs jamais signés par les enseignants.

### **2.1.1 La tâche hebdomadaire de l'enseignant : bases légales**

La détermination du volume de la tâche hebdomadaire d'un professeur de l'enseignement secondaire est basée sur plusieurs textes sous forme de lois, règlements grand-ducaux ainsi que d'arrêtés, de règlements, de circulaires et de lettres ministériels. Les deux textes de base sont, d'une part :

- **L'arrêté grand-ducal du 23 juin 1908 portant modification de l'article 67 du règlement général des établissements d'enseignement supérieur et moyen de l'Etat :**

Cet arrêté grand-ducal fixe la tâche maximale du professeur à 22 leçons qui va de pair avec un système de modulation tenant compte :

- des années de service du titulaire ;
- des effectifs de classe ;
- de la somme de travail à consacrer à la préparation des leçons et à la correction des devoirs.

Et d'autre part :

- **La loi du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire :**

L'article 3 de cette loi dispose que le volume de la tâche hebdomadaire normale des enseignants ainsi que la computation des différents éléments de la tâche sont fixés par règlement grand-ducal.

Cette loi permet d'inclure d'autres activités dans la tâche du professeur que les seules leçons assurées dans le cadre de l'enseignement postprimaire.

Elle propose par ailleurs de nouveaux critères qui sont à la base du mode de computation de la tâche. Ainsi, outre les critères de l'arrêté grand-ducal de 1908, la loi énonce :

- l'âge des enseignants ;
- le niveau des classes ;

- la somme de travail consacrée à la formation permanente, aux exigences de la collaboration pédagogique et aux réunions de service découlant de la fonction occupée.

Les dispositions de la loi du 10 juin 1980 sont cependant restées lettre morte sur ces points, le règlement grand-ducal prévu à l'article 3 n'étant entré en vigueur jusqu'à ce jour.

Il s'ensuit que le volume de la tâche est toujours déterminé par l'arrêté grand-ducal de 1908.

La computation des différents éléments de la tâche est fixée par des arrêtés, des règlements et des lettres ministériels.

La Cour des comptes a constaté que l'arrêté grand-ducal de 1908 ne règle guère la prise en compte de l'âge des enseignants ou le niveau des classes pour le mode de computation de la tâche. Elle rappelle que la loi du 10 juin 1980 avait entre autres pour objectif de clarifier cet état des choses.

Par ailleurs, la prise en compte dans le calcul de la tâche du professeur des activités autres que les leçons assurées dans le cadre de l'enseignement postprimaire se fondent exclusivement sur des arrêtés, règlements, lettres ou instructions ministériels pris sans base légale en l'absence du règlement grand-ducal prévu à l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire.

La Cour recommande donc - et ce dans un souci de sécurité juridique - que le règlement grand-ducal prévu à l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 soit pris dans les meilleurs délais si le système actuel en la matière est maintenu.

Madame la Ministre, dans sa réponse à la Cour, ainsi que lors de son entrevue avec les membres de la Commission constate que s'il est vrai que la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire énumère les différents éléments pouvant être pris en considération pour le calcul de la tâche, il n'en est pas moins vrai que les gouvernements successifs n'ont pas encore pris le règlement grand-ducal y prévu fixant la tâche hebdomadaire normale des enseignants. Elle indique également que le programme du nouveau gouvernement est déterminé à redéfinir la tâche de l'enseignant et à *« préciser, dans le cadre d'une approche qualitative, les missions et tâches des enseignants »*.

Le Directeur du Contrôle Financier a confirmé aux membres de la Commission que le règlement grand-ducal en question faisant défaut, les heures supplémentaires des enseignants de l'enseignement postprimaire sont payées sans base légale appropriée (elles font uniquement l'objet d'instructions ministérielles). La Direction du Contrôle Financier a d'ailleurs adressé un courrier à Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation Professionnelle en date du 14 juin 2005 lui signalant qu'elle refuse son visa à l'égard de la proposition d'engagement portant sur les *« leçons supplémentaires et leçons de remplacement : indemnités pour services extraordinaires »*.

**Suite à ces constatations, la Commission des Comptes et du Contrôle de l'exécution budgétaire se rallie à la recommandation de la Cour et insiste auprès du Gouvernement afin que le règlement grand-ducal prévu à l'article 3 de la loi du 10 juin 1980 soit pris dans les meilleurs délais.**

## 2.1.2 Le calcul de la tâche hebdomadaire

L'instruction ministérielle pose le cadre pour la détermination de la tâche hebdomadaire du professeur.

Conformément à l'instruction ministérielle du 14 juillet 1999, applicable pour l'année scolaire 2000/01, sont prises en considération pour la détermination d'une tâche hebdomadaire de 22 heures:

- les différentes décharges ;
- les leçons d'enseignement ;
- les heures de surveillance.

Il existe trois types de décharges :

### A. Les décharges accordées d'office

- Une heure hebdomadaire (une demi-heure pour les enseignants travaillant à mi-temps) est accordée d'office à chaque enseignant afin de tenir à jour ses connaissances tant dans sa discipline que dans les nouvelles méthodes pédagogiques et de contribuer activement au développement de la vie culturelle.

Il en résulte qu'en pratique, la tâche hebdomadaire d'un enseignant n'est pas de 22 heures, mais de 21 heures.

- Une décharge à caractère progressif est accordée en fonction de l'ancienneté de service et en fonction de l'âge d'un enseignant. quatre étapes sont prévues :
  1. après 10 ans de service ou 40 ans d'âge 1 leçon
  2. à 45 ans d'âge 2 leçons
  3. à 50 ans d'âge 3 leçons
  4. à 55 ans d'âge 4 leçons.

### B. Les décharges accordées sur demande

Le contrôle de la Cour n'a pas donné lieu à observation sauf en ce qui concerne les décharges pour cours d'appui. Cette décharge est accordée en début d'année scolaire et ce pour l'année scolaire entière. La Cour n'a pas été en mesure de retracer la réalité de ces cours, les documents afférents n'ayant plus été disponibles lors du contrôle.

### C. Les décharges résultant de l'organisation scolaire

Le ministère détermine le nombre des heures de décharge pour chaque établissement scolaire. Ces décharges sont ensuite attribuées par le directeur aux enseignants de son établissement. Elles concernent principalement la gestion du matériel au sein des écoles que ce soit les installations informatiques, la bibliothèque ou les différents laboratoires. Elles incluent également le service d'orientation scolaire.

Un coefficient est appliqué à une **leçon d'enseignement** faisant en sorte que la leçon concernée est pondérée en fonction du niveau de la classe et du nombre d'élèves de la classe.

Le nombre total d'heures de **surveillance** pour un établissement scolaire est déterminé sur base du nombre d'élèves et de leurs niveaux de classe. Le Lycée Michel Rodange dispose de quatre tâches complètes pour surveillance. Trois tâches sont occupées à plein temps alors qu'une tâche sert à arrondir les sous-tâches.

### **2.1.3 Heures supplémentaires**

De la mise en compte des décharges, des heures de cours majorées des coefficients respectifs et des heures de remplacement ou de surveillance dépend la fixation de la tâche hebdomadaire d'un professeur. Si la tâche hebdomadaire ainsi déterminée excède la tâche hebdomadaire normale (22 heures/semaine), les heures de cours enseignées en plus constituent des heures supplémentaires.

Ces heures supplémentaires sont rémunérées à partir d'une demi-heure supplémentaire par semaine. Les coefficients ne leur sont pas applicables. Pour l'exercice 2001, le coût des heures supplémentaires du Lycée Michel Rodange était de 539.101 euros.

Il existe deux sortes d'heures supplémentaires :

- Les heures supplémentaires techniques résultent de l'organisation scolaire, du fait qu'un ensemble d'heures de cours d'une classe ne peut être réparti entre deux titulaires.
- Les heures supplémentaires remplaçables sont des heures de cours qui pourraient être pris en charge par un autre titulaire.

Les heures supplémentaires remplaçables peuvent donc donner lieu à la création de nouveaux postes d'enseignants alors que les heures supplémentaires techniques ne sont disponibles qu'en théorie.

Au niveau de l'école, la Cour des comptes a procédé à la reconstitution des tâches et a ainsi pu définir les heures supplémentaires imputables à un titulaire. Sur base de l'instruction ministérielle, la Cour des comptes a pu rapprocher les chiffres pour aboutir au nombre d'heures supplémentaires à mettre en compte pour les enseignants de l'échantillon.

La réglementation permet l'indemnisation d'heures de cours qui dépassent le quorum fixé et qui sont inéluctables.

### **2.1.4 Constatations de la Cour**

- L'article 19 de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat règle la prestation d'heures supplémentaires par un fonctionnaire. Il s'applique également au personnel enseignant de l'enseignement postprimaire à l'exception de son paragraphe 3. Cette disposition prévoit que « des règlements grand-ducaux pris sur avis du Conseil d'Etat fixeront les conditions et les modalités de la prestation des heures supplémentaires ». Si un tel règlement existe (règlement grand-ducal du 25 octobre 1990 concernant la prestation d'heures de travail supplémentaires par des fonctionnaires ainsi que leur astreinte à domicile), il ne vise cependant pas le personnel enseignant. Dès lors, une base légale adéquate fait défaut.

- La loi budgétaire donne la faculté au Gouvernement en conseil d'autoriser le paiement par avance des indemnités pour leçons supplémentaires dans l'enseignement postprimaire. Une telle autorisation ne semble cependant pas exister, le ministère n'étant pas en mesure de la communiquer à la Cour des comptes.
- Si un enseignant est absent pendant moins de quatre jours d'affilée, ceux-ci n'entrent pas en compte pour la détermination des heures supplémentaires. Au-delà de cette limite, le nombre d'heures supplémentaires mises en compte baisse à raison de 1/30 par jour d'absence et ce à partir du premier jour d'absence. Ainsi, un enseignant qui est absent pendant 5 jours sur une période d'un mois se verra rémunérer 25/30 de ses heures supplémentaires tout en sachant qu'un mois compte en moyenne 20 jours de classe.
- Les heures supplémentaires sont mises en compte pour les titulaires des classes terminales jusqu'au 15 juillet alors que la fin des classes se situe à la fin mai.

Dans sa réponse à la Cour, Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle précise, qu'elle a pris bonne note du fait que l'autorisation du Gouvernement en conseil en vue du paiement par voie d'avance des indemnités pour leçons supplémentaires dans l'enseignement postprimaire fait défaut. Elle assure que cette situation sera régularisée dans les meilleurs délais.

## **2.2 Les frais d'exploitation**

Les frais d'exploitation du lycée sont financés par le biais du budget des recettes et dépenses de l'Etat. Sur base des factures afférentes ainsi que des inventaires disponibles, un contrôle portant sur la réalité du matériel a été effectué.

Les frais relatifs à l'achat de matériel pour les besoins du lycée sont couverts par l'article budgétaire 11.1.12.256 « frais d'exploitation courants 2001 ». Cette ligne budgétaire vise entre autres les dépenses administratives, les dépenses liées au transport, à la bibliothèque, à l'outillage, au matériel didactique pour l'ensemble des branches enseignées et aux activités culturelles et sportives. Pour l'exercice 2001, les dépenses réalisées se sont élevés à 129.023 euros.

Au niveau de la procédure d'ordonnancement, la Cour n'a pas constaté d'erreurs significatives. Le contrôle de la réalité, portant sur quelques articles à risque au prix inférieur à 250 euros, avait fait ressortir qu'un lecteur D.V.D. aurait été volé pendant les vacances scolaires 2002. Aucune plainte ne fut déposée.

## **2.3 Dépenses en capital - Equipements spéciaux (code économique 74)**

### **Equipements spéciaux hors informatique**

La valeur totale concernant l'acquisition d'équipements spéciaux hors informatique s'élève à 29.270 euros pour l'exercice 2001. Le contrôle n'a pas donné lieu à observation.

## **Matériel informatique à charge des crédits du Centre de technologie de l'éducation (CTE)**

Pour vérifier l'existence du matériel informatique à disposition du Lycée Michel Rodange, la Cour des comptes s'est basée sur une liste fournie par le CTE et concernant le matériel informatique acheté en 2001 pour les besoins du Lycée Michel Rodange. Cette liste a été rapprochée avec l'inventaire du lycée. Un échantillon de matériel a été contrôlé sur place. Le contrôle n'a pas relevé d'erreurs significatives au niveau de la légalité, de la régularité et de la réalité.

La Cour a cependant constaté un problème d'économicité concernant l'emploi d'une vingtaine d'ordinateurs portables.

En effet ces ordinateurs portables sont enfermés dans des chariots conçus pour le chargement des batteries et pour le transport des portables dans toutes les salles du lycée. Or, l'aménagement du bâtiment ne permet pas le transport des chariots par ascenseur dans toutes les salles de classe sauf en ce qui concerne l'aile centrale. Dès lors, il a été décidé d'utiliser les portables exclusivement dans la salle informatique de l'école. Cependant il n'existe pas de prise électrique pour chaque banc dans la salle en question de sorte que les ordinateurs doivent être placés après chaque leçon dans le chariot afin de remplir les batteries rechargeables. Comme ce chargement dure quatre heures, les portables ne peuvent être utilisés que pendant 1 leçon le matin et 1 leçon l'après-midi.

### **3. Conclusions de la Commission**

La Commission reconnaît l'importance du travail d'analyse et de contrôle effectué par la Cour des Comptes sur le Lycée Michel Rodange qui ne révèle pas de problème majeur en matière de gestion de l'établissement. La portée du rapport réside dans des constatations qui affectent l'enseignement secondaire en général.

En effet, l'essentiel des remarques critiques de la Cour concernent les dépenses en personnel, en particulier la fixation et le calcul de la tâche hebdomadaire des enseignants et le système des heures supplémentaires, questions qui ne sont pas propres au Lycée Michel Rodange, mais concernent tous les établissements d'enseignement secondaire.

La Commission du contrôle de l'exécution budgétaire prend note à ce sujet d'une situation inextricable qui s'est créée au fil des décennies, depuis l'arrêté grand-ducal du 23 juin 1908 (fixation de la tâche hebdomadaire d'un professeur de l'enseignement secondaire à 22 heures) et surtout depuis la loi du 10 juin 1980 (article 3 sur le volume de la tâche hebdomadaire des enseignants). Cette situation se caractérise par l'absence d'un règlement grand-ducal sur la base de cette dernière loi pour fixer et englober de façon cohérente tous les aspects concernant la tâche des enseignants. Le flou en la matière est dû à l'inaction des gouvernements successifs dont la Cour n'indique pas la ou les raisons.

La Commission prend acte de la volonté du Gouvernement actuel de remédier à cet état de choses. Compte tenu des dispositions contraignantes de la législation sur la comptabilité de l'État, la Commission considère que la solution du problème revêt une certaine urgence. La Commission est cependant consciente, au vu de la situation qui perdure depuis 1908, que cette démarche, outre l'objectif de régularisation légale, comporte des aspects délicats et complexes qui relèvent de la politique de l'éducation nationale du Gouvernement.

Par conséquent, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire et des Comptes transmet la présente note ainsi que le rapport de la Cour sur le Lycée Michel Rodange à la Commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle à toutes fins utiles, dans l'espoir d'une solution cohérente des questions soulevées par la Cour.

Par ailleurs, conformément à la procédure arrêtée en matière de rapports spéciaux de la Cour des Comptes, le présent rapport est également transmis à Mme la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle et à la Cour des Comptes.

Luxembourg, le 19 septembre 2005

Le Rapporteur,

Ben FAYOT

Le Président,

Henri GRETHEN