

Rapport spécial de la Cour des comptes sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (5/07/2013)

La Commission se compose de: Mme Anne Brasseur, Président; M. Fernand Diederich, Rapporteur ; Mme Diane Adehm, MM. Félix Braz, Lucien Clement, Félix Eischen, Fernand Etgen, Gast Gibéryen, Lucien Lux, Mme Martine Mergen, MM. Roger Negri, Marc Spautz, Membres.

Au cours de l'année 2011, la Cour a procédé au contrôle portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé. Elle a présenté son rapport spécial aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 12 octobre 2012.

M. Fernand Diederich a été nommé rapporteur du rapport spécial ce même jour.

Un échange de vues avec la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a eu lieu le 4 février 2013.

La Commission a examiné le présent rapport au cours de la réunion du 15 avril 2013. Elle a adopté le rapport au cours de la réunion du 5 juillet 2013.

1. Le contrôle de la Cour

La Cour des comptes a décidé, de sa propre initiative, de procéder au contrôle portant sur les relations entre l'Etat et l'enseignement privé. Son rapport vise une période qui couvre les années 2006 à 2010.

Quant à son champ de contrôle, elle s'est référée à la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé qui distingue trois types d'aides financières à allouer :

1. participation aux frais de fonctionnement (regroupant les frais de personnel et les frais d'exploitation) ;
2. participation aux frais d'entretien ;
3. aide à l'investissement et, le cas échéant, aide à l'amortissement.

Afin de bénéficier des trois aides ainsi mentionnées, les organismes d'enseignement privé sont appelés à signer un contrat avec le ministère ayant l'Education nationale dans ses attributions. Les écoles privées signent ainsi une convention avec le ministère pour ce qui est des frais de fonctionnement et des frais d'entretien. La participation de l'Etat aux frais d'investissement est régie par contrat séparé.

Les bénéficiaires potentiels des allocations peuvent être aussi bien les écoles privées qui suivent les programmes de l'enseignement public luxembourgeois que celles n'appliquant pas les programmes officiels du ministère de l'Education nationale.

La Cour a analysé, dans un premier temps, les mécanismes d'allocation d'aides financières auprès du ministère de tutelle, à savoir le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Elle a passé en revue le traitement administratif des décisions d'allocation d'aides, allant de la demande des écoles privées jusqu'au paiement des subventions dues. Une attention particulière a été portée au contrôle que le ministère exerce envers les bénéficiaires pour s'assurer du bien-fondé de ces versements.

Par la suite, la Cour a effectué un contrôle sur place auprès d'un nombre sélectionné d'écoles.

1.1 Le déroulement administratif et les instances de contrôle

Au niveau du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, une des attributions du « service financier–service des infrastructures et équipements scolaires » est d'assurer la relation avec les établissements de l'enseignement privé. Ce service est composé de sept personnes: un premier conseiller de gouvernement, un inspecteur principal, un chef de bureau adjoint et quatre employés (dont deux assurent une demi-tâche).

Outre les relations financières avec l'enseignement privé, cette entité a d'autres missions comme par exemple l'élaboration des propositions budgétaires du ministère, la supervision de la comptabilité, le paiement des loyers, la comptabilité des sports scolaires, l'acquisition de matériel, la bureautique, le suivi des infrastructures et des nouvelles constructions et la sécurité dans les établissements.

Pour ce qui est du financement des écoles privées, trois personnes s'occupent du traitement administratif des dossiers, c.-à-d. des demandes introduites auprès du ministère, du calcul des aides à allouer ainsi que de l'allocation des différentes tranches financières. Il s'agit en l'occurrence du premier conseiller de gouvernement, de l'inspecteur principal ainsi que du chef de bureau adjoint.

Par ailleurs, suivant l'article 31 de la loi de 2003, une commission de contrôle, composée de six membres, a été instituée auprès du ministre. L'organisation et les modalités internes de fonctionnement de la commission de contrôle sont déterminées par règlement d'ordre intérieur. Les missions de la commission de contrôle consistent notamment à contrôler d'une part les données fournies par les établissements privés en vue de déterminer le montant des participations étatiques et, d'autre part, le bilan relatif aux recettes et dépenses réalisées par les établissements privés.

Concernant les aides à l'investissement, il est prévu, selon les conventions conclues avec les écoles privées que la commission de contrôle peut en outre vérifier sur place la réalité de l'investissement.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, la Ministre confirme que le service financier du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle occupe effectivement à l'heure actuelle 7 personnes. Elle précise cependant

que seule une personne, et non trois, est en charge du traitement administratif des dossiers en relation avec les établissements de l'enseignement privé.

Dans ce contexte, elle relève également que le nombre de demandes en vue de l'ouverture d'une école privée est en augmentation depuis 2010. L'instruction de ces dossiers comporte un travail administratif non négligeable et nécessite le concours de plusieurs ministères et administrations.

Au cours de la réunion du 4 février 2013, la Ministre concède qu'il serait utile d'affecter davantage de personnes à la gestion financière et administrative des dossiers. Cela apparaît d'autant plus évident que les montants en jeu sont relativement élevés. L'utilité de la création d'un centre de compétence semble avérée (voir encore le point e) du point 10.1 page 28 du présent rapport).

1.2. Echantillon de contrôle

Pour la période de contrôle visée par la Cour (2006-2010), douze établissements d'enseignement privé ont bénéficié des aides prévues au titre de la loi modifiée du 13 juin 2003. Le montant total des subventions allouées pour cette période s'élève à quelque 336,56 millions d'euros (aides aux frais de fonctionnement, aux frais d'entretien et à l'investissement).

La participation de l'Etat au profit des différentes écoles privées varie en fonction du nombre d'élèves et des programmes scolaires offerts. Le tableau 1 de la page 10 du rapport de la Cour des comptes montre l'évolution du nombre d'élèves dans les différents établissements d'enseignement privé pour les années scolaires 2006 à 2010.

Parmi ces établissements, cinq écoles ont appliqué les programmes d'enseignement public luxembourgeois et huit écoles ont proposé des programmes d'enseignement autres que ceux agréés par le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. A préciser que l'école privée Notre-Dame (Ste Sophie) offre le programme luxembourgeois ainsi qu'un autre programme scolaire.

En ce qui concerne la contribution étatique aux frais de fonctionnement et aux frais d'entretien des écoles privées, la Cour a effectué un contrôle approfondi couvrant les années 2008 et 2009 auprès d'un nombre sélectionné d'établissements. Ils ont été choisis à l'aide de critères tels que l'envergure de la participation étatique, les programmes d'enseignement appliqués, l'ordre d'enseignement, le nombre d'élèves et la forme juridique. L'échantillon retenu par la Cour se compose comme suit :

- International School of Luxembourg
- Ecole Privée Grandjean
- Ecole Privée Notre-Dame (Ste Sophie)
- Fräi-ëffentlech Waldorfschoul
- AGEDOC (Ecoles Privées Fieldgen et Ste Anne)
- Lycée Technique Privé Emile Metz

Au niveau du contrôle des frais d'investissement, la Cour a revu l'ensemble des projets d'investissement subventionnés par le biais de la loi modifiée du 13 juin 2003 sur base des contrats, factures et documents mis à sa disposition.

Dans ce contexte, la Cour précise que son rapport n'inclut pas le contrôle de la gestion de l'Ecole européenne du Luxembourg. En effet, l'Ecole européenne ne fait pas partie du régime contractuel de l'enseignement privé déterminé par la loi précitée et ne rentre pas dans le champ de contrôle de la Cour tel que défini dans le présent rapport. En tant qu'établissement public régi par une convention internationale, elle bénéficie de moyens et de ressources mis à disposition par les Etats membres de l'Union européenne (UE). Les particularités du statut, de l'organisation et du financement de l'Ecole européenne sont présentées dans l'annexe 1 du rapport spécial de la Cour des comptes.

2. Le volet financier

L'allocation des aides financières aux écoles privées, pour ce qui est des frais de fonctionnement et d'entretien ainsi que des frais d'investissement, se fait par le biais d'articles budgétaires.

2.1. Frais de fonctionnement et d'entretien

La participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et d'entretien des établissements d'enseignement privé est imputée aux articles budgétaires 10.5.44.000 «Participation de l'Etat aux frais des établissements privés d'enseignement fondamental, secondaire et secondaire technique» et 10.0.33.000 «Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de la fondation Lycée technique privé Emile Metz».

A noter qu'avant la réforme de l'enseignement fondamental, l'intitulé de l'article 10.5.44.000 était «Participation de l'Etat aux frais des établissements privés d'enseignement préscolaire, primaire et postprimaire ».

Depuis l'entrée en vigueur au 1er janvier 2004 de la loi concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé, les crédits budgétaires sont en augmentation constante, tel que renseigne le tableau suivant.

Graphique 2:

Les différents bénéficiaires de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et d'entretien pour cette période sont repris au tableau suivant.

2.2. Frais d'investissement

En ce qui concerne la participation de l'Etat aux frais d'investissement des établissements d'enseignement privé, l'article 29 (2) de la loi modifiée du 13 juin 2003 dispose notamment que « sans préjudice des dispositions prévues à l'article 99 de la Constitution, l'Etat est autorisé à participer pour ces mêmes établissements, ainsi que pour ceux profitant d'infrastructures étatiques devant être soit agrandies, soit remplacées, aux dépenses d'investissements. Les dépenses en question concernent l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, la mise en place de dispositifs de sécurité figurant au

règlement grand-ducal modifié du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans la fonction publique, l'aménagement et l'équipement d'immeubles destinés aux structures d'enseignement et d'accueil. »

Depuis l'entrée en vigueur de la loi concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé au 1er janvier 2004, les crédits budgétaires ont rapidement augmenté en passant de 500.000 euros en 2004 à 17.000.000 euros en 2011.

La participation de l'Etat aux frais d'investissement est imputée à l'article budgétaire 40.564.000 intitulé « Participation de l'Etat aux frais d'investissement des établissements privés d'enseignement fondamental, secondaire et secondaire technique (article 29 (2) de la loi du 13 juin 2003) ».

A préciser qu'avant la réforme de l'enseignement fondamental, l'intitulé de ce même article était «Participation de l'Etat aux frais d'investissement des établissements privés d'enseignement préscolaire, primaire et postprimaire (article 29 (2) de la loi du 13 juin 2003)». Le graphique 4 à la page 17 du rapport spécial montre l'évolution du crédit voté de cet article.

La Cour a constaté que les crédits inscrits dans les budgets de l'Etat n'étaient pas suffisants et qu'à l'exception de l'exercice 2006, des dépassements de crédit ont dû être effectués. Pour la période de contrôle visée par la Cour (exercices 2006-2010), le tableau 5 à la page 18 du rapport spécial présente le montant accordé aux écoles privées, en tenant compte des crédits votés, des dépassements ainsi que des liquidations.

Pour les exercices allant de 2006 à 2010, les crédits votés s'élèvent à 26.845.788 euros. Le total liquidé en faveur des écoles privées se chiffre à 50.166.089 euros. Partant, par rapport aux montants autorisés par la Chambre des députés, les écoles privées ont bénéficié d'une enveloppe financière additionnelle de 23.320.301 euros, soit un plus de 87%.

Une ventilation des aides étatiques accordées suivant les établissements est documentée dans le tableau 7 à la page 19 du rapport spécial.

3. Les principaux objectifs poursuivis par le législateur

Il importe de prendre en considération tant la loi abrogée du 31 mai 1982 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement postprimaire privé que celle actuellement en vigueur, à savoir la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé. Tout en apportant des changements significatifs, notamment pour ce qui est des types d'aides à allouer, la loi de 2003 a repris les grandes orientations fixées en 1982.

A noter qu'avant 1982, aucun cadre général n'a été mis en place pour l'octroi des contributions étatiques aux établissements d'enseignement privé. La législation en question variait au cas par cas en fonction des différents ordres d'enseignement. (doc. parl. n° 2555, page 2)

3.1. La loi abrogée du 31 mai 1982 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement postprimaire privé

En 1982, le législateur a innové en mettant en place une loi-cadre pour les établissements privés assurant un enseignement postprimaire correspondant à celui du secteur public.

La loi de 1982 a fixé les modalités d'un régime contractuel comportant l'octroi d'une contribution de l'Etat aux établissements qui dispensent un enseignement correspondant à celui d'un des ordres d'enseignement postprimaire de l'Etat. Etaient donc visés l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire technique.

Selon le texte de 1982 :

L'aide étatique est définie exclusivement comme étant une « contribution » aux frais de fonctionnement, la subvention de l'Etat ne pouvant être supérieure à ces frais. La loi de 1982 prévoit l'application de coefficients selon la qualification du personnel. 40% des frais sont remboursés pour le personnel non breveté et 80% pour le personnel ayant les diplômes requis. « Cette limitation traduit le principe que toute initiative qui se veut privée et qui prétend, à juste titre, à la part d'autonomie compatible avec l'intérêt général, doit constituer une mise et continuer à pourvoir, au moins partiellement, aux frais de fonctionnement. L'intervention de l'Etat ne pourra constituer qu'une aide apportée à ces efforts. » « De cette position de départ se dégage que l'autorité publique doit pouvoir prendre connaissance des comptes de gestion de l'association ou de l'établissement, ainsi que de toutes les pièces comptables qui s'y rapportent. » (doc. parl. n° 2555, pages 10 et 11).

Le minerval à charge des parents des élèves est une des sources de financement des écoles privées. « Fixé à un montant exagérément élevé, il pourrait à la limite constituer une source de profit, ou, pour le moins, contredire l'utilité générale de l'institution, motif de l'octroi d'une aide publique. Fixé à un montant exagérément bas, il ne constituerait plus une contribution équitable des parents qui préfèrent un enseignement privé ; en plus, il en résulterait un déficit d'exploitation qui, sans pouvoir être reporté sur l'Etat selon le système prévu à l'article 21, serait néanmoins de nature à rendre l'effet du subside de l'Etat problématique, sinon illusoire. Le Ministre de l'Education Nationale est donc appelé à couvrir de son approbation le montant du minerval proposé par l'institut privé. » (doc. parl. n° 2555, page 10)

Pour ce qui est du contrôle étatique, l'article 2 généralise le contrôle et l'inspection pédagogiques des établissements privés d'enseignement postprimaire par le Ministre de l'Education nationale. « La défense des intérêts moraux et matériels des élèves de l'enseignement privé ne peut être assurée par l'autorité publique que si celle-ci dispose d'un droit indiscutable de contrôle et d'inspection pédagogiques. Les garanties exigées lors de l'ouverture d'une école nouvelle risqueraient de devenir illusoires sans un pareil droit de vérification continue. » (doc. parl. n° 2555, page 7)

A noter que selon les auteurs du projet de loi, « les dispositions concernant la qualification du personnel, (...), touchent une question fondamentale aussi bien du point de vue pédagogique que de celui des frais de fonctionnement des écoles privées. » « A enseignement similaire, il est normal d'exiger dans l'enseignement privé une qualification des enseignants identique à celle des enseignants des écoles de l'Etat et qui soit documentée par les mêmes diplômes. » (doc. parl. n° 2555, page 9)

3.2. La loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé

Tout en reprenant le régime d'aides mis en place en 1982, la loi de 2003 en a substantiellement élargi le champ d'application. Ainsi, le législateur a poursuivi un triple objectif :

1. Redéterminer les modalités du régime contractuel comportant l'octroi d'une contribution de l'Etat aux établissements privés d'enseignement postprimaire appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois ;
2. Déterminer les modalités du régime contractuel comportant l'octroi d'une contribution de l'Etat aux établissements privés d'enseignement primaire appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois ;
3. Déterminer les modalités du régime contractuel comportant l'octroi d'une contribution de l'Etat aux établissements privés d'enseignement postprimaire et primaire n'appliquant pas les programmes de l'enseignement public luxembourgeois.

L'objectif de la réforme de 2003 était donc de faire en sorte que non seulement les écoles dispensant un enseignement postprimaire (d'après les programmes en vigueur dans l'enseignement public), mais également les écoles dispensant un enseignement préscolaire et primaire (d'après les programmes en vigueur dans l'enseignement public) ainsi que les écoles internationales et les écoles ayant un enseignement à pédagogie alternative puissent profiter de l'aide étatique.

Par ailleurs, l'Etat a augmenté sa part dans le financement des frais de fonctionnement des écoles privées. A partir de 2003, le coefficient pour le personnel breveté est passé de 80% à 90%, le coefficient pour le personnel ne possédant pas les diplômes requis est resté inchangé (40%).

Finalement, la loi de 2003 a innové en introduisant une aide à l'investissement et, le cas échéant, une aide à l'amortissement d'un crédit d'investissement.

Suivant les auteurs du projet de loi, « il est proposé d'appliquer une procédure analogue à celle qui a été instaurée par la loi du 8 septembre 1998 régissant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Le montant de l'aide sera de 80% de l'investissement.

(...)

Pour les investissements réalisés au cours des dix dernières années avant l'entrée en vigueur de la présente loi par les établissements d'enseignement privé appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois, l'Etat participera à l'amortissement (capital et intérêts) à raison de 80%. Ceci permettra aux écoles de dégager de nouvelles capacités financières pour les mettre en mesure d'adapter leurs bâtiments aux normes en vigueur à l'heure actuelle ou d'agrandir leur capacité d'accueil. » (doc. parl. n° 5029, page 8)

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle est d'avis que le terme «amortissement» utilisé dans le rapport spécial prête à confusion. En effet, l'Etat ne prend pas

en charge les frais d'amortissement de l'investissement, mais participe directement à raison de 80% au coût de l'investissement réalisé par l'école privée.

Par ailleurs, l'Etat ne prend pas en charge l'amortissement de l'emprunt contracté par l'école étant donné qu'il ne prend en charge que les intérêts à payer sur l'emprunt.

4. L'évolution du minerval et du nombre des enseignants diplômés

Dans le cadre de son rapport général sur le projet de loi portant règlement du compte général de l'Etat de l'exercice 2008, la Cour a pris position par rapport à la loi organique relative aux lois de finances françaises (« LOLF »).

« La LOLF a ainsi poursuivi deux objectifs majeurs, à savoir celui de réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité et celui de renforcer la transparence des informations sur les finances publiques ». Le législateur a eu notamment pour objectif de remédier à une faiblesse du cadre budgétaire précédemment en vigueur, à savoir « un contrôle lacunaire de l'efficacité de la dépense publique : ainsi, les gestionnaires n'étaient pas tenus à un compte rendu mettant en évidence les résultats obtenus au regard des moyens mobilisés » (rapport général, page 39).

L'objectif d'une meilleure efficacité de la gestion publique se traduit par le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats. Une politique basée sur la performance se décline suivant trois axes :

Intentions → Actions → Résultats

Les intentions du législateur en matière d'aides à l'enseignement privé ont été claires, mais quels sont les résultats obtenus ?

D'après le projet de loi n° 5029, la subvention étatique a entre autres pour but de « contribuer au financement en vue d'alléger la contribution des parents. » (page 16)

Lors de son contrôle, la Cour a demandé à ses interlocuteurs si le but de la loi de 2003 de contribuer au financement en vue d'alléger la contribution des parents a été atteint. Le ministère n'a pas pu fournir à la Cour de statistiques précises documentant l'évolution des minervaux des différentes écoles. Certaines écoles ont indiqué ne pas être au courant de cet objectif de la loi. Selon les responsables des écoles privées, l'évolution du minerval a largement été influencée par d'autres facteurs depuis 2004.

Par ailleurs, il a été précisé dans le projet de loi de 2003 que « la loi de 1982 prévoit l'application de deux coefficients selon la qualification du personnel. Il s'agit de 40% pour le personnel non breveté et de 80% pour le personnel ayant les diplômes requis. (...) Plus de 70% des cours sont à l'heure actuelle donnés par des enseignants diplômés, ce qui contribue à garantir la qualité de l'enseignement. Pour favoriser davantage cette attitude, le coefficient pour le personnel breveté passe de 80% à 90%, le coefficient pour le personnel ne possédant pas les diplômes requis restant inchangé » (doc. parl. n° 5029, page 17).

Le relèvement du taux n'a eu aucune incidence en la pratique. La motivation des écoles en matière de recrutement de personnel est resté strictement la même avant et après 2003. Par

rapport à une prise en charge des frais à 40% pour du personnel non diplômé, il paraît évident que les écoles privées recrutent du personnel diplômé lorsque le taux de remboursement est de 80%, voire 90%.

Au vu de ce qui précède, la Cour en vient à la conclusion qu'il n'est pas établi que les intentions formulées en 2003 par le législateur aient eu les résultats escomptés.

5. Les mécanismes de contrôle

5.1. L'autorisation requise du ministère

Selon l'article 3 (1) de la loi modifiée de 2003, « nul ne peut créer, ouvrir ou faire fonctionner un établissement d'enseignement préscolaire, primaire ou postprimaire privé, s'il n'est muni d'une autorisation délivrée par arrêté grand-ducal, pris sur la proposition du ministre qui examine

- a) les conditions d'honorabilité de la personne physique ou morale responsable de la gestion de l'organisme d'enseignement ;
- b) les conditions d'honorabilité et de qualification professionnelle du personnel de direction et du personnel d'enseignement ;
- c) les conditions d'hébergement des classes et de salubrité des lieux ;
- d) les buts, les programmes et les méthodes d'enseignement ;
- e) les conditions d'admission et de promotion des élèves ;
- f) les certificats délivrés aux élèves ;
- g) le règlement de discipline et d'ordre intérieur ;
- h) le financement de l'enseignement ;
- i) le contrat-type d'enseignement à conclure avec les élèves ou leurs représentants légaux. »

Selon l'article 4 (2), « l'octroi ou le refus de cette autorisation intervient pour les motifs et dans les formes prévus à l'article 3. »

Lors d'une réunion en date du 10 mars 2011, la Cour a posé la question de savoir si, au vu de la législation actuelle, le ministère bénéficiait d'une marge de manoeuvre pour refuser de telles demandes. En réponse, les responsables du ministère ont confirmé que le ministère ne disposait que d'une marge de manoeuvre très réduite en matière de l'octroi d'autorisations. Dès que les conditions sont formellement remplies, le ministère se voit quasiment obligé de donner son aval.

La Cour ne partage pas le point de vue des responsables du ministère. La législation actuellement en vigueur permet une analyse conséquente des dossiers présentés par les

éventuels bénéficiaires (par exemple, article 3 (1) point d)). Il appartient dès lors au ministère de veiller à une application rigoureuse de la législation actuellement en vigueur.

La Cour considère cependant qu'une réflexion devrait être menée afin de renforcer le rôle de l'Etat en matière d'octroi d'autorisation en lui permettant de prendre en compte d'autres critères que ceux prévus par l'actuelle législation tels que des critères géographiques, démographiques etc. Comblant des lacunes, éviter des doubles emplois coûteux, créer des synergies, tel devrait être un des rôles du ministère en matière d'enseignement privé.

5.2. Le contrôle pédagogique

Un des objectifs primordiaux de la législation portant sur le financement des écoles privées est de mettre en place un contrôle exercé par le ministère de tutelle.

Suivant le projet de loi n° 2555 (pages 1 et 2), « le droit à l'existence d'un enseignement privé, à côté de celui qui est organisé par l'Etat, les communes ou autres organismes publics, n'est pas contestable. Non moins certaine est l'obligation qui incombe à l'autorité publique de veiller, par une législation appropriée, à la sauvegarde des intérêts légitimes des élèves de l'enseignement privé. Tel est le motif primordial du titre 1er du présent projet de loi ».

L'article 2 de la loi modifiée du 13 juin 2003 dispose que « les organismes d'enseignement privés sont soumis au contrôle et à l'inspection pédagogiques du ministre ayant l'Education nationale dans ses attributions, ci-après désigné par « le ministre ». » D'après l'article 5 (1), « le ministre peut faire vérifier par un ou plusieurs délégués le fonctionnement des établissements d'enseignement privé ».

Pour ce qui est du contrôle pédagogique, la Cour constate qu'il est quasi-inexistant après délivrance de l'autorisation d'établissement. Selon les propres termes des responsables du ministère, le contrôle pédagogique tourne au ralenti. Seul l'enseignement fondamental des écoles privées est soumis à l'inspection des autorités chargées de la surveillance de l'enseignement public, un contrôle qui est prévu par une législation autre que celle de 2003.

Des délégués spécifiques tels que prévus par la loi n'ont jamais été nommés. Cet objectif essentiel de la loi de 2003 n'a donc pas été atteint.

Dans ce contexte, il échet de souligner que la loi ne précise pas de durée de validité de l'autorisation d'établissement accordée. Elle précise seulement que « si un établissement ne se conforme pas aux conditions prévues par la loi ou si par son fonctionnement il porte gravement préjudice aux intérêts matériels ou moraux des élèves, l'autorisation est révoquée par arrêté grand-ducal dûment motivé » (article 5 (2) de la loi modifiée du 13 juin 2003). En outre, l'article 4 (1) dispose que « toute modification des données sur la base desquelles l'autorisation a été délivrée est sujette à une nouvelle autorisation ».

Or, en l'absence d'un véritable contrôle pédagogique, l'Etat, en tant que financier principal, ne peut pas garantir la sauvegarde des intérêts pédagogiques des élèves de l'enseignement privé.

Conscients de l'importance d'un suivi pédagogique continu, les auteurs du projet de loi n°2555 ont affirmé au niveau du commentaire des articles que « la défense des intérêts

moraux et matériels des élèves de l'enseignement privé ne peut être assurée par l'autorité publique que si celle-ci dispose d'un droit indiscutable de contrôle et d'inspection pédagogiques. Les garanties exigées lors de l'ouverture d'une école nouvelle risqueraient de devenir illusoire sans un pareil droit de vérification continue. » (page 7)

Finalement, la loi reste relativement vague quant aux détails du déroulement du contrôle et de l'inspection pédagogiques. Cette omission a été pointée du doigt par le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet de loi précité. Ainsi, d'après le Conseil d'Etat, « l'article 2 soumet les établissements d'enseignement privé au contrôle et à l'inspection pédagogiques du ministre de l'Education nationale. Il omet de préciser par quels moyens ces contrôle et inspection seront réalisés. Le Conseil d'Etat est d'avis que ce contrôle doit être organisé de façon effective et efficace. » (doc. parl. n° 2555 (1), page 3)

La loi modifiée du 13 juin 2003 n'apporte pas davantage de précisions quant aux modalités du contrôle et de l'inspection pédagogiques.

Partant, la Cour exige que le ministère de l'Education nationale mette en place un contrôle et une inspection pédagogiques tels que prévus par la loi. En outre, elle recommande au ministère de fixer les modalités du contrôle pédagogique. En sus de l'important engagement financier de l'Etat, celui-ci doit s'assurer que les écoles privées respectent l'un des objectifs essentiels de la loi de 2003.

5.3. Le contrôle matériel

5.3.1 La commission de contrôle

Selon l'article 20 de la loi modifiée du 13 juin 2003, « les établissements d'enseignement privé qui demandent à passer un contrat avec l'Etat s'engagent à fournir au ministre tout document et renseignement nécessaires pour contrôler l'exécution des engagements prévus au présent titre de la loi, y compris le budget et les comptes, appuyés des pièces comptables y relatives ».

Ce rôle incombe notamment à la commission de contrôle qui est prévue à l'article 31 de la loi de 2003. L'organisation et les modalités internes de fonctionnement de la commission de contrôle sont déterminées par règlement d'ordre intérieur. Les missions de la commission consistent :

- a. à contrôler les données fournies par les établissements privés en vue de déterminer le montant des participations étatiques ;
- b. à contrôler le bilan relatif aux recettes et dépenses réalisées par les établissements privés ;
- c. à émettre des avis sur toutes les difficultés auxquelles la présente loi peut donner lieu ;
- d. à se tenir informée et à conseiller le ministre au sujet de toutes les questions intéressant l'enseignement privé.

Suivant un arrêté ministériel du 18 janvier 1983, un collège de contrôleurs financiers avait été mis en place, dont la mission consistait à vérifier sur place les données fournies par les

établissements privés. Au début, il comprenait trois membres et a été élargi à quatre, suite à une décision du Conseil de Gouvernement. Par la loi de 2003, une base légale pour la commission des contrôleurs financiers a été créée. Celle-ci est actuellement composée de six membres, trois membres sont désignés sur proposition du ministre de l'Éducation nationale et les trois autres sont désignés sur proposition du ministre ayant le Budget dans ses attributions.

La commission de contrôle procède annuellement à deux contrôles sur place, c.-à-d. auprès des écoles privées subventionnées. Un premier contrôle au cours du mois de novembre consiste principalement à vérifier les effectifs des élèves au 31 octobre de l'année scolaire et les diplômes du personnel enseignant nouvellement recruté. Le contrôle se fait essentiellement sur base des livres de classes et dure environ une demi-journée par école. Un deuxième contrôle au cours des mois de février / mars de l'année subséquente porte sur la vérification des pièces comptables et l'éligibilité des dépenses mises en compte à titre de frais de fonctionnement et de frais d'entretien.

La Cour se demande s'il n'y a pas lieu de revoir les missions attribuées à cette commission.

Pour ce qui est du contrôle des effectifs et des diplômes, la Cour estime que ce contrôle pourrait être utilement assuré par le ministère lui-même. Le contrôle comptable et financier, qui dure en moyenne une, au maximum, deux journées par école, pourrait être également pris en charge par le ministère.

D'après la Cour, un centre de compétence devrait être créé au sein du ministère. En procédant de la sorte, un tel centre pourrait assurer le contrôle administratif, financier et comptable des établissements scolaires privés. La Cour recommande donc un transfert de compétences de la commission vers le ministère.

Finalement, la Cour est d'avis que, pour améliorer le contrôle de la réalité des investissements, celui-ci devrait être assuré par l'Administration des bâtiments publics (voir point 10.3.a).

5.3.2 Le contrôle de la commission

La Cour reprend sous le présent point ses constatations et recommandations qui concernent plus particulièrement le travail effectué par la commission de contrôle.

a. D'après le règlement d'ordre intérieur de la commission de contrôle, un rapport est à dresser pour chacun des contrôles sur place. Or, ces rapports font défaut. En effet, les travaux de la commission ne sont pas systématiquement actés par écrit. En vue d'une meilleure documentation des constatations, discussions et redressements opérés par la commission, la Cour recommande de procéder à la rédaction de rapports respectivement de procès-verbaux tels que requis par le règlement d'ordre intérieur.

b. Lors de la mise en place du régime prévu par la loi de 2003, la commission a transmis des instructions comptables aux écoles privées. Ces lignes de conduite ont été mises à jour en fonction des observations faites à l'occasion des contrôles annuels. La commission de contrôle prend ainsi des décisions au cas par cas. Or, une version cohérente de toutes les directives émises n'existe pas.

Il s'en suit que, jusqu'à présent, chaque école privée subventionnée par l'Etat essaie de répondre à sa manière aux exigences comptables de la loi de 2003. La Cour recommande d'établir dorénavant une version consolidée des lignes de conduite et de revoir ces dernières en y apportant les précisions qui s'imposent.

c. D'après la loi modifiée du 13 juin 2003, les établissements d'enseignement privé s'engagent à fournir au ministre tout document et renseignement nécessaires pour contrôler l'exécution des engagements, y compris le budget et les comptes, appuyés des pièces comptables y relatives. La contribution de l'Etat ne pourra être versée qu'après présentation du budget de l'établissement au ministre et approbation par le ministre du montant des contributions des parents d'élèves ainsi que des règles selon lesquelles des exemptions sont accordées en raison de la situation sociale et financière de la famille de l'élève.

Les lignes de conduite de la commission de contrôle stipulent que « le budget [art. 21 LEP] doit préciser toutes les recettes et toutes les dépenses de l'année civile N. Il renseigne également les avoirs du building fund. Il est à présenter au plus tard pour le 30 janvier de l'année N. »

La Cour constate qu'un des établissements d'enseignement privé analysés (EPND) n'a pas présenté, pour les exercices contrôlés, de budget au ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Par ailleurs, les budgets transmis au ministère sont souvent des budgets provisoires.

La Cour exige le respect des dispositions légales et des lignes de conduite élaborées en la matière.

Pour ce qui est des constatations et recommandations de la Cour des comptes concernant plus particulièrement les différents types d'aides financières, il y a lieu de se référer aux points 6 à 8 du présent rapport.

6. La contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement

D'après la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé, l'Etat verse aux établissements d'enseignement privé une contribution annuelle correspondant à la partie des frais de fonctionnement non couverte par les contributions des parents d'élèves. Le montant de la contribution allouée à chacun des établissements est calculé en fonction des coûts par élève des différents ordres d'enseignement public. La loi précitée distingue entre les établissements appliquant et ceux n'appliquant pas les programmes de l'enseignement public luxembourgeois.

Pour les établissements appliquant les programmes de l'enseignement public luxembourgeois, la contribution étatique se compose de

- 90% du coût par élève dans la proportion des leçons assurées par des enseignants détenteurs des diplômes requis dans l'enseignement public et liés à l'organisme privé par un contrat à durée indéterminée pour une demi-tâche au moins

et de

- 40% du coût par élève dans la proportion des leçons assurées par les autres enseignants

multiplié par le nombre d'élèves inscrits au 31 octobre.

Pour les établissements n'appliquant pas les programmes de l'enseignement public luxembourgeois, la contribution étatique correspond à 40% du coût par élève multiplié par le nombre d'élèves inscrits au 31 octobre.

Un contrat conclu entre le ministre et le délégué mandaté de l'organisme d'enseignement privé régit les contributions de l'Etat. Ainsi les contributions de l'Etat aux frais de fonctionnement et aux frais d'entretien sont regroupées en une contribution unique.

La contribution annuelle de l'Etat est ordonnancée mensuellement ou trimestriellement. Un solde (10%) est retenu au niveau de la dernière tranche. Ce solde n'est ordonnancé qu'après la vérification des comptes par la commission de contrôle, sous réserve que le paiement intégral ne donne pas lieu à un excédent de recettes.

6.1. La détermination du coût par élève

Suivant l'article 21 (2) de la loi modifiée du 13 juin 2003, « le montant de la contribution allouée à chacun des établissements est calculé en fonction des coûts par élève des différents ordres d'enseignement public (...) ».

Il s'agit en l'occurrence du coût moyen par élève au sein de l'enseignement public qui constitue la base du calcul de l'allocation des aides financières aux frais de fonctionnement des écoles privées.

L'évolution du coût par élève dans l'enseignement public est présentée dans le graphique 8 à la page 34 du rapport spécial de la Cour des comptes.

A noter que les écoles privées sont informées au mois de janvier par courrier du ministère du montant des coûts moyens par élève dans l'enseignement public fondamental et secondaire. Un relevé des chiffres pris en compte pour le calcul du coût par élève est transmis sur demande des écoles privées.

Selon la Cour, il importe à ce titre que les facteurs qui sont à la base du calcul du coût par élève soient précis et transparents. Or, la Cour a constaté qu'il est difficile, voire impossible de retracer ces calculs. Ainsi, les décharges déduites du calcul du coût moyen dans l'enseignement secondaire public ne peuvent pas être retracées. Au niveau des frais d'entretien déduits, les montants figurant sur les relevés du ministère ne peuvent pas être vérifiés, car les chiffres y relatifs provenant des différents établissements d'enseignement public ne sont pas publiés.

Il est donc difficile pour les bénéficiaires, à savoir les écoles privées, de connaître le bien-fondé du montant des aides qui leur sont allouées. Ils ne sont pas en mesure de recalculer les différents postes repris dans les calculs du ministère, faute de données disponibles.

A défaut de données fiables et d'une méthode de calcul clairement définie, la détermination du coût moyen reste source potentielle d'erreurs qui ne peuvent pas être détectées par un tiers

autre que le ministère. De plus, les facteurs pris en compte dans ce calcul pourraient varier de façon aléatoire d'une année à l'autre. Ainsi en 2004 par exemple, le ministère avait temporairement changé la pondération des élèves des cours concomitants.

Sur base de ce qui précède et dans une optique de transparence, la Cour recommande au ministère de l'Education nationale de fixer la méthode de calcul du coût par élève, y compris des décharges, et de fournir les détails relatifs au calcul aux écoles privées concernées.

Dans sa réponse écrite annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre signale que la détermination du coût par élève est basée sur les facteurs repris à l'article 26 de la loi modifiée du 13 juin 2003.

Elle ajoute que la remarque de la Cour des comptes concernant les élèves des cours concomitants n'est plus d'actualité alors que, suivant décision ministérielle du 8 septembre 2006, les élèves du régime concomitant sont pris en charge à raison d'un tiers pour le calcul du coût par élève, ceci à partir de l'année scolaire 2006/2007.

6.2. Le contrôle de la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement

Au niveau de la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement, la Cour tient à formuler les constatations et recommandations suivantes :

a. Les écoles privées sont invitées à appliquer le principe comptable de la séparation des exercices, c'est-à-dire qu'« il doit être tenu compte des charges et produits afférents à l'exercice auquel les comptes se rapportent, sans considération de la date de paiement ou d'encaissement de ces charges ou produits ». Les lignes de conduite précisent ainsi que « la commission accepte la mise en compte de factures se rapportant à l'année N et réglées à l'année N+1, à condition que leur paiement soit effectif au plus tard le premier mars de l'année N+1.»

Toutefois la Cour a constaté qu'une des écoles privées (EPG) n'applique pas le principe comptable en question. Ainsi l'établissement scolaire a comptabilisé en l'année N certaines dépenses se rapportant aux mois de janvier et février de l'année N+1. Par ailleurs, il ne procède pas à une comptabilisation systématique d'une année à l'autre tout en clôturant les comptes en équilibre pour les exercices sous contrôle.

L'affectation de dépenses relatives à l'exercice N+1 aux comptes de l'exercice N conduit à un décalage au niveau de la contribution étatique allouée sur base des frais de fonctionnement pour l'année N. Le montant des contributions pour frais de fonctionnement, dont a bénéficié l'école privée pour les exercices contrôlés, est partant erroné. D'après les calculs de la Cour, la contribution allouée à l'école pour l'exercice 2009 dépasse le montant éligible de quelque 80.000 euros.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre explique cependant que, conformément aux dispositions de l'article 31 de la loi modifiée du 13 juin 2003, la commission de contrôle a notamment pour mission de vérifier le bilan relatif aux **recettes et aux dépenses réalisées** par les établissements privés.

Ainsi, les écoles privées - qui tiennent une comptabilité à partie double pour leurs besoins internes - établissent un décompte des recettes effectivement perçues et des dépenses effectivement réalisées pendant un exercice. (Une période complémentaire leur est accordée en acceptant des factures se rapportant à l'exercice n, payées jusqu'à la date du contrôle par la commission en n+1).

b. La Cour constate que les décomptes transmis au ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle en vue de la liquidation du solde de la contribution annuelle de l'Etat ne correspondent pas toujours aux comptes définitifs.

Ainsi le décompte relatif aux frais de fonctionnement 2008 d'une a.s.b.l. (AGEDOC) comporte une estimation surévaluée des charges sociales de quelque 336.845 euros (1,31% de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement), constatée lors d'un contrôle ultérieur par le commissaire aux comptes de l'a.s.b.l. Un redressement du décompte aurait diminué la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement de quelque 240.924 euros.

La Cour recommande dès lors que le solde soit liquidé sur base de comptes définitifs et qu'un éventuel redressement des comptes soit notifié au ministère de l'Education nationale.

c. Dans le cadre de la participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement, l'établissement d'enseignement privé présente à l'Etat, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, des copies de factures munies de pièces documentant leur paiement. L'Etat procède alors au paiement de sa participation financière au prorata du montant des factures reçues dans le délai d'un mois à partir de la réception des factures.

La Cour constate qu'un établissement d'enseignement privé (ISL) a présenté en 2008 cinq factures d'une valeur totale de 97.300,66 euros à l'Etat en vue d'une participation aux dépenses d'investissement. Sur base de ces factures, l'Etat a procédé au paiement d'un montant de 77.840,53 euros.

Or, les mêmes factures ont été reprises au niveau du décompte pour la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement. Comme les dépenses de fonctionnement de 2008 ont dépassé la contribution étatique, le redressement des cinq factures, déjà prises en compte au niveau des frais d'investissement, n'aurait pas eu d'impact sur la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement.

Toujours est-il qu'il existe un risque évident d'un double subventionnement des frais. Ceci met en exergue les lacunes au niveau du contrôle actuel.

d. Les écoles privées (ISL et EPW) qui proposent le programme du diplôme du baccalauréat international (« BI »), se voient allouées une contribution pouvant atteindre 90% du coût par élève. En effet, ce programme est considéré comme un programme officiel de l'enseignement public luxembourgeois.

Il convient de préciser que les écoles publiques offrant le BI doivent se conformer à la loi du 14 mai 2002 portant reconnaissance d'équivalence du baccalauréat international avec le diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois ainsi qu'au règlement grand-ducal modifié du 9 mai 2008 fixant les modalités de reconnaissance d'équivalence du Baccalauréat International au diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois.

Afin que le diplôme du BI soit reconnu équivalent au diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois, le titulaire du BI doit avoir étudié une langue additionnelle aux deux langues requises par le programme BI. L'article 1er 6) du règlement grand-ducal précité précise qu'« en sus des deux langues visées sous 1) a), l'élève doit, dans une troisième langue, soit avoir accompli au cours de sa scolarité un cycle d'études de quatre années, soit pouvoir se prévaloir de compétences équivalant au niveau A2 déterminé par le Cadre commun de référence pour les langues établi par le Conseil de l'Europe.» Ainsi, les écoles publiques luxembourgeoises assurent l'instruction d'une troisième langue dans leur programme BI.

Or, l'école ISL n'intègre pas systématiquement une troisième langue au curriculum BI. Selon les responsables de l'école, l'ISL informe les élèves des conditions de reconnaissance du diplôme au Luxembourg. Ainsi l'école en question propose aux intéressés d'intégrer une troisième langue, mais elle n'exige pas d'office des élèves d'avoir étudié une troisième langue pour recevoir le diplôme du BI.

Il s'ensuit que l'école ISL reçoit une contribution de l'Etat prévue pour les programmes de l'enseignement public luxembourgeois, bien que le diplôme du BI, tel qu'offert par l'école, ne puisse pas dans tous les cas être reconnu comme équivalent au diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois.

e. La Cour constate qu'en ce qui concerne les cours du baccalauréat international (BI) le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle n'applique pas de méthode uniforme pour la détermination de la proportion des leçons assurées par des enseignants détenteurs des diplômes requis dans l'enseignement public.

Pour un établissement privé (ISL), le ministère divise le nombre des heures de cours BI données par les enseignants respectant les conditions pour l'application des 90% par l'ensemble des heures de cours données par ces mêmes enseignants. Comme le programme du baccalauréat international ne comprend que deux années (1re et 2e), la plupart des enseignants donnent encore d'autres cours d'enseignement secondaire. Pour un autre établissement (EPW), le ministère divise le nombre des heures de cours BI données par des enseignants détenteurs des diplômes requis dans l'enseignement public par les heures prestées au niveau des cours du programme de baccalauréat international.

Au vu de ce qui précède, la Cour demande qu'une seule méthode de calcul soit utilisée pour tous les organismes d'enseignement privé.

f. Pour un établissement d'enseignement privé (ISL), la Cour n'a pas pu retracer le nombre d'élèves inscrits au 31 octobre au diplôme du baccalauréat international. D'après les responsables de l'école privée, les élèves ne décident que beaucoup plus tard s'ils suivent tous les modules requis pour le BI. Des pièces justificatives renseignant sur le nombre d'élèves inscrits au 31 octobre au diplôme du BI et retenus pour le calcul de la contribution de l'Etat (90%) n'ont pas pu être fournies.

6.3. Les contributions financières au profit de l'a.s.b.l. AGEDOC

Un contrat, signé en date du 29 mars 2004, régit les contributions de l'Etat aux frais de fonctionnement et d'entretien de l'a.s.b.l. AGEDOC (Association pour la Gestion des Ecoles,

des Internats et des autres établissements de formation de la Doctrine Chrétienne). Les allocations étatiques pour les écoles privées Fieldgen et Ste Anne sont ainsi regroupées en une seule contribution au profit de cette association. Selon les responsables de l'a.s.b.l., il est préférable de recevoir une dotation commune pour les deux écoles puisque l'AGEDOC fonctionne comme un seul employeur et que le regroupement en facilite la gestion.

La Cour constate que cette manière de procéder laisse à l'AGEDOC la liberté de répartir l'allocation étatique entre les deux écoles. L'AGEDOC a ainsi l'opportunité de maximiser la participation étatique aux frais de fonctionnement et aux frais d'entretien ce qui ne serait pas possible si elle était calculée sur base de décomptes individuels de chaque école.

Selon les calculs de la Cour, la participation totale allouée à l'AGEDOC aurait été inférieure de 240.301 euros (0,89% du montant total liquidé) pour 2008, respectivement de 273.049,17 euros (0,96% du montant total liquidé) pour 2009 si le calcul s'était fait séparément pour les deux écoles.

En effet, selon le contrat de 2004, la participation financière de l'Etat ne peut pas donner lieu à un excédent de recettes pour les écoles. Ainsi, la contribution à laquelle aurait eu droit l'école Ste Anne aurait été diminuée d'un montant de 262.135,61 euros en 2008 et de 285.089,12 euros en 2009, comme les dépenses de l'école étaient inférieures au montant maximal auquel elle pourrait avoir droit aux termes de la loi de 2003.

Par conséquent, la Cour constate que pour les années 2008 et 2009, l'AGEDOC a optimisé le montant de la contribution à travers une répartition ciblée du subside étatique.

La Cour exige que les deux écoles soient considérées de façon séparée afin de garantir un traitement égalitaire des bénéficiaires.

A cet égard, la Cour tient à faire remarquer que si, au niveau des frais de fonctionnement, les deux écoles ne sont pas considérées séparément, ce devrait aussi être le cas au niveau de la participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement.

A noter que le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a conclu, en date du 14 février 2006, un contrat avec l'association AGEDOC (Ecoles Privées Fieldgen et Ste Anne). L'objet du contrat vise en effet la participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement réalisées par l'association dans l'intérêt de l'extension et de la transformation des Ecoles Privées Fieldgen à Luxembourg et Ste Anne à Ettelbruck. L'engagement financier total de l'Etat sur base de ce contrat a été de 13.399.343,20 euros.

A rappeler, que selon l'article 99 de la Constitution, tout engagement financier important de l'Etat doit être autorisé par une loi spéciale. « Une loi générale détermine les seuils à partir desquels cette autorisation est requise ».

Pour la période visée par le présent rapport spécial, l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat disposait que « tout autre engagement financier, y compris les garanties de l'Etat, dont le montant dépasse la somme de 7.500.000 (sept millions cinq cent mille) euros » doit être autorisé par la loi.

Le seuil mentionné de 7.500.000 euros a par la suite été porté à 9.950.000 euros par un règlement grand-ducal du 18 mars 2009 et par après à 40.000.000 euros par la loi du 29 mai

2009 portant modification de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

En l'espèce, les subventions destinées à chacun des deux établissements scolaires étaient de 5.915.120 euros pour l'Ecole Privée Fieldgen respectivement de 7.484.223,20 euros pour l'Ecole Privée Ste Anne. Toutefois l'engagement financier de l'Etat, émanant du contrat signé avec l'a.s.b.l. AGEDOC, a été de 13.399.343,20 euros et a donc dépassé le seuil des 7.500.000 euros. Il s'agit en l'occurrence d'un fractionnement qui a permis d'éviter de devoir voter une loi spéciale telle que prévue par l'article 99 de la Constitution.

7. La contribution de l'Etat aux frais d'entretien

D'après l'article 29 (1) de la loi modifiée du 13 juin 2003, « l'Etat contribue aux frais d'entretien courants en ce qui concerne la part du locataire et la part du propriétaire pour les bâtiments affectés à l'enseignement appartenant en propriété aux établissements d'enseignement privé ou qui sont mis à leur disposition par un propriétaire privé. La participation de l'Etat ne peut dépasser les dépenses réelles, déduction faite des contributions des parents d'élèves. Elle correspond à 2 pourcent de la valeur neuve du bâtiment ».

La commission de contrôle se réfère pour l'interprétation de l'article 29 (1) au commentaire des articles qui prévoit que « la participation annuelle maximale aux dépenses non couvertes par la contribution des parents est déterminée en mettant en compte 2% de la valeur de l'immeuble à neuf. La valeur en question est le produit du volume bâti et de la valeur du m³. Pour les bâtiments des écoles étatiques dernièrement construites, cette valeur se chiffre à quelque 380 €/m³. La valeur à neuf sera déterminée annuellement dans le cadre de l'élaboration du budget des recettes et dépenses de l'Etat en prenant comme référence le coût de construction des nouvelles écoles étatiques. »

Selon les lignes de conduite de la commission de contrôle (datant du 11 janvier 2007), le ministère se réfère au lycée public dont la construction est la plus récente pour le calcul de la contribution aux frais d'entretien (2% de la valeur neuve). Actuellement la valeur neuve du Lycée Josy Barthel à Mamer sert de référence. Suivant les lois portant construction du lycée de Mamer, la valeur au m³ est de 16.443,20 LUF (407,62 €).

Le fait de se référer uniquement au dernier bâtiment construit pour la détermination de la valeur neuve présente un certain risque, étant donné que le coût au m³ peut varier en fonction d'une multitude de facteurs tels que le type de bâtiment, l'ordre d'enseignement, etc. En réponse à une question du ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle relative au calcul de la valeur à neuf des bâtiments scolaires, le directeur de l'Administration des bâtiments publics propose qu'« il faudrait décider soit du lycée de référence soit calculer une moyenne à base de bâtiments scolaires considérés de type « standard » au vu de leurs taille, complexité, type d'enseignement, programme de construction ou niveau de leurs finitions et équipements. »

En plus, la commission de contrôle continue à appliquer la valeur à neuf du lycée de Mamer bien que ce lycée ne constitue plus le dernier établissement scolaire réalisé.

Il est à souligner que le taux de 2% de la valeur neuve du bâtiment, utilisé pour déterminer la participation de l'Etat aux frais d'entretien, semble assez élevé. D'après les responsables de

l'Administration des bâtiments publics, cette valeur est bien supérieure à celle prise en compte au niveau des écoles publiques.

Au vu de ce qui précède, la Cour recommande une révision de la détermination de la valeur à neuf des bâtiments scolaires selon les propositions de l'Administration des bâtiments publics.

Par ailleurs, il est à noter que les lignes de conduite de la commission de contrôle prévoient que « tous les travaux qui visent une remise en état, sans toutefois changer la structure du bâtiment, sont à considérer comme entretien, voire même gros entretien et sont donc à charge des 2%. En revanche, tous les travaux visant une extension ou une transformation des structures des bâtiments, sont à charge du volet investissement (art. 29 (2)). En tout état de cause, l'école devrait demander l'avis préalable de la commission. »

Pour un établissement d'enseignement privé (EPF) le coût des travaux de transformation en vue de la liaison au bâtiment nouveau a été pris en compte au niveau des frais d'entretien. D'après la Cour, ces frais font partie intégrante du projet d'extension des bâtiments, subventionné à titre de frais d'investissement.

8. La contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement

8.1. Les questions relatives à la propriété foncière

Avant 2003, les écoles remplissant les critères de la loi du 31 mai 1982 bénéficiaient de l'intervention étatique uniquement au niveau des frais de fonctionnement (frais de personnel et frais d'exploitation) et des frais d'entretien (partie à assurer par le locataire). Pour les écoles exclues du régime de la loi de 1982, l'Etat luxembourgeois avait mis en oeuvre une aide financière indirecte, notamment en leur mettant à disposition des locaux scolaires et en assurant l'entretien.

Avec la participation aux dépenses d'investissement, l'Etat luxembourgeois a cessé de mettre des bâtiments à disposition des écoles non éligibles de recevoir les aides prévues par la loi de 1982. Depuis 2003, toutes les écoles privées sont censées être traitées sur un pied d'égalité.

La Cour présente dans ce qui suit trois cas de figure.

Dans un premier cas, les bâtiments mis à disposition d'une école privée (ISL) avant 2003, appartiennent à une société immobilière. L'Etat en assure le financement en ayant conclu un contrat de location-vente, respectivement de bail, avec cette société immobilière. A l'échéance dudit contrat, l'Etat devient propriétaire de ces immeubles.

Après l'entrée en vigueur de la loi de 2003, les extensions et modifications, respectivement constructions de bâtiments sont réalisées par l'école privée elle-même et financées à 80% par l'Etat.

A ce titre, l'Etat a concédé à l'ISL un droit de superficie pour deux terrains pour une durée de 50 ans. Dans le contrat de concession d'un droit de superficie du 16 avril 2008, il est précisé à l'article VI que « les bâtiments, ouvrages ou plantations élevés par ISL sur le fonds sur lequel est établi le droit de superficie lui appartiendront comme propriété immobilière pendant toute la durée du contrat », qui est de 50 ans. « A l'expiration du droit de superficie, l'Etat peut

reprendre la propriété des bâtiments, ouvrages ou plantations construits ou faits par ISL. Au moment du transfert, la valeur de remplacement tenant compte de la vétusté de ces objets sera déterminée de commun accord. (...) » (article IX).

Aux termes de cette convention, l'Etat s'est donc engagé à acquérir, le cas échéant, des immeubles, dont il a financé la construction à hauteur de 80% des frais d'investissement.

Dans un deuxième cas, le bâtiment appartient à une personne privée qui le met à disposition de l'école privée (Grandjean) pour l'exercice de son activité d'enseignement. A cet effet, une convention de prêt à usage a été signée entre parties. Ladite convention retient un certain nombre de conditions dont notamment celle que le prêt se fait à titre gratuit à la condition et aussi longtemps que le propriétaire se trouve en relations professionnelles avec l'école.

En effet il faut mentionner que le propriétaire est en même temps président du conseil d'administration de l'a.s.b.l. Ecole Privée Grandjean et directeur de l'EPG.

Concernant d'éventuels travaux d'aménagement, la convention dispose que « l'emprunteur est autorisé par la présente convention à faire procéder à des travaux (...) dans le but d'apporter des améliorations aux locaux occupés par l'École, à condition que ce soit à ses frais exclusifs (...). Relativement aux aménagements ainsi faits (...), l'emprunteur est par avance dispensé de toute obligation de remettre les lieux occupés dans leur pristin état, car ces aménagements resteront acquis aux prêteurs à la fin de la période d'occupation des locaux par l'emprunteur, sans indemnisation ni compensation (...). »

A noter que l'école privée a signé en date du 10 mars 2005 un contrat avec le ministère de l'Education nationale concernant la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et d'entretien par le biais de la loi modifiée du 13 juin 2003.

Pour la période visée par la Cour, l'EPG n'a pas bénéficié de participations étatiques aux frais d'investissement. Ceci tient au fait que tous les travaux réalisés ont été acceptés comme des travaux d'entretien et ont été remboursés par l'Etat à 100% et ce jusqu'à concurrence de 2% de la valeur neuve de l'immeuble (article 29 (1) de la loi modifiée du 13 juin 2003). Il en a été ainsi en 2009 pour les travaux de renouvellement de la toiture effectués pour une somme de 14.224,48 euros et la remise en état de l'escalier pour 9.088,92 euros.

Dans le cas d'une autre école (Waldorfschoul), les différentes classes sont réparties sur deux sites à Luxembourg-ville. Au quartier du Cents, trois pavillons sont mis gratuitement à disposition de l'école par la Ville de Luxembourg. Cet arrangement reposait sur un accord verbal qui a pris fin avec la signature d'une convention entre parties en 2011.

Le site de la Waldorfschoul au quartier du Limpertsberg appartient à l'Etat, tout comme les bâtiments et conteneurs qui y avaient été installés avant l'entrée en vigueur de la loi de 2003. L'entretien de ces immeubles est assuré par l'Etat. La mise à disposition du terrain et des bâtiments a été consentie par un accord verbal. En 2004, l'école a construit un bâtiment supplémentaire au Limpertsberg dont l'Etat a contribué financièrement à raison de 80% à la construction et au premier équipement, suivant les dispositions de la loi modifiée du 13 juin 2003.

A noter finalement qu'une succursale de la Waldorfschoul pour une classe de l'éducation précoce et une classe préscolaire existait temporairement à Eppeldorf. Un contrat de bail

réglait les relations entre la commune d'Ermsdorf en tant que propriétaire et l'école en tant que locataire. Alors que le loyer était fixé à un montant symbolique (50 euros par mois), les charges (eau et électricité) étaient financées par l'école.

Au vu de ce qui précède, la Cour tient à souligner qu'il s'agit en l'occurrence souvent d'engagements à long terme et qu'il importe de pouvoir retracer les engagements financiers et juridiques au fil des années. En effet, la situation concernant la propriété foncière n'est pas toujours claire et risque d'engendrer des frais supplémentaires à charge du budget de l'Etat.

8.2. Cadre légal - Taux de participation

Une des principales innovations de la loi de 2003 concerne l'aide à l'investissement prévue en son article 29 (2) – (4), à savoir :

« (2) Sans préjudice des dispositions prévues à l'article 99 de la Constitution, l'Etat est autorisé à participer pour ces mêmes établissements, ainsi que pour ceux profitant d'infrastructures étatiques devant être soit agrandies, soit remplacées, aux dépenses d'investissements. Les dépenses en question concernent l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, la mise en place de dispositifs de sécurité figurant au règlement grand-ducal modifié du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans la fonction publique, l'aménagement et l'équipement d'immeubles destinés aux structures d'enseignement et d'accueil.

Après approbation du devis par le ministre, l'Etat s'engage à verser une participation ne pouvant dépasser 80% du coût réel. Au cas où le coût réel dépasse le devis approuvé, la participation étatique se limite à 80% du devis approuvé.

(3) Au cas où les établissements en question sont obligés de contracter un emprunt pour assurer le préfinancement des frais d'investissement, l'Etat prend en charge les intérêts aux mêmes pourcentages tels que définis ci-avant.

(4) Si, pour une raison quelconque, l'établissement arrête les travaux énumérés ci-dessus ou décide d'affecter l'objet subsidié à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention a été allouée et ce avant l'expiration d'un délai inférieur à 10 ans, l'établissement doit rembourser les montants alloués avec les intérêts au taux légal à partir du jour du versement jusqu'au remboursement ».

D'après l'exposé des motifs du projet de loi déposé le 3 octobre 2002, « il est proposé d'appliquer une procédure analogue à celle qui a été instaurée par la loi du 8 septembre 1998 régissant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Le montant de l'aide sera de 80% de l'investissement. Cette aide concerne aussi bien les établissements disposant de leurs propres bâtiments que ceux qui, disposant à l'heure actuelle de bâtiments appartenant à l'Etat, doivent procéder à un agrandissement ou un remplacement. » (doc. parl. n° 5029, page 8)

Pour ce qui est des frais d'investissement concernant de nouvelles constructions, des travaux d'agrandissement et de rénovation, le commentaire des articles indique que « *des dispositions analogues à celles de l'article 13 de la loi relative aux relations Etat – organismes sociaux, familiaux et thérapeutiques – sont appliquées* ». (doc. parl. n° 5029, page 18)

Le subventionnement des investissements du secteur de l'enseignement privé se base ainsi sur l'article 13 de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (dite « loi ASFT ») qui dispose que « *sans préjudice des dispositions prévues à l'article 99 de la Constitution, l'Etat est autorisé à participer aux dépenses d'investissements concernant l'acquisition, la construction, la transformation, la modernisation, l'aménagement et l'équipement d'immeubles destinés à l'exercice des activités visées par la présente loi.*

La participation aux dépenses d'investissements prévue à l'alinéa qui précède peut atteindre cinquante pour cent.

Au cas où le projet répond à un besoin urgent au plan régional ou national dûment constaté par le Gouvernement en conseil, le taux peut être porté jusqu'à quatre-vingts pour cent; ce taux peut être porté jusqu'à cent pour cent dans le cas où l'Etat doit prendre l'initiative d'un projet pour répondre à un manque d'infrastructure auquel l'activité des organismes s'est révélée impuissante à pourvoir.

L'Etat peut en outre garantir, en principal, intérêts et accessoires, le remboursement d'emprunts contractés aux mêmes fins par les organismes privés; au cas où l'organisme est obligé de contracter un emprunt pour assurer le pré-financement de la part des frais d'investissements qui lui sera versée par l'Etat, ce dernier peut en prendre à sa charge les intérêts.

Si pour une raison quelconque, l'organisme arrête les travaux énumérés ci-avant ou décide d'affecter l'objet subsidié à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention a été allouée, sans l'accord préalable du ministre compétent et ce avant l'expiration d'un délai à fixer par le contrat, délai qui ne peut toutefois être inférieur à 10 ans, l'Etat, après la mise en demeure par le ministre compétent, peut exiger le remboursement des montants alloués avec les intérêts au taux légal en vigueur à partir du jour du versement jusqu'au remboursement.

Pour garantir la restitution de sa participation financière prévue par le présent article, les immeubles ayant fait l'objet d'une participation financière sont grevés d'une hypothèque légale dont l'inscription est requise par le ministre ayant alloué les participations financières précitées. L'hypothèque dont le montant ne peut pas dépasser le montant des aides accordées par l'Etat est requise pour une durée de dix ans au moins, dans la forme et de la manière prescrites par les dispositions légales en vigueur. Les conditions, les modalités et le montant de la participation de l'Etat sont fixés dans un contrat à conclure entre l'organisme et l'Etat. »

Il importe de noter que la loi « ASFT » prévoit un subventionnement des projets éligibles allant d'un taux de base de 50% à 80% au cas où le projet répond à un besoin urgent. Dans des cas exceptionnels, le taux de financement peut être porté à 100%.

Les dispositions de la loi modifiée du 13 juin 2003 se limitent toutefois à prévoir le seul cas d'une participation maximale de 80% du coût réel des projets d'investissement des écoles privées. A souligner que lors de ses contrôles la Cour a constaté que depuis l'entrée en vigueur de la loi le 1er janvier 2004, la participation de l'Etat est fixée systématiquement à la valeur maximale de 80% pour tous les projets d'investissement des écoles privées. En outre, l'hypothèque servant de garantie, qui a été instaurée par la loi « ASFT », n'a pas été intégrée au niveau de la loi de 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé.

D'après la Cour, il importe que l'Administration des bâtiments publics joue un rôle prépondérant au vu de l'enjeu financier dans le cadre du subventionnement des projets d'investissement des écoles privées. Il s'agit d'optimiser ainsi le contrôle de la réalité des investissements opérés et de s'assurer de l'économicité des dépenses faites à charge du budget de l'Etat (à voir le point 8.3).

8.3. Contrats régissant la participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement

L'Etat procède au paiement de sa participation financière au prorata des coûts réels encourus. Dans la mesure où le coût réel ne dépasse pas le devis approuvé, la participation de l'Etat s'élève à 80% du coût réel. Au cas où le coût réel dépasse le devis approuvé, la participation de l'Etat reste limitée à 80% du devis approuvé. Au fur et à mesure de l'avancement des travaux, l'organisme d'enseignement privé présente au ministère de l'Education nationale des copies certifiées conformes à l'original des factures, munies de pièces documentant leur paiement.

Lors des travaux parlementaires concernant la loi du 13 juin 2003, la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports s'était posé la question de savoir si le ministère de l'Education nationale disposait des compétences requises en vue de l'évaluation des devis présentés pouvant aller jusqu'à la construction de nouveaux complexes scolaires. Le rapport de la Commission précise à ce sujet que « lors d'une réunion de la commission parlementaire avec les représentants du Ministère de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports, ces derniers ont expliqué que lorsqu'une telle demande sera introduite, le Ministère des Travaux publics avise les dépenses envisagées. S'il les estime surfaites, il les réduit en se basant sur les dépenses étatiques effectuées dans une situation analogue. Ainsi, la Commission est rassurée quant au sérieux de l'évaluation des aides à accorder. » (doc. parl. n° 5029 (2), page 7)

Pour certains grands projets d'investissement d'écoles privées, le ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle fait appel à l'Administration des bâtiments publics (« ABP ») en matière d'infrastructures scolaires pour aviser les devis en question. Cependant, ce recours à l'ABP n'est pas systématique. Ce sont les responsables du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle qui estiment au cas par cas, selon l'envergure des projets présentés, s'il faut avoir recours à l'ABP ou non.

A noter que depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2003 et jusqu'au début 2010, vingt-cinq contrats spécifiques concernant la participation de l'Etat aux frais d'investissements des écoles privées ont été signés. Un avis de l'ABP n'a été demandé que dans neuf de ces contrats. En règle générale, les devis présentés ont été avisés favorablement par l'ABP. Dans un seul cas, le montant du devis a été diminué suite à l'avis de l'ABP.

Selon la Cour, ni le ministère de l'Education nationale, ni la commission de contrôle n'ont les compétences suffisantes en la matière. Pour ce qui est des aides à l'investissement, la Cour recommande un transfert de ces missions au centre de compétence existant, à savoir l'Administration des bâtiments publics (voir à ce sujet également le point 6.3.1). En effet, un suivi rapproché et compétent est nécessaire pour les futurs projets d'envergure comme par exemple la construction de l'École Française et du Lycée et Collège Vauban à Gasperich. La

loi du 3 décembre 2010 autorise le Gouvernement à participer au financement de la construction à Gasperich de nouveaux bâtiments pour l'École Française de Luxembourg et pour le Lycée et Collège Vauban. Les dépenses engagées ne peuvent dépasser le montant de 126.640.000 euros et sont imputables sur les crédits pour dépenses en capital du ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle. Ce montant correspond à la participation de l'Etat, soit 80% des coûts totaux estimés du projet.

Par ailleurs, la Cour recommande de mettre un terme au financement des aides à l'investissement en faveur des écoles privées par le biais d'articles budgétaires. Il s'agit en l'occurrence d'un fractionnement inutile de projets à long terme sur des années budgétaires, comme en témoignent d'ailleurs les dépassements fréquents et substantiels réalisés au niveau de l'article budgétaire 40.5.64.000 en relation avec la participation de l'Etat aux frais d'investissement des établissements d'enseignement privé (voir point 3.2 du présent rapport). Dans cette logique, la Cour recommande d'inscrire les projets d'infrastructure ainsi visés au fonds spécial « Fonds d'investissements publics scolaires » et relevant de la compétence de l'Administration des bâtiments publics du ministère du Développement durable et des Infrastructures.

9. Le Lycée Technique Privé Emile Metz : cas particulier

La participation financière de l'Etat au Lycée Technique Privé Emile Metz (« LTPEM » ci-après) est fixée par :

- des contrats se basant sur la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé. Les modalités de la participation de l'Etat aux frais de fonctionnement et aux frais d'entretien courants sont précisées dans la convention entre le ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et le LTPEM du 7 avril 2004.

et

- une convention supplémentaire conclue entre l'Etat, la Chambre de Commerce, la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch et ArcelorMittal.

A côté de la contribution de l'Etat émanant de la loi modifiée du 13 juin 2003, l'Etat couvre chaque année l'excédent des charges de l'établissement. Cette prise en charge est régie par une convention concernant l'administration du LTPEM conclue en 1995 entre l'Etat et différentes parties cocontractantes, dont notamment la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch (ainsi que la Chambre de Commerce, Arbed S.A. et MecanARBED Dommeldange S.A.).

La convention a été signée alors que la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch s'est désistée au fil des années du financement du LTPEM.

A partir de 2009, la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch s'est limitée à verser une contribution annuelle de 100.000 euros aux frais de fonctionnement du lycée.

L'Etat a alors repris le financement de tous les autres frais du lycée (à l'exception de la contribution de la Fondation et des recettes négligeables provenant de cours pour adultes, du restaurant scolaire et de la location de salles). Aucun minerval n'est payé par les parents.

En revanche, il convient de souligner que le loyer pour les immeubles représente une partie considérable des frais du lycée. Ainsi, d'après les comptes transmis à la Cour, le loyer versé à la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch pour 2009 s'est chiffré à 857.833,63 euros, équivalant à environ 10% du total des charges de cet exercice (à savoir 8.588.912,73 euros).

Le tableau 9 à la page 50 du rapport de la Cour retrace l'évolution de la contribution financière de l'Etat au LTPEM pour les années 2006 à 2010 (les subventions d'investissements pour la rénovation des bâtiments imputées à l'article 40.5.64.000 non comprises).

Au vu de ce qui précède, la Cour en vient à la conclusion que le financement du LTPEM est presque à 100% à charge du budget de l'Etat.

Partant le LTPEM ne répond pas aux critères et conditions d'éligibilité de la loi modifiée du 13 juin 2003 et ne devrait plus être financé par le biais de cette loi. La Cour ne met pas en question l'engagement financier de l'Etat auprès de cette école, mais elle recommande que le financement des dépenses courantes se fasse à charge d'un seul article budgétaire en indiquant dans son libellé le bénéficiaire « LTPEM ». Côté des frais d'investissement, les dépenses engendrées devraient être imputées au fonds spécial « Fonds d'investissements publics scolaires », tel que recommandé par la Cour sous le point 9.3 du présent rapport.

10. Conclusions de la Cour des comptes

Dans ce qui suit, la Cour reprend les principales constatations et recommandations du présent rapport spécial :

10.1. Objectifs poursuivis par le législateur et mécanismes de contrôle

a. Le minerval et le recrutement d'enseignants diplômés :

D'une manière générale, la Cour a constaté qu'il n'est pas établi que les objectifs formulés en 2003, à savoir la contribution au financement des écoles privées en vue d'alléger la charge des parents et de favoriser le recrutement d'enseignants diplômés, se soient soldés par des résultats concluants. Ainsi, l'évolution du minerval des différentes écoles a largement été influencée par d'autres facteurs. Par ailleurs, les critères de recrutement d'enseignants diplômés n'ont pas changé suite au relèvement du taux de participation étatique aux frais de fonctionnement de 80% à 90%.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre concède que la progression de l'enveloppe budgétaire globale réservée aux écoles privées n'a su contenir l'augmentation du minerval. En effet, l'attente des parents vis-à-vis de l'institution « école » et des prestations qu'elle offre s'est diversifiée avec les mutations de la société. Elle se répercute inévitablement sur le montant du minerval comme variable nouvelle à prendre en considération pour l'atteinte des objectifs visés.

Par contre, la Ministre a du mal à suivre le raisonnement de la Cour suivant lequel «*Les critères de recrutement d'enseignants diplômés n'ont pas changé suite au relèvement du taux de participation étatique aux frais de fonctionnement de 80 % à 90 %*».

Elle signale que les critères de recrutement sont ceux fixés par la loi. D'autre part, elle a pu constater un effet positif du passage du taux de participation aux frais de fonctionnement de 80 % à 90 %, à savoir que la proportion des enseignants détenteurs d'un diplôme officiellement reconnu a connu une hausse. Elle relève finalement que le taux de participation de 90% n'est appliqué qu'à condition que ces écoles suivent les programmes officiels de l'enseignement public luxembourgeois.

Au cours de la réunion du 4 février 2013, les membres de la Commission ont constaté que la proportion de 90%, voire même plus selon le représentant du ministère, d'enseignants diplômés dans l'enseignement privé est supérieur à celui existant au sein des établissements scolaires publics.

b. L'octroi d'autorisations d'établissement

En matière d'octroi d'autorisations d'établissement, la Cour donne à considérer qu'une réflexion devrait être menée afin de renforcer le rôle de l'Etat en lui permettant de prendre en compte d'autres critères que ceux prévus par l'actuelle législation tels que des critères géographiques, démographiques etc. Comblent des lacunes, éviter des doubles emplois coûteux, créer des synergies, tel devrait être un des rôles du ministère en matière d'enseignement privé.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre considère que le souhait de la Cour des Comptes est tout à fait pertinent. Elle ajoute que d'autres critères, comme ceux évoqués par la Cour se justifieraient d'autant plus que les demandes d'agrément, surtout pour des structures de moindre envergure, ne cessent d'affluer. Elle conclut que, vu les critères prévus à l'article 3 de la loi modifiée du 13 juin 2003, le ministère a très peu de marge de manœuvre quant aux possibilités de contenir les demandes dans des limites raisonnables en garantissant l'emploi judicieux des deniers publics.

c. Le contrôle pédagogique

Concernant les mécanismes de contrôle du ministère, la Cour constate que le contrôle pédagogique prévu par la loi est quasi-inexistant après la délivrance de l'autorisation d'établissement. Par conséquent l'Etat, en tant que financier principal, n'est pas en mesure d'assurer sa tâche et de garantir la sauvegarde des intérêts des élèves de l'enseignement privé. La Cour exige du ministère de mettre en place un contrôle et une inspection pédagogiques tels que prévus par la loi modifiée du 13 juin 2003.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre considère que la remarque de la Cour doit être nuancée. En effet, les établissements qui offrent l'enseignement fondamental font l'objet d'un contrôle régulier de la part des inspecteurs d'arrondissement du ressort. Les écoles postprimaires privées qui n'alignent pas leur

enseignement sur les programmes officiels du Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (Lycée Vauban, International School of Luxembourg, St. George's International School et Waldorfschoul) sont soumises au contrôle de leurs autorités et instances de tutelle.

En ce qui concerne les établissements privés de l'enseignement postprimaire qui appliquent les programmes de l'enseignement public luxembourgeois, il est vrai qu'il n'y a pas de délégué spécifique pour l'inspection pédagogique. En effet, il n'existe pas de service d'inspection pour l'enseignement secondaire public, comme la législation attribue cette mission aux directeurs des établissements scolaires. Toutefois, on pourrait arguer qu'un certain contrôle de qualité est assuré du fait que les élèves participent aux épreuves d'examen de fin d'études secondaires ou secondaires techniques au niveau national. Enfin, il y a lieu de souligner que les écoles privées appliquant les programmes officiels, sont membres de certaines commissions nationales de programmes, sans toutefois avoir voix délibérative.

d. Le contrôle matériel des aides allouées :

Au niveau du contrôle matériel des aides allouées par le ministère aux bénéficiaires, la Cour a relevé un certain nombre de carences documentant que le contrôle est lacunaire.

Au cours de la réunion du 4 février 2013, un représentant du Ministère explique que les comptes de l'année N sont clôturés en février N+1. C'est à ce moment que les établissements doivent soumettre leur comptabilité à l'Etat, alors qu'il arrive qu'elles ne présentent leurs comptes finaux que plus tard (comptabilité double). La Cour des comptes critique ainsi le fait que les budgets soumis à l'Etat ne sont souvent que provisoires.

D'autre part, la Cour des comptes évoque au point 7.2.c. de son rapport spécial (voir point 6.2.c. du présent rapport) l'existence du risque d'un double subventionnement des frais (factures prises en compte à deux niveaux). Le représentant du Ministère déclare qu'au vu de la quantité de documents à contrôler en un temps restreint, il n'est pas toujours possible de les vérifier dans leur ensemble.

e. Le transfert éventuel de compétences de la commission de contrôle vers le ministère

Plus généralement, la Cour des comptes estime que les contrôles sur place, c.-à-d. auprès des écoles, ne nécessitent pas l'intervention d'une commission de contrôle. Ils devraient être réalisés par le ministère lui-même. La Cour recommande donc un transfert de compétences de la commission vers le ministère en créant un centre de compétence qui pourrait assurer le contrôle administratif, financier et comptable des établissements scolaires privés.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre explique que la commission de contrôle ne fait qu'exécuter les missions qui lui ont été confiées par le législateur. Elle assume ainsi un rôle-clé en matière de contrôle. En effet, de par sa composition, (deux membres proviennent de l'Inspection générale des finances et un membre provient de la Direction du contrôle financier), la commission a la possibilité d'intervenir en amont, c'est-à-dire lors de l'établissement du budget et en aval lors de l'exécution budgétaire.

Toutefois, le bien-fondé de la création d'un centre de compétence auprès du ministère n'est pas contesté dans la mesure où il serait susceptible d'assurer un contrôle administratif, financier et comptable plus approfondi. Pareil centre serait à doter impérativement des ressources humaines et budgétaires requises.

10.2. Contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement et d'entretien

a. Frais de fonctionnement – respect des dispositions législatives et des lignes de conduite :

Concernant les aides aux frais de fonctionnement des écoles, la Cour constate un certain nombre d'irrégularités qui se sont produites au niveau de la gestion des aides étatiques. Elle exige le respect par tous les acteurs concernés des dispositions législatives et des lignes de conduite en place.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre indique tout d'abord qu'en ce qui concerne:

- l'application du principe comptable de la séparation des exercices;
 - la transmission des décomptes au ministère qui ne correspondraient pas toujours aux comptes définitifs;
 - le contrôle matériel des aides allouées;
 - le risque d'un double subventionnement des frais;
 - la problématique des contributions en relation avec les programmes menant au baccalauréat international,
- plusieurs constatations de la Cour des comptes n'ont pas échappé à la commission de contrôle qui a procédé au redressement des calculs et opérations comptables erronés.

La commission de contrôle a fait parvenir aux associations pour le décompte de l'année 2011 un modèle documentant le mode de calcul du passage du résultat commercial au résultat à présenter au MENFP et se basant sur une comptabilité de trésorerie.

Les lignes de conduite à respecter par les bénéficiaires seront revues. Une version consolidée de ces lignes de conduite sera envoyée aux écoles privées pour être applicables à la prochaine rentrée scolaire.

b. Difficulté de retracer la base des calculs du coût par élève :

Par ailleurs, la Cour constate qu'il est difficile, voire impossible de retracer l'origine des différents montants pris en considération pour la détermination du coût par élève, qui est à la base du calcul de la contribution de l'Etat aux frais de fonctionnement. Dans une optique de transparence, la Cour recommande au ministère de fixer une méthode officielle de calcul du coût par élève et de fournir les détails de ce calcul aux écoles privées concernées.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre indique que les articles 23 et 26 de la loi modifiée du 13 juin 2003 fixent les facteurs à prendre en

considération pour la détermination du coût par élève respectivement de l'enseignement fondamental et de l'enseignement postprimaire.

Ces montants sont déterminés annuellement et les détails des calculs sont à la disposition des écoles privées.

c. Regroupement vs fractionnement des aides :

Concernant la contribution de l'Etat aux écoles privées Fieldgen et Ste Anne, la Cour constate que les aides aux frais de fonctionnement des écoles sont regroupées en une seule contribution au profit de l'a.s.b.l. AGEDOC, de façon à permettre aux écoles d'optimiser le montant de la contribution. Par contre, au niveau des aides à l'investissement, les subventions des deux établissements ont été fractionnées pour rester en dessous du seuil de 7.500.000 euros à partir duquel une loi spéciale aurait dû être votée.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre déclare que le contrat qui règle les relations entre l'Etat et les écoles privées «Fieldgen et Sainte Anne» est conclu avec l'a.s.b.l. AGEDOC et non pas avec les écoles séparément.

Le regroupement des deux écoles en une seule a.s.b.l. sous un seul contrat collectif, permet à l'AGEDOC de négocier avec un seul interlocuteur syndical et ainsi de rémunérer son personnel de façon uniforme.

Selon les calculs fournis par l'association, le regroupement des aides aux frais de fonctionnement en une seule contribution a permis à l'Etat de réaliser des économies conformément au tableau publié à la page 70 du rapport spécial de la Cour des comptes.

S'agissant du subventionnement d'un investissement, il est évident que celui-ci est accordé pour un projet concret réalisé soit sur le site de l'école «Sainte-Anne» à Ettelbrück, soit sur le site de l'école « Fieldgen » à Luxembourg-Gare. Il s'agit clairement de deux projets distincts réalisés sur deux sites distincts. L'intention n'a nullement été de rester en-dessous du seuil à partir duquel une loi spéciale est de rigueur.

d. Aides aux frais d'entretien – valeur de référence :

Au sujet des aides aux frais d'entretien, la Cour constate que la valeur de référence actuellement utilisée pour calculer la participation de l'Etat aux frais d'entretien présente certains désavantages. Partant, elle recommande au ministère de revoir l'estimation de la valeur à neuf des bâtiments scolaires, selon les propositions de l'Administration des bâtiments publics.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre rappelle que l'article 29 de la loi applicable stipule que *«(1) L'Etat contribue aux frais d'entretien courants en ce qui concerne la part du locataire et la part du propriétaire pour les bâtiments affectés à l'enseignement appartenant en propriété aux établissements d'enseignement privé ou qui sont mis à leur disposition par un propriétaire privé. La participation de l'Etat ne peut dépasser*

les dépenses réelles, déduction faite des contributions des parents d'élèves. Elle correspond à 2 pour cent de la valeur neuve du bâtiment.»

La valeur de référence prise en compte pour calculer la participation de l'État aux frais d'entretien a été celle du Lycée Josy Barthel à Mamer. En effet, pour la période du contrôle effectué par la Cour, il s'agissait de la seule valeur de référence disponible puisqu'à ce stade le décompte réalisé pour les écoles publiques ouvertes postérieurement n'était pas encore finalisé.

Au cours de la réunion du 4 février 2013, un représentant du ministère explique qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de la loi de 2003, le Ministère avait demandé à l'Administration des Bâtiments publics de réaliser une estimation de la valeur des infrastructures des différents établissements d'enseignement privé. L'Administration n'ayant pas été dans la mesure de réaliser ces estimations, la commission de contrôle a décidé de prendre pour référence le prix au mètre-cube de l'établissement scolaire public le plus récent (le lycée de Mamer au moment de la prise de décision). A l'heure actuelle, le prix du mètre cube dans le public s'élève à quelques 504 euros, alors que celui appliqué aux établissements de l'enseignement privé y est légèrement inférieur.

Le représentant du ministère a encore précisé que les contrats avec les établissements privés prévoient des prix fixes et ne tiennent donc pas compte de l'évolution de l'indice à la construction.

10.3. Contribution de l'Etat aux dépenses d'investissement

a. Transfert de certaines missions à l'Administration des bâtiments publics :

D'après la Cour, il importe que l'Administration des bâtiments publics joue un rôle prépondérant au vu de l'enjeu financier dans le cadre du subventionnement des projets d'investissement des écoles privées. Il s'agit d'optimiser ainsi le contrôle de la réalité des investissements opérés et de s'assurer de l'économicité des dépenses faites à charge du budget de l'Etat. Ni le ministère de l'Education nationale, ni la commission de contrôle n'ont les compétences suffisantes en matière de projets d'infrastructure scolaire de grande envergure. La Cour recommande un transfert de ces missions à l'Administration des bâtiments publics afin d'assurer une prise en charge et un suivi compétent des projets d'investissement des écoles privées.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre rappelle que l'article 29 (2) de la loi applicable délimite le champ d'application de la participation étatique aux frais d'investissement en même temps qu'elle désigne les autorités intervenantes, à savoir: le ministre de tutelle et le ministre en charge de la sécurité dans la fonction publique. La législation actuelle ne prévoit pas l'implication de l'Administration des Bâtiments publics. Le transfert de cette mission à l'Administration des Bâtiments publics implique donc une modification de la loi modifiée du 13 juin 2003. Toujours est-il que pour les projets d'envergure, l'avis de l'Administration des Bâtiments publics a été sollicité au stade de l'avant-projet détaillé (APD).

b. Imputation des aides au Fonds d'investissements publics scolaires :

Finalement, la Cour des comptes recommande de mettre un terme au financement des aides à l'investissement en faveur des écoles privées par le biais d'articles budgétaires, afin d'éviter un fractionnement inutile sur des années budgétaires de projets à long terme. Il serait utile d'imputer les dépenses concernant les projets d'infrastructure visés au fonds spécial « Fonds d'investissements publics scolaires » relevant de la compétence de l'Administration des bâtiments publics.

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre souscrit entièrement à l'idée d'imputer les dépenses concernant les projets d'infrastructure à un fonds spécial tout en étant d'avis qu'il s'agira de créer un fonds spécial nouveau. En effet, le fonds d'investissement public scolaire ne lui semble pas être la solution appropriée.

Les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire partagent cet avis. Ils rappellent que l'Etat est le maître d'ouvrage des établissements scolaires publics, ce qui n'est pas le cas pour les établissements de l'enseignement privé.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire soutient l'idée de la création d'un fonds spécial nouveau spécifiquement dédié au financement des contributions de l'Etat aux dépenses d'investissement des établissements de l'enseignement privé.

10.4. Divers - Situation du Lycée Technique privé Emile Metz :

Pour ce qui est du Lycée Technique Privé Emile Metz, la Cour est venue à la conclusion que son financement est presque à 100% à charge du budget de l'Etat. Partant le LTPEM ne répond pas aux critères et conditions d'éligibilité de la loi modifiée du 13 juin 2003 et ne devrait plus être financé par le biais de cette loi. La Cour ne met pas en question l'engagement financier de l'Etat auprès de cette école, mais elle recommande que le financement des dépenses courantes se fasse à charge d'un seul article budgétaire en indiquant dans son libellé le bénéficiaire « LTPEM ». Quant aux frais d'investissement, les dépenses engendrées devraient être imputées au fonds spécial « Fonds d'investissements publics scolaires ».

Dans sa réponse écrite, annexée au rapport de la Cour des comptes, la Ministre revient d'abord au constat de la Cour des comptes selon lequel «le LTPEM ne répond pas aux critères et conditions d'éligibilité de la loi modifiée du 13 juin 2003 et ne devrait plus être financé par cette loi.»

Elle attire l'attention sur le fait que la Fondation Lycée technique privée Emile Metz qui gère le LTPEM remplit certainement les conditions définies à l'article 3 du titre I de la loi du 13 juin 2003.

En outre, elle a été constituée selon la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif, elle a pour seul but des activités d'enseignement et de formation, elle est l'employeur des enseignants et du personnel administratif et technique et elle est le propriétaire ou elle a la jouissance des biens meubles et immeubles affectés à l'enseignement.

Partant, la Fondation en question remplit les conditions définies à l'article 17 de la loi modifiée du 13 juin 2003 précitée qui président à l'octroi d'une contribution de la part de l'Etat.

Quant à la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle le financement des dépenses courantes du LTPPEM doit se faire à charge d'un seul article budgétaire, la Ministre constate tout d'abord que le LTPPEM est en droit de bénéficier d'une aide de l'Etat conformément aux dispositions de la loi modifiée du 13 juin 2003 concernant les relations entre l'Etat et l'enseignement privé (voir ci-dessus). Cette aide fait partie du crédit inscrit à l'article 10.5.44.000 libellé «Participation de l'Etat aux frais des établissements privés d'enseignement fondamental, secondaire et secondaire technique».

Par ailleurs, aux termes de la convention du 17 juillet 1995, conclue entre l'Etat, la Chambre de Commerce du Grand-Duché de Luxembourg, la société ARBED S.A., la société MecanARBED Dommeldange s.à r.l. et la Fondation Veuve Emile Metz-Tesch, «l'Etat prendra à sa charge, le cas échéant, l'excédent annuel des dépenses sur les recettes de la Fondation LTPPEM, solde qui résulte de l'exploitation du lycée après bonification de subsides, dons et revenus de toute nature (...)».

La contribution de l'Etat à la Fondation LTPPEM, créée le 19 juillet 1995, se trouve inscrite à l'article 10.0.33.000, libellé «Participation financière de l'Etat aux frais de fonctionnement de la fondation Lycée technique privé Emile Metz».

La Ministre conclut que l'inscription au budget de l'Etat de deux articles budgétaires est ainsi parfaitement justifiée.

11. Conclusions et recommandations de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire

1) Au cours de la réunion du 4 février 2013, les membres de la Commission ont retenu avoir du mal à suivre le raisonnement de la Cour des comptes en ce qui concerne les critères de recrutement d'enseignants diplômés. La Commission se rallie aux explications de la Ministre arguant que les critères de recrutement sont ceux fixés par la loi et que l'augmentation du taux de participation aux frais de fonctionnement (de 80 à 90%) a sûrement eu des effets positifs sur la proportion des enseignants détenteurs d'un diplôme officiellement reconnu pour les écoles suivant les programmes officiels de l'enseignement public luxembourgeois.

2) En ce qui concerne l'octroi d'autorisations d'établissement, la Commission soutient les réflexions de la Cour des comptes et de la Ministre concernant une révision des critères prévus par l'actuelle législation et visant à renforcer le rôle de l'Etat en lui accordant une plus grande marge de manœuvre dans ses efforts de contenir les demandes dans les limites raisonnables.

3) Pour ce qui est du transfert éventuel de compétences de la commission de contrôle vers le ministère lui-même, la Commission se rallie aux vues de la Cour des comptes proposant la création d'un centre de compétence dont la Ministre approuve également le bien-fondé dans le but d'assurer un contrôle administratif et financier plus approfondi grâce à une adaptation des ressources humaines et budgétaires.

4) Quant au problème du regroupement, respectivement du fractionnement des aides aux écoles privées Fieldgen et Sainte-Anne, la Commission partage les vues de la Ministre. En effet, en ce qui concerne les aides aux frais de fonctionnement, elles sont regroupées en une seule contribution vu que le contrat qui règle les relations entre l'Etat et les deux écoles est conclu avec l'asbl AGEDOC et non pas avec les écoles séparément.

Pour ce qui est du subventionnement d'un investissement, celui-ci est accordé pour des projets concrets distincts réalisés sur deux sites distincts.

5) Les membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire partagent l'avis de la Ministre et de la Cour des comptes relatif au financement des aides à l'investissement en faveur des écoles privées pour des projets à long terme par le biais d'articles budgétaires. Ils soutiennent l'idée de la création d'un fonds spécial nouveau spécifiquement dédié au financement des contributions de l'Etat aux dépenses d'investissement des établissements de l'enseignement privé.

Luxembourg, le 5 juillet 2013

Le Président,
Anne BRASSEUR

Le Rapporteur,
Fernand DIEDERICH