

mc15-019

Projet de loi
portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse (n° 6410)

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

Le présent avis porte sur le projet de loi portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse dans sa version coordonnée figurant dans le document parlementaire n° 6410/13 (18.2.2015).

Le texte sous examen a pour objectif d'une part de contribuer à garantir un niveau de qualité élevé en matière de garde d'enfants (motivation initiale du dépôt du projet de loi), d'autre part de conformer le dispositif du chèque-service accueil à la législation européenne en supprimant la clause de résidence et en permettant aux enfants des travailleurs frontaliers d'en bénéficier (dispositions insérées par les derniers amendements gouvernementaux).

L'exposé des motifs accompagnant ces amendements, le programme Gouvernemental ainsi les propos tenus par des membres du Gouvernement, laissent toutefois entrevoir des changements supplémentaires importants au niveau de l'accueil de la petite enfance dans un avenir proche (promotion du multilinguisme, gratuité de l'accueil...). Tout semble indiquer que ces changements ne manqueront pas d'avoir un impact sur l'organisation de la garde d'enfants, y compris sur le dispositif du chèque-service accueil. Alors que la nécessité de se conformer à la législation européenne explique le dépôt anticipé des amendements sous examen, il aurait été plus facile de se prononcer sur la vision d'ensemble du gouvernement relative à l'accueil des jeunes enfants. L'évaluation de l'impact de la politique gouvernementale dans ce domaine sur les communes, effectuée dans le présent avis, ne peut donc être que partielle et provisoire.

1. Conséquences de l'abolition de la clause de résidence sur les services d'éducation et d'accueil communaux

Une question primordiale pour les communes est celle de l'impact de l'exportabilité du CSA sur leurs structures d'éducation et d'accueil.

Dans leur réponse à une question parlementaire de Monsieur le Député Marc Spautz (n° 936), Messieurs les Ministres de l'Éducation nationale et de l'Intérieur estiment que 2.300 enfants non-résidents âgés de 0 à 3 ans et 3.200 enfants âgés de 4 à 12 ans pourront bénéficier du CSA au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Ils spécifient toutefois également que les gestionnaires des services d'éducation et d'accueil, y compris donc les communes et leurs gestionnaires, peuvent « *définir de manière autonome leurs priorités d'admission et ceci en fonction de leur capacité déterminée par l'agrément ministériel et de leurs spécificités locales* ».

Ces affirmations sont a priori rassurantes pour les communes, dans la mesure où il en ressort une volonté politique de ne pas créer d'obligation légale pour les communes d'élargir leur offre pour satisfaire à une augmentation éventuelle de la demande de la part de parents qui habitent à l'étranger et de laisser aux communes la liberté de fixer leurs propres critères d'admission. Sans que cela ne soit mentionné explicitement, ces propos laissent sous-entendre que les communes pourront, comme c'est déjà souvent le cas actuellement, continuer à attribuer en priorité des places aux enfants qui résident sur le territoire communal.

Tout en saluant cette attitude des membres du Gouvernement, le SYVICOL constate cependant que la réponse des ministres n'est pas en concordance avec les dispositions du projet de loi. En effet, celui-ci stipule à l'article 22 (1) §2 « *Le bénéficiaire du chèque-service-accueil se fait en fonction des offres disponibles et des besoins de l'enfant.* ». Prise au sens strict, cette disposition exclut la possibilité d'utiliser le lieu de résidence comme critère de sélection pour l'attribution d'une place dans une structure d'accueil et oblige de fait les gestionnaires à articuler leur politique d'admission autour du besoin de l'enfant, où qu'il réside. Or, si l'attribution de places par les communes se fait d'ores et déjà selon des critères sociaux (admission prioritaire d'enfants issus de familles monoparentales, de milieux défavorisés...), ceux-ci sont en règle générale subsidiaires à celui du lieu de résidence.

L'imposition d'obligations aux communes en matière de création et de financement de services publics pour des personnes ne résidant pas sur leur territoire est, selon le SYVICOL, contraire sinon à la lettre, au moins à l'esprit de la Constitution¹, et de la loi communale². Les membres du Conseil communal sont démocratiquement responsables devant leurs électeurs ; leur mission est d'organiser sur leur territoire les services dans le meilleur intérêt de la population locale ; les moyens financiers de la commune sont destinés au financement de mesures censées améliorer la qualité de vie de leurs habitants. Si un certain nombre de services sont accessibles à des non-résidents, notamment lorsqu'ils ont un rayonnement régional (piscine, théâtre...), la décision y relative appartient aux autorités communales. En revanche, il peut aussi arriver qu'elles réservent certaines prestations à la population locale.

Il en découle que les communes devront en tout état de cause rester libres de recourir au critère du lieu de résidence, si elles le souhaitent. Ceci est en concordance avec les propos tenus par les membres du Gouvernement. Le texte du projet de loi ne donne pas de garanties suffisantes aux communes et il convient d'insérer une disposition non-équivoque confirmant l'autonomie communale dans ce domaine.

¹ « Art.107 (1) Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres.»

² « Art. 28. Le conseil communal règle tout ce qui est d'intérêt communal;... »

2. Liens entre critères d'admission pour l'enseignement fondamental d'une part, et pour les structures d'éducation et d'accueil d'autre part

Dans leur réponse à la question parlementaire précitée, les ministres affirment que « l'accès à un service d'éducation et d'accueil ne donne pas automatiquement lieu à l'admission à l'école fondamentale. » Or, l'article 22 (1) crée un lien explicite entre le chèque-service-accueil et la scolarisation dans l'enseignement fondamental (« *En vue de s'acquitter de la mission de service public (...) qui consiste à soutenir la scolarisation de l'enfant dans l'enseignement fondamental luxembourgeois, l'Etat est autorisé à accorder une aide financière appelée « chèque-service-accueil* »). Ces dispositions semblent indiquer que la finalité du CSA est justement d'appuyer la scolarisation dans l'enseignement fondamental, et ce d'autant plus que le commentaire des articles spécifie que la suppression de la clause de résidence est motivée par le souci « *de ne pas exclure les enfants des frontaliers visant une scolarisation au Grand-Duché de Luxembourg de l'aide financière accordée dans le cadre du chèque-service-accueil* ». Les propos des membres du Gouvernement ne reflètent ainsi pas exactement le texte du projet de loi.

En tout état de cause une modification textuelle de l'article 22 s'impose si l'intention du Gouvernement n'est pas d'encourager la scolarisation des enfants de frontaliers dans l'enseignement fondamental luxembourgeois.

Le SYVICOL estime que la question devrait aussi être posée dans le sens inverse : quelles sont les conséquences de l'article 20 de la loi par la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, qui crée la possibilité d'une admission d'un enfant dans une école autre que celle de sa commune de résidence, sur la politique d'admission dans les structures d'éducation et d'accueil communales ?

L'article en question stipule que, si l'organisation scolaire le permet et si le demandeur avance un motif valable, le collège des bourgmestre et échevins donne suite à la demande de parents désirant admettre leur enfant dans une autre école que celle de la commune où ils résident. Un des motifs explicitement reconnus valables par la loi « *la situation du lieu de travail d'un des parents* » (art.20). En pratique, une fois que l'admission de l'enfant à l'école est acceptée, celle à la maison relais communale en devient généralement la suite logique.

Or, si les communes acceptent le lieu de travail des parents comme critère d'admission à l'école et, par ricochet, à la maison relais, ne seront-elles pas alors obligées, afin d'éviter de s'exposer à des reproches de discrimination, de proposer les mêmes conditions aux travailleurs frontaliers dont le lieu de travail est situé sur le territoire de leur commune? Conditionner l'accès de la maison relais à l'admission à l'école est certes une démarche envisageable, mais éventuellement risquée d'un point de vue juridique : cela signifierait de fait que le motif du lieu de travail pourra être avancé pour l'admission à l'école mais non pour l'admission à la maison relais.

Si ces questions peuvent à première vue paraître anodines, force est de constater que toute imprécision, tout flou juridique dans ce domaine risque d'avoir des conséquences importantes pour le secteur communal. Le SYVICOL souhaite que la future législation soit aussi claire que possible sur ces points et évite de reporter les responsabilités sur les autorités communales.

3. Calcul de la participation financière des parents et modalités d'adhésion au Chèque-service accueil

L'article 9 du règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le chèque-service-accueil définit actuellement les modalités de calcul de la participation financières des parents aux tarifs des services d'éducation et d'accueil. En règle générale, ce calcul, qui se base sur les bulletins d'impôt ou les fiches de rémunérations des parents, est effectué en même temps que l'adhésion au CSA, dont les modalités sont définies à l'article 10. Ces deux procédures sont exécutées par l'administration communale de résidence de l'enfant sur base d'un outil informatique mis à disposition par l'Etat. Elles représentent déjà aujourd'hui une charge de travail non-négligeable pour les administrations, dans la mesure où les informations à enregistrer sont nombreuses et l'adhésion, y compris le calcul de la participation financière, n'est valable que pendant 12 mois, obligeant les parents à se déplacer tous les ans à la commune.

Le projet de loi sous examen (art. 23) vise à remplacer les dispositions précitées par l'introduction d'un dispositif administratif beaucoup plus pointu pour déterminer la situation de revenu des parents et donc le calcul du CSA, et ce notamment par le biais de la prise en compte

- de différents cas de figure qui peuvent se présenter au niveau de la composition du ménage (y compris le cas échéant, des indications concernant le versement de pensions alimentaires)
- de situations particulières des enfants (placement judiciaire/volontaire dans une institution, situation de précarité et d'exclusion sociale...).

Le projet de loi ne spécifie pas quelle autorité sera chargée du calcul de la participation financière des parents. Le SYVICOL ne verrait aucun inconvénient à ce que le Gouvernement mette en place un service étatique spécifique chargé de la gestion de ces démarches administratives, vu notamment la complexité croissante des dossiers et du nombre de données de plus en plus important à traiter et à contrôler. Si, toutefois, le Gouvernement entend plutôt continuer à mettre à contribution les communes, cette mission devrait être inscrite explicitement dans le projet de loi. Dans cette hypothèse, le SYVICOL estime que les communes devraient se voir octroyer par l'Etat une compensation financière pour l'exercice de ces tâches administratives.

A noter que de multiples questions d'ordre pratique se poseront au niveau de la constitution des dossiers devant permettre de déterminer les revenus des ménages. Si cette charge doit être assumée par les communes, le SYVICOL prie le Gouvernement de bien vouloir l'associer à l'élaboration du règlement grand-ducal censé définir les pièces servant à documenter ce revenu (art. 23 (1)).

Le projet de loi ne fournit pas non plus d'informations sur la manière dont ces démarches seront traitées une fois que l'exportabilité sera instaurée. En s'appuyant sur le raisonnement déjà exposé au point 1, le SYVICOL insiste sur le fait que les communes ne devraient pas être chargées de la gestion des dossiers CSA de personnes ne résidant pas sur leur territoire. En tout état de cause, il estime que les administrations communales ne sont pas en mesure d'assurer la gestion et le contrôle de pièces issues par des administrations publiques étrangères (bulletin d'impôt, fiches de rémunération si le conjoint ne travaille pas au Luxembourg), a fortiori lorsqu'elles sont censées renseigner sur des données aussi complexes que la composition du ménage ou le versement de pensions alimentaires.

De l'avis du SYVICOL, la seule solution envisageable consiste dans l'instauration d'un guichet unique étatique, avec du personnel formé spécialement pour traiter les dossiers des frontaliers qui souhaitent bénéficier du CSA.

4. Nouveau mécanisme de calcul des participations financières

Le projet de loi introduit un nouveau mécanisme de calcul du Chèque-Service-Accueil / de la participation étatique aux frais des services d'éducation et d'accueil.

Le texte ne fait pas de distinction entre le secteur conventionné et le secteur non-conventionné (commercial) et introduit a priori des dispositions uniformes pour tous les prestataires. Dans son avis du 31 mars 2015, la Chambre des salariés en déduit - prématurément, comme l'espère le SYVICOL - que le secteur conventionné va disparaître (alinéa 45).

Il convient de rappeler qu'à l'heure actuelle, l'organisation et le financement des structures conventionnées n'est pas uniquement régi par le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 instituant le chèque-service-accueil (que le projet de loi sous examen vise à remplacer) mais aussi par la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Le secteur conventionné est ainsi soumis à des modalités de gestion particulières fixées dans les conventions bipartites/tripartites que l'Etat signe avec les communes et, le cas échéant les organismes gestionnaires mandatés par les communes. Ces conventions déterminent surtout le soutien financier de l'Etat à ces structures ; rappelons qu'actuellement, l'Etat prend en charge 75% du déficit des structures conventionnées.

A l'inverse, les structures commerciales bénéficient actuellement aussi de conditions particulières, différentes de celles du secteur conventionné. En effet, ces structures sont libres dans leur politique tarifaire, tandis que pour les structures conventionnées le plein tarif figurant dans le règlement grand-ducal modifié du 13 février 2009 constitue un maximum facturable aux parents.

A la différence du système actuel, l'aide financière CSA de l'Etat est versée directement aux prestataires. Toutefois, les revenus cumulés de la participation des parents d'une part, et du CSA d'autre part, ne suffiront pas à couvrir la totalité des frais des structures conventionnées. Or, ni le projet de loi, ni son commentaire des articles ne donnent des indications quant aux futures modalités de prise en charge de leur déficit financier. Le SYVICOL s'inquiète de cette absence de dispositions claires concernant le financement futur du secteur conventionné, notamment à la lumière de l'introduction projetée de la gratuité de l'accueil pour la petite enfance, et demande au gouvernement d'effectuer, sur base des chiffres actuels, des simulations relatives à l'impact financier du nouveau dispositif sur le secteur communal. Rappelons que le SYVICOL réclame depuis longtemps que la fiche financière annexée aux projets de loi soit complétée d'une rubrique chiffrant les répercussions budgétaires de ceux-ci sur les communes.

Vu ce qui précède, la question de l'opportunité d'appliquer des règles de gestion et de modalités de financement uniformes à tous les acteurs du secteur, devrait être posée, alors que ceux-ci fonctionnent en réalité selon des logiques tout à fait différentes. L'acceptation que les contraintes du secteur public et du secteur privé ne sont pas les mêmes, permettrait d'adopter une approche différenciée qui tient compte des spécificités des uns et des autres.

5. Diminution du seuil maximal de prise en charge de 7,5 à 6 Euros pour le secteur conventionné

D'après l'article 26 du projet de loi, l'aide maximale de l'Etat au titre du chèque-service-accueil est désormais fixée à 6 Euros pour le secteur conventionné et ce dans un souci d'introduire les mêmes valeurs que dans le secteur commercial. Selon le commentaire des articles (voir PL 6410/7), « *l'impact de cette mesure est considéré comme marginal puisqu'elle ne touche qu'une minorité de bénéficiaires.* ». Le SYVICOL n'est pas en mesure d'évaluer l'exactitude de cette affirmation et aurait souhaité que des indications plus précises y relatives figurent dans la fiche financière.

Toujours est-il que la diminution du seuil – dans la mesure où le tarif maximum a jusqu'à présent été en même temps le maximum facturable pour les structures conventionnées - entraîne une hausse équivalente du déficit de ces dernières, qui est pris en charge à hauteur de 25% par les communes. Vu les hausses des dépenses d'ores et déjà à prévoir en raison de la revalorisation de la carrière des éducateurs et de la transposition de l'accord salarial dans la fonction publique, le Gouvernement devrait s'abstenir d'aggraver encore la situation par une telle mesure.

Enfin, vu les nombreuses modifications qui ont été apportées au cours des dernières années au dispositif financier réglant le CSA, le SYVICOL est d'avis qu'il serait préférable d'en régler le détail dans un règlement grand-ducal plutôt que dans la loi, le premier instrument réglementaire étant plus facilement adaptable lorsque des changements deviennent nécessaires.

6. Transmission d'informations démographiques et documentation des activités communales pour enfants et pour jeunes

De l'avis du SYVICOL, il n'est pas nécessaire de créer à l'égard des communes une obligation légale en vue de la transmission au ministre d'informations démographiques relatives aux enfants et aux jeunes ainsi que d'une documentation de la politique communale à l'égard de cette population-cible (art.37). En effet, les communes ont l'habitude de communiquer ce type d'informations aux membres du gouvernement sur simple demande.

Luxembourg, le 29 juin 2015