



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Répartition des responsabilités entre l'État et les communes en matière d'enseignement

Prise de position du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

La dernière décennie a été caractérisée par divers changements dans l'organisation de l'enseignement fondamental et dans le rôle qui revient aux communes dans ce contexte.

En septembre 2019, Monsieur le Ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a sollicité l'avis du SYVICOL concernant la répartition des compétences en matière d'enseignement.

Lors de deux réunions l'an dernier, les membres de la commission consultative du SYVICOL se sont penchés sur cette question assez vaste. Les conclusions desdites réunions ont ensuite été analysé et discuté par le comité du SYVICOL, ce qui a permis d'élaborer la présente prise de position.

En principe, les considérations suivantes se concentrent sur l'enseignement formel, mais touchent également pour divers points le domaine de l'éducation non-formelle, surtout en ce qui concerne la coopération dans les structures mixtes et les activités extrascolaires.

II. Mise à disposition et entretien des bâtiments scolaires et mixtes

Les communes sont les autorités les plus proches des citoyens, elles ont un bon aperçu de la composition socio-économique de leur population, et une appréciation du futur développement démographique sur leur territoire.

Dans cette optique, le SYVICOL estime qu'il est indispensable que les communes restent compétentes pour la mise à disposition des infrastructures nécessaires pour l'enseignement fondamental.

Il est cependant incontestable que les communes doivent disposer d'un nombre croissant de locaux pour les activités liées directement ou indirectement à l'enseignement fondamental, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les budgets communaux.



Aux salles de classes pour l'enseignement régulier des élèves s'ajoutent des salles de motricité, des salles pour enfants à besoins particuliers ou spécifiques, des halls sportifs, des salles de relaxation, une bibliothèque, etc. Par ailleurs, le nombre croissant de personnel et d'équipes multi-professionnelles intervenant dans les écoles fait encore augmenter le besoin de locaux.

Le SYVICOL note également la complexité croissante des règles et procédures applicables à la construction d'infrastructures scolaires et d'infrastructures mixtes. Les communes sont obligées de demander jusqu'à 6 différents ministères (MI, MENJE, Sport, Santé, ITM, SNSFP) en leur avis, et il se peut que ces avis s'avèrent contradictoires dans leurs conclusions. Pour cette raison, le SYVICOL revendique la désignation d'un seul interlocuteur privilégié pour les communes pour toutes les questions concernant la construction, la rénovation et le financement de bâtiments scolaires et mixtes. Il s'agirait d'un « guichet unique » au sein duquel les différentes autorités compétentes se concerteraient entre elles et fourniraient ensuite à la commune demanderesse une réponse coordonnée.

En plus, il importerait d'introduire une plateforme électronique d'échange avec les autorités concernées, sur laquelle les communes pourraient charger un seul dossier contenant toutes les pièces relatives à leur projet. Une telle plateforme constituerait une profonde simplification administrative et permettrait aux communes de suivre la progression de leur dossier à tout moment.

III. Mise à disposition et entretien de l'équipement scolaire (y compris équipement TIC)

L'équipement scolaire comprend de plus en plus d'équipement technique, par exemple des tableaux interactifs et des tablettes. Les frais connexes à la digitalisation des salles de classe augmentent continuellement pour les communes (remplacement de matériel obsolète, mise à jour des logiciels, acquisition d'accessoires informatiques, etc.) et grèvent sévèrement les budgets communaux. Cependant, les dépenses pour livres, papier, impressions et autre matériel didactique ne diminuent pas dans les écoles.

Le SYVICOL tient à remercier Monsieur le Ministre pour l'envoi, par le Centre de gestion informatique de l'éducation, du *Guide du matériel informatique dans les écoles fondamentales* en novembre 2019. Il note tout particulièrement l'affirmation aux pages 4 et 7 du guide que l'équipement minimal recommandé par salle de classe est d'un ordinateur pour 5 élèves et que la distribution de tablettes à tous les élèves n'est pas préconisée.

Malgré cela, et tandis que le guide introduit certaines recommandations utiles concernant l'acquisition et l'entretien de l'équipement TIC dans l'enseignement fondamental, les coûts liés à la digitalisation des salles de classes restent intégralement à charge des budgets communaux.

Dans la recherche d'un mode de répartition des frais de l'enseignement fondamental entre l'Etat et les communes, le SYVICOL propose de se laisser guider par les compétences des deux parties. Si la mise à disposition des infrastructures revient aux communes, sans préjudice du cofinancement étatique, tout ce qui concerne l'enseignement proprement-dit et les aspects



pédagogiques relève de la compétence de l'Etat. Le matériel pédagogique nécessaire devrait donc logiquement être à charge de ce dernier.

En ce qui concerne le matériel informatique, ceci permettrait une plus grande implication du Centre de gestion informatique de l'éducation (CGIE), qui pourrait centraliser l'achat et l'entretien de l'équipement en question. Ceci présenterait également un avantage pour les élèves qui changent leurs lieux de résidence. Ils auraient la possibilité d'utiliser le même équipement technique auquel ils s'étaient habitués dans leur ancienne école.

Une deuxième raison est liée à la considération que tous les élèves devraient avoir les mêmes opportunités, et par analogie, le droit au même équipement scolaire. Cette approche garantirait que chaque élève aurait accès aux mêmes outils pédagogiques et bénéficierait donc des mêmes chances dans sa formation scolaire.

IV. Financement des structures et participation financière de l'Etat

Compte tenu de l'évolution des besoins en matière de locaux dans les écoles fondamentales, ainsi qu'en raison de l'augmentation du coût de construction, les modalités de calcul des subventions pour la construction des infrastructures scolaires et mixtes ne semblent plus adéquates par rapport à la réalité au terrain.

En premier lieu, il serait primordial d'adapter certains plafonds, qui n'ont pas évolué depuis de nombreuses années, à la croissance générale des prix de la construction et de les lier à un indice assurant leur progression dans le futur.

Parallèlement, le SYVICOL plaide pour une révision en profondeur des règles concernant le calcul de la participation financière des différents ministères (Education, Intérieur, Sports) et une définition plus transparente des critères d'octroi des aides financières. L'attribution de subsides aux communes par l'Etat suit des règles hétérogènes et manque de transparence et de prévisibilité.

Comme énoncé dans sa prise de position de novembre 2018 intitulée *La perspective des communes dans la formation d'un nouveau gouvernement*, le SYVICOL demande une uniformisation des procédures et des modalités d'attribution d'aides financières à travers les ministères. La collaboration des communes avec le ministère des Sports pourrait servir de source d'inspiration pour un tel système.

Il demande en plus une fixation des taux de subvention, de même que des forfaits et plafonds éventuels, non par des règles internes opaques, mais par des textes normatifs publiquement accessibles. Ces règlements doivent être pris en dialogue avec le SYVICOL et les parties prenantes, afin qu'il soit mieux tenu compte des besoins généraux et des spécificités locales.

Il estime d'autant plus que la pratique consistant à moduler le taux de subside en fonction de la situation financière de la commune demanderesse n'a plus de raison d'être depuis la réforme des finances communales, qui a introduit une répartition plus égalitaire des recettes des communes.



Ces inadéquations sont surtout mises en évidence dans le financement des structures mixtes où les subsides sont calculés séparément par ministère et à travers des modes de calcul nettement divergents.

De l'avis du SYVICOL, le co-financement des constructions scolaires et mixtes devrait dès lors se baser sur un barème clair et transparent, indiquant pour chaque type de salle la subvention accordable. Dans le but d'une transparence complète, ce barème devrait avoir un caractère réglementaire, ce qui en assurerait la publicité.

V. Coopération enseignement formel et non-formel

Les premiers retours des communes concernant l'utilisation conjointe des infrastructures par les services de l'enseignement formel et des services SEA constatent que celle-ci peut poser certains problèmes d'ordre pratique. À titre d'exemple, citons les difficultés qui peuvent surgir dans l'organisation des entretiens des parents d'élèves dans les infrastructures mixtes, si les services SEA utilisent les mêmes salles que les enseignants jusqu'à une heure avancée le soir.

Bien qu'une digitalisation des registres d'utilisation pour les salles et la gestion au moyen d'un système «badge» peuvent faciliter l'utilisation commune des différents locaux dans les infrastructures mixtes, cela ne résout pas le problème de fond, notamment le manque de salles qui peut occasionnellement se présenter dans ces infrastructures.

En conséquence, les communes, bien qu'elles ne soient plus les responsables hiérarchiques du personnel enseignant, se voient contraintes à assumer le rôle de médiateur entre les différents intervenants dans l'enseignement formel et non-formel.

S'il est de la volonté politique de renforcer la coopération entre l'éducation formelle et non-formelle, surtout dans des infrastructures communes, le SYVICOL recommande l'instauration d'un médiateur externe, préférablement au niveau du ministère, ainsi que le renforcement de la sensibilisation du personnel.

Dans le même ordre d'idées, il revient au SYVICOL de soulever une divergence importante entre le niveau de soutien dont peuvent profiter les élèves à besoins particuliers ou spécifiques dans les écoles et dans les maisons relais.

Pour l'enseignement formel, le ministère de de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a recruté des instituteurs spécialisés dans la scolarisation des enfants à besoins éducatifs particuliers ou spécifiques (I-EBS), et pour certains de ces élèves les enseignants peuvent avoir recours aux services d'une équipe multidisciplinaire, dont des psychologues et des infirmiers/ères.

Cependant, dans les structures SEA, les éducateurs semblent devoir eux-mêmes remplir toutes les tâches qui, dans l'enseignement formel, sont exécutés par des équipes multidisciplinaires. Pourtant, les éducateurs ne sont ni des psychologues, ni des infirmiers/ères. Cette situation devrait être résolue d'urgence, en créant un cadre pour l'intervention des équipes multidisciplinaires des écoles dans l'enseignement non-formel.



Cette assimilation s'inscrirait d'ailleurs parfaitement dans la logique avancée dans l'accord de coalition du gouvernement actuel, qui préconise « une approche holistique » englobant « une éducation globale mettant l'enfant au centre des préoccupations »¹.

Revenant brièvement sur la répartition des responsabilités et la structure hiérarchique dans les écoles, le SYVICOL s'interroge depuis un certain temps sur la nécessité de faire autoriser les activités périscolaires, comme les excursions et les colonies de vacances, par les bourgmestres. Étant donné que les supérieurs hiérarchiques directs des enseignants sont depuis un certain temps les directeurs régionaux, ne serait-il pas plus conséquent que ces derniers autorisent les activités périscolaires dans l'avenir ?

Dans le même ordre d'idées, le SYVICOL tient à rappeler que, si les communes sont compétentes pour la sécurité des bâtiments scolaires, un rôle important dans cette matière revient au personnel enseignant. Il importerait donc d'établir des recommandations en ce sens en collaboration avec toutes parties prenantes.

VI. Organisation scolaire, plan de travail individuel et nomination d'enseignants

Il importe au SYVICOL de souligner qu'il est essentiel que les conseils communaux continuent de jouer un rôle clé au niveau de l'organisation scolaire dans leurs communes. Ceci vaut tout particulièrement pour les deux votes du conseil communal sur l'organisation scolaire et pour les propositions de réaffectation des enseignants sur la liste 1, qui garantissent un droit de regard aux communes sur la gestion quotidienne dans leurs écoles.

L'organisation scolaire représente l'organigramme d'une école, où les communes se positionnent en tant que propriétaires et responsables des bâtiments scolaires. Elles devraient dès lors continuer à pouvoir donner leur avis sur l'organisation scolaire chaque année et continuer, en coopération avec les enseignants et les directeurs régionaux, de suggérer des projets additionnels à réaliser pendant l'année scolaire.

Le plan de travail individuel pour les enseignants, introduit par la loi du 25 mars 2015, règle les tâches quotidiennes et les objectifs à atteindre pour chaque enseignant individuellement. L'ensemble de ces plans de travail individuels doivent contribuer à atteindre les objectifs que l'école s'est fixés dans le plan de développement de l'établissement scolaire (PDS) par exemple.

L'organisation scolaire et le plan de travail individuel constituent donc, aux yeux du SYVICOL, deux documents distincts, et en tant que tels, devraient continuer à être arrêtés indépendamment par deux instances différentes, à savoir les administrations communales pour l'organisation scolaire et les directeurs régionaux pour les plans de travail individuels.

¹ Accord de coalition 2018-2023, p.55, paragraphe 1



VII. Transport scolaire

Le SYVICOL constate que le transport scolaire est devenu pour certaines communes une mission substantielle, qui engendre non seulement des frais considérables, mais qui suscite également des problèmes de recrutement du personnel d'accompagnement dans les bus.

La tâche d'accompagnateur pour le transport en bus n'est pas une tâche très populaire parmi le personnel existant. Les communes se voient donc souvent contraintes à engager des nouveaux collaborateurs uniquement pour cette tâche, ce qui grève leur budget de façon non négligeable. Le même problème se pose d'ailleurs pour le service « Pedibus ».

Dès lors, par analogie au transport public que le gouvernement a décidé de rendre gratuit, le SYVICOL demande que les frais pour le transport scolaire et le « Pedibus » soient également repris par l'Etat.

En ce qui concerne plus particulièrement les coûts liés au « Kannerclubbus » annoncé à l'accord de coalition actuel, il est d'avis que ceux-ci devraient aussi être intégralement à charge de l'État. Dans ce cas, et sous condition que le ratio d'encadrement dans les maisons relais ne soit pas diminué en raison des enfants inscrits aux activités extrascolaires, le SYVICOL estime que l'introduction du « Kannerclubbus » dans toutes les communes du pays constituerait une amélioration de la situation actuelle.

Une autre question importante pour les communes consiste à définir des moments exacts pour la délimitation de la responsabilité des différents acteurs dans le transport scolaire. En effet, si la responsabilité des communes pour les services qu'ils proposent semble claire, le transfert de cette dernière aux clubs et associations profitant du « Kannerclubbus » reste nébuleux et devrait être étroitement encadré légalement.

VIII. Obligation scolaire

En vertu de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire, et plus précisément son article 19, le collège des bourgmestre et échevins ou le bureau du syndicat scolaire intercommunal veillent au respect de l'obligation scolaire.

Le SYVICOL ne s'oppose en principe pas à une centralisation de la mission du contrôle de l'obligation scolaire auprès du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, sous condition que les communes soient informées sans retard en cas de non-respect par un de leurs résidents.

Les administrations communales sont les administrations les plus proches des citoyens, ils connaissent leurs résidents et sont souvent au courant des conditions familiales et sociales de leurs citoyens. En plus, les parents d'élèves ont l'habitude de contacter leur commune de résidence en cas de questions ou problèmes concernant l'éducation de leurs enfants.

Pour ces raisons, ainsi que la proximité des autorités communales aux services sociaux qui, le cas échéant, devront être informés et intervenir auprès de la famille en question, le SYVICOL



insiste que les communes gardent un certain droit d'accès aux informations concernant le respect de l'obligation scolaire dans leur commune.

IX. Piscines scolaires

Dans sa séance du 11 novembre 2019, le comité du SYVICOL a discuté la problématique des frais de construction et d'entretien des piscines scolaires. Il est convaincu de l'importance de dispenser les cours de natation scolaires dès le plus bas âge, considérant que ces cours de natation sont pour certains élèves la seule possibilité d'apprendre à nager.

La construction d'une piscine scolaire communale est cofinancée par le ministère des Sports à raison de 35%, tandis qu'un projet régional est cofinancé en raison de 50%. Cependant, le montant éligible est plafonné à 10 millions d'euros, montant qui s'avère insuffisant face aux frais d'investissement réels.

S'y ajoutent les frais de personnel et de fonctionnement, qui grèvent considérablement les budgets ordinaires des communes propriétaires. Ni le ministère de l'Intérieur, qui subventionne normalement les constructions de l'enseignement fondamental, ni le ministère de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse ne disposent de crédits budgétaires pour alléger les charges des communes dans cette matière.

Le SYVICOL appelle donc les ministres compétents de rechercher une amélioration de la situation actuelle. Aux yeux du SYVICOL, il conviendrait de se rapprocher dans cette matière de l'enseignement secondaire, où l'Etat prend en charge l'intégralité des frais de construction et de fonctionnement des infrastructures nécessaires, ainsi que des rémunérations des instructeurs de natation.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 10 février 2020