



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Par la présente, le Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises se permet de prendre position par rapport au projet de loi n°7986 portant modification de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Bien que le SYVICOL soit représenté au sein de différents organes consultatifs du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, dans le cadre desquels le projet de loi sous revue a été présenté, il déplore le fait qu'il est obligé de s'autosaisir dans ce dossier qui concerne clairement les communes. Il regrette de n'avoir été consulté ni en amont de l'annonce de la gratuité, ni après le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés le 30 mars 2022.

Le projet de loi sous revue a pour objet de modifier les modalités d'accès des enfants scolarisés à l'offre en matière d'éducation non formelle. Plus précisément, il tend d'une part à rendre l'accueil à l'éducation non formelle gratuit, et ceci pendant la période de formation scolaire à l'ensemble de la population d'enfants scolarisés. En outre, il entend instaurer la gratuité de cinq repas principaux par semaine et par enfant pendant la période de formation scolaire.

D'autre part, il est prévu que l'accueil des enfants scolarisés pendant les vacances et congés scolaires soit payant selon le barème du chèque-service accueil sans application du tarif forfaitaire de cent euros par semaine de présence. En outre, il est visé que les repas principaux pendant les vacances et congés scolaires soient gratuits pour les parents ou représentants légaux dont les revenus sont inférieurs à deux fois le salaire social minimum.

Ainsi, le projet de loi sous avis entend introduire des mesures visant à favoriser le développement de l'offre en éducation non formelle et à la rendre accessible à tous les enfants scolarisés, en particulier à ceux dont les parents disposent de revenus faibles. Une telle offre a évidemment un impact positif sur plusieurs aspects de la vie d'un enfant, par exemple sur la réussite scolaire, le bien-être ou encore l'intégration sociale. Le SYVICOL salue bien entendu tous ces objectifs recherchés et soutient également les initiatives du gouvernement. Néanmoins, il lui incombe de formuler un certain nombre de remarques et d'observations générales d'une importance considérable pour le niveau communal.

Tout d'abord, le SYVICOL tient à souligner que l'introduction de la gratuité de l'accueil, ainsi que l'introduction de la gratuité des repas principaux, interviennent à un moment où plusieurs communes ont déjà atteint les limites des places disponibles dans leurs structures d'accueil. Ces communes sont obligées de tenir des listes d'attente et d'établir un ordre de priorité parmi les demandeurs en appliquant des critères d'admission.



La gratuité projetée ne manquera pas d'augmenter l'attractivité de l'offre en matière d'accueil et engendrera ainsi très probablement une hausse de la demande. La pression sur les communes d'investir dans un agrandissement de leur capacité d'accueil n'en sera que renforcée. Or, la construction des infrastructures nécessaires prend du temps et implique des coûts élevés.

Actuellement, l'État soutient les projets de construction de crèches et de maisons relais à hauteur de 50%, avec un maximum, toutefois, de 10.000 euros par chaise. À la connaissance du SYVICOL, ce plafond n'a pas été adapté depuis environ 20 ans, en dépit du fait que l'indice des prix de la construction ne cesse d'augmenter. Alors que l'indice moyen annuel de la construction était de 529,74 en 2000, il était de 902,74 en 2021, avec une croissance récente de 4,9% entre les mois d'avril et d'octobre 2021¹. On constate alors une augmentation de 70,51% de l'indice des prix de la construction entre 2000 et 2021. Par conséquent, la valeur actuelle du plafonnement devrait être chiffrée à au moins 17.000 euros. En d'autres termes, il manque actuellement au moins 7.000 euros par chaise. Dès lors – et le SYVICOL réitère ici une revendication de longue date – il est d'une importance cruciale de réévaluer les subventions et les plafonnements actuels de la participation étatique et de les adapter aux prix du marché.

De plus, indépendamment de l'introduction de la gratuité, les communes continuent à participer aux frais de fonctionnement à hauteur de 25%. Par conséquent, si le nombre d'inscriptions augmente, ces coûts supportés par les communes augmenteront également.

À cela s'ajoute que la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental prévoit à l'article 16 l'obligation pour les communes d'offrir un encadrement périscolaire, même s'il ne fournit pas de définition précise de ce service. Or, selon le futur article 105, paragraphe 3 de la Constitution, prévu par la proposition de révision n°7700 votée par la Chambre des Députés le 25 janvier de l'année courante, les communes ont droit aux ressources financières pour remplir les missions qui leur sont confiées par la loi. L'offre actuelle de l'éducation non formelle, telle qu'elle est promue par le gouvernement et mise en place par les communes, correspond sans doute à l'encadrement périscolaire prévu. Il s'agit dès lors d'une mission qui est confiée par la loi aux communes et pour laquelle ces dernières ont droit aux ressources financières adéquates.

Outre ces observations générales, le SYVICOL a également d'autres remarques à formuler sur les différents articles du projet de loi.

II. Eléments-clés de l'avis

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL marque son accord avec les objectifs recherchés par le projet de loi.
- Il tient à préciser que la formulation actuelle du texte entraîne une insécurité quant à l'envergure précise de la participation étatique. Le texte dispose que le nombre d'heures prises en charge par l'État ne comprend que les heures prestées. La question centrale

¹ [Communiqué de presse STATEC, STATNEWS n°02 du 13 janvier 2022](#)



est donc de savoir qui va prendre en charge les frais occasionnés pour les heures pendant lesquelles les enfants ne se présentent pas, malgré leur inscription.

- Le SYVICOL s'oppose à limiter la participation étatique aux « heures prestées » et propose de remplacer ces termes par ceux d'« heures de présence planifiées », qui désignent les heures de présence que le gestionnaire saisit de manière mensuelle par jour et par unité selon les inscriptions réalisées par les parents. Cela permettrait de garantir aux communes une sécurité au niveau de la gestion et surtout au niveau de la prise en charge des coûts engendrés par les absences.
- A défaut, les communes seraient obligées de faire appel aux parents d'élèves pour couvrir les frais causés par des inscriptions non honorées. Ces derniers ne se verraient alors facturer plus que des heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas été présents, ce qui serait perçu comme une absurdité.
- En ce qui concerne la prise en charge des coûts engendrés suite à la mise en place de la gratuité des repas principaux, le SYVICOL plaide pour la prise en charge entière des repas « planifiés ».

III. Remarques article par article

Art. 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi a pour objet de modifier l'article 26 de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse pour y introduire la gratuité de l'accueil des enfants scolarisés pendant la période de la formation scolaire, hormis les vacances et congés scolaires, du lundi au vendredi, entre sept heures et dix-neuf heures.

Le texte dispose que l'État « *prend entièrement en charge le montant de la participation des parents ou des représentants légaux à verser au prestataire* » à condition que « *l'accueil s'effectue pendant la période de formation scolaire de l'année scolaire* » et que « *le nombre d'heures prises en charge par l'État ne comprend que les heures prestées par le prestataire du chèque-service accueil du lundi au vendredi, entre sept heures et dix-neuf heures* ».

Aux yeux du SYVICOL, l'emploi des termes « heures prestées » est source d'insécurité quant à l'envergure précise de la participation étatique. En effet, cette notion n'est utilisée actuellement ni dans la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, ni dans la convention bipartite/tripartite annuelle pour les services d'éducation et d'accueil pour enfants, qui distingue entre quatre types d'heures de présence : les heures de présence budgétées et planifiées, les heures de présence réelles et les heures de présence facturées. Pour éviter toute complexification additionnelle, le SYVICOL s'oppose à l'introduction de la notion d'« heures prestées » et appelle les auteurs à se rallier à la terminologie employée actuellement.

Selon sa lecture, la disposition doit être comprise dans le sens que les heures « prestées » correspondent aux heures de présence « réelles ». En limitant ainsi sa prise en charge, l'État resterait en-deçà de son annonce de couvrir tous les frais incombant pour l'instant aux parents. En effet, ces derniers se voient actuellement facturer des heures de présence sur base de



l'inscription de leurs enfants – il s'agit des « heures planifiées » – même s'ils n'ont pas réellement été présents (exemples concrets : des absences non excusées, des notifications tardives de l'absence d'enfants, des parents qui enlèvent leurs enfants plus tôt que prévu, etc.). Il faut préciser que la facturation de ces heures ne suit pas des règles uniformes à travers le pays, mais varie d'une commune à l'autre. Néanmoins, il existe de toute évidence un écart entre les heures de présence réelles et celles facturées aux parents sur base des inscriptions.

Dès lors, le SYVICOL se pose la question de savoir qui va prendre en charge les heures pendant lesquelles les enfants ne se présentent pas au service d'éducation et d'accueil, malgré leur inscription, d'autant plus que le ministère a assuré à plusieurs reprises aux communes que l'introduction de la gratuité n'entraînerait pas de coûts supplémentaires.

À cela s'ajoute qu'il est fort probable que le risque d'une inscription générale et plus généreuse de l'enfant, et d'une désinscription spontanée de dernière minute, augmente avec l'introduction de la gratuité, si les parents ou représentants ne sont nullement obligés de payer pour l'accueil.

Il en résulte que, d'une part, l'organisation interne sera rendue plus difficile, et que, d'autre part, ces désinscriptions spontanées entraîneront des coûts de personnel et de fonctionnement plus élevés. Pour remédier à cette situation et pour couvrir les frais engendrés, les communes seront obligées de facturer ces heures aux parents. Or, aux yeux du SYVICOL, cela ne correspond pas à l'objectif du projet de loi et aboutirait à une situation dans laquelle les parents ne se verraient facturer plus que les seules heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas fréquenté la structure, ce qui serait perçu comme absurde, voire abusif à leur égard.

Pour ces raisons, le SYVICOL s'oppose à ce que l'Etat limite sa prise en charge aux « heures prestées ». Il propose plutôt de remplacer les termes « heures prestées » par une notion utilisée dans la convention bipartite/tripartite, à savoir les « heures de présence planifiées ». Ces dernières consistent dans les heures de présence que le gestionnaire saisit de manière mensuelle par jour et par unité selon les inscriptions réalisées par les parents.

Le financement intégral des heures de présences planifiées par l'État permettrait de garantir aux communes une sécurité au niveau de la gestion et surtout au niveau de la prise en charge des coûts engendrés par les absences. En outre, on éviterait que les parents se voient facturer des heures pendant lesquelles leurs enfants n'ont pas pu venir. Afin de remédier à des abus au niveau des désinscriptions spontanées, les communes pourront continuer à appliquer leurs règlements d'ordre interne prévoyant souvent des sanctions en cas d'absences répétées et non justifiées perturbant le fonctionnement et l'organisation d'une structure de service d'éducation et d'accueil.

Par la suite, l'article sous revue entend également modifier le point 11° de l'article 26 de la loi sur la jeunesse, ayant pour objet d'appliquer les nouveaux barèmes figurant aux annexes III et IIIbis de la loi sur la jeunesse. Ceux-ci seront applicables en vue de la gratuité des repas principaux pendant la période de formation pour tous les enfants scolarisés ainsi que pendant les vacances et congés scolaires pour les enfants scolarisés dont les parents ou représentants légaux disposent d'une situation de revenu inférieure à deux fois le salaire social minimum.

Comme déjà annoncé dans son avis du 22 novembre 2021 relatif au projet de loi n°7878 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022, le SYVICOL marque son accord à l'objectif d'introduire une gratuité des repas principaux. Cependant, il



souhaite attirer l'attention sur le fait que la problématique de l'organisation et du financement suite à l'introduction de la gratuité des repas principaux est la même que celle pour la gratuité de l'accueil.

Là encore, sans parler du gaspillage alimentaire, le SYVICOL se demande qui va supporter les coûts engendrés par les absences, actuellement facturées aux parents. Par analogie aux développements ci-dessus, le SYVICOL plaide pour la prise en charge complète des repas « planifiés ».

Finalement, l'article 1^{er} vise à modifier le point 15° de l'article 26 de la loi modifiée sur la jeunesse afin de plafonner la participation des parents et des représentants légaux au dispositif du chèque-service accueil au seul bénéfice des jeunes enfants pendant la période des vacances et des congés scolaires. Ainsi, le plafonnement éventuel du coût d'accueil pour les parents ou représentants d'enfants scolarisés n'est plus d'application. Les barèmes prévus aux annexes I et II sont alors d'application.

Le SYVICOL marque son accord avec cette modification.

Art. 2

L'article 2 vise tout d'abord à remplacer l'annexe III de la loi modifiée du 4 juillet 2008 sur la jeunesse. Ainsi, le barème des montants déduits de l'aide maximale de l'État au titre du chèque-service accueil pour le repas principal est modifié de sorte à étendre la gratuité, réservée actuellement aux personnes en situation de précarité et d'exclusion sociale ainsi qu'aux bénéficiaires du REVIS, à tous les enfants scolarisés pendant la période de formation scolaire.

Par la suite, l'article 2 complète l'annexe III par une annexe III*bis*, mettant ainsi en place le barème applicable en vue de la gratuité des repas principaux pendant les vacances et congés scolaires pour les enfants scolarisés dont les parents ou représentants légaux disposent d'une situation de revenu inférieure à deux fois le salaire social minimum.

Quant à la gratuité des repas principaux pour enfants scolarisés, le SYVICOL renvoie à ses remarques formulées à l'article 1^{er} ci-dessus.

Art. 3

L'article 3 précise que la disposition de la gratuité de l'accueil et celle de la gratuité des repas principaux entrera en vigueur le 12 septembre 2022, donc au début de la semaine de la rentrée scolaire 2022/2023.

Cet article n'appelle pas de remarque particulière de la part du SYVICOL et il y marque son accord.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 30 mai 2022