SNUipp-FSU du Gard

L'indemnité représentative de logement (IRL) pour les instituteurs.

1 - GENERALITES

Fonctionnaires « attachés à résidence », les instituteurs bénéficient dès l'origine (1886) d'un logement de fonction. Peu à peu - phénomène accéléré par la création du corps des professeurs des écoles - ce droit a été mis à mal par les municipalités (utilisation des logements à d'autres fins, non entretien des appartements, etc…). Nombre d'instituteurs ont aussi préféré disposer d'un choix pour leur logement.

La loi a donc prévu un dispositif financier compensateur pour celles et ceux qui ne bénéficie pas d'un logement de fonction ou occupent un autre logement : l'IRL.

> *En 2010, il reste nationalement environ 12 000 instituteurs dont 6 500 bénéficient de l'IRL. Malgré ses demandes répétées, le SNUipp n'a jamais pu obtenir de la Préfecture le nombre d'ayant-droits gardois. Cependant, il reste 168 instituteurs dans le Gard en 2010 et, si l'on applique à ce nombre le ratio national, on peut penser que parmi ceux-ci, environ 80 collègues perçoivent l'IRL.*

Fixation de l'IRL :

L'IRL est fixée annuellement dans chaque département, après consultation du Conseil Départemental de l'Education Nationale (CDEN, présidé par le préfet) généralement en début d'année pour l'année précédente. En effet, le Préfet ne peut statuer localement qu'après que le Comité des Finances Locales (CFL, organisme national) ait fixé la Dotation Spéciale Instituteurs (DSI) en général dans sa séance de novembre ou décembre.

> *La DSI, instaurée en 1983, est systématiquement versée à toute commune logeant des instituteurs : il s'agit d'une compensation financière de l'Etat car la loi impose aux communes de loger les instits. Cette DSI est donc d'abord conçue comme une aide à l'entretien des logements.*
> *Si une commune ne loge pas ses instituteurs, elle ne perçoit pas la DSI : la Préfecture « garde » le montant de celle-ci afin de payer l'IRL aux ayant-droits.*

Le montant de l'IRL est associé à celui de la DSI et à son évolution. Cependant, le Préfet a toute latitude pour fixer l'IRL : il peut, en fonction des conditions locales, suivre ou non les recommandations du CFL et « coller » ou non à la DSI. C'est pourquoi il existe de fortes disparités entre les IRL selon les départements.

Sur le terrain : le CDEN (entre janvier et mars) est consulté sur le montant de l'IRL de l'année précédente. Le Préfet prend ensuite une décision, la communique aux municipalités, qui peuvent également choisir de l'appliquer ou non (par exemple : majorer l'IRL alors que le Préfet recommande un statu quo). A notre connaissance, toutes les communes gardoises appliquent le taux décidé par le Préfet. Après délibération du conseil municipal survient la mise en paiement (généralement entre septembre et décembre).

Cette procédure lourde explique l'importance des délais de perception : En décembre de l'année N, le CFL décide du montant de la DSI de l'année N. Le CDEN, au début de l'année N+1, décide du montant de l'IRL de l'année N, etc… Autrement dit, c'est en fin d'année N+1 qu'est perçu un rappel ou un complément pour l'IRL de l'année N.

L'IRL à 100 et 125 % :

En fonction de sa situation personnelle ou administrative (*voir en annexe 2 les conditions*), un instit perçoit une IRL à taux plein (100%, dit aussi « taux de base ») ou à taux majoré d'un quart (125%).

Pour tous les ayant-droits quel que soit leur taux, l'IRL est versée mensuellement par la Préfecture (exactement par le CNFPT, depuis 1990).

Le complément communal :

Si l'IRL dépasse le montant de la DSI (ce qui est le cas dans le Gard pour les bénéficiaires du 125 %) alors la mairie est tenue (donc obligée) de verser la différence, appelée « complément communal ».

Ce complément, contrairement au reste de l'IRL qui est mensualisée, n'est perçu qu'une fois par an, généralement au 4ème trimestre de l'année N pour le complément de l'année N-1.

2 – L'IRL dans le GARD, l'action du SNUipp-FSU

Evolutions de la DSI et de l'IRL gardoise : les décisions du Prefet

Le SNUipp-FSU du Gard est la seule organisation syndicale a faire, systématiquement depuis 2004, une déclaration spéciale concernant l'IRL en CDEN. C'est aussi lui qui a rappelé au (nouveau) préfet, lors du CDEN du 18 octobre 2010, qu'il avait oublié de fixer le taux de l'IRL… 2009…

Jusqu'en 2006, étant données les conditions particulières du coût de l'immobilier dans notre département, les Préfets successifs avaient pour politique de relever chaque année l'IRL non pas selon les recommandations du CFL mais selon l'indice du coût de la construction (ITC, déterminé par l'INSEE), bien plus avantageux pour les instits que le coût de l'inflation. Jusqu'à cette date, donc, l'IRL progressait de manière régulière et relativement significative, bien que, pour notre part, nous réclamions que l'indemnité de base gardoise soit portée à hauteur de la DSI (*voir en annexe 1 l'intégralité de notre déclaration sur l'IRL au CDEN du 25 mars 2009, le dernier ayant traité de cette question*).

Saisissant le prétexte que le CFL gelait la DSI 2007 au taux de 2006, le Préfet du Gard fit de même, le 3 mars 2008, pour l'IRL du Gard (taux 2007). S'il avait relevé le taux comme à son habitude suivant l'ITC, celui-ci aurait été revalorisé de 5,04 %.

Le même scénario se produisit en mars 2009 dans le Gard pour la fixation de l'IRL 2008 avec une nuance : cette fois, le CFL avait revalorisé la DSI de 3%. C'est donc délibérément que le Préfet s'écartait des évolutions décidées nationalement. (l'ITC, lui, dépassait les + 10 % !!!)

En 2010, pour la troisième année consécutive, le Préfet du Gard a décidé de geler l'IRL 2009, sans débat, comme dit plus haut, puisque ce point ne fut jamais porté à l'ordre du jour d'un CDEN. Pourtant, cette fois encore, la DSI avait encore été revalorisée de presque 1,02%...

Le 12 avril 2011, date du prochain CDEN, nous devrions être fixés sur l'IRL 2010. Notons que la DSI 2010 a été revalorisée d'un peu plus de 1,04 % (CFL, séance du 3 novembre 2010)

Evolutions de la DSI et de l'IRL gardoise : taux et conséquences

Comme l'indique le tableau ci-dessous, l'IRL de base dans le Gard est inchangée depuis le taux 2006 s'établissant à 2 473 € annuels. Les années 2007, 2008, et 2009 ont donc connu un gel et les ayant-droits ont plus ou moins été touchés par celui-ci :

- Les collègues qui perçoivent l'IRL de base (100%) ont, a minima, subi l'érosion due à l'inflation. Pour les 4 années (2006 à 2009 comprises) celle-ci s'établit à 6 %. Le manque à gagner avoisine 148 €.

- Les collègues qui perçoivent l'IRL à 125% ont été encore plus pénalisés : comme tous, ils ont subit la hausse des prix (- 148 € en pouvoir d'achat). Mais le gel local confronté à la hausse nationale de la DSI a conduit à un « effet de ciseaux » : la part communale à verser aux ayant-droits a été diminuée. De 2007 à 2008, la perte a été de 80 € bruts, de 2008 à 2009 de 28 € bruts, soit 108 € bruts ou 99,62 € nets.

  En net, avec l'inflation, le manque s'établit donc a plus de 247 € en 4 ans…

année	DSI (taux brut annuel)	IRL Gard (taux brut annuel de base	IRL Gard (taux brut annuel majoré)	Différence DSI/ taux majoré = complément communal brut : (et net :)	Perte nette du complément communal :
2006	2 671 (+3%)	2 473	3 091, 25	420,25 (387,64)	
2007	2 671 -	2 473	3 091, 25	420,25 (387,64)	
2008	2 751 (+3%)	2 473	3 091, 25	340,25 (313,85)	- 73,79
2009	2 779 (+1,02%)	2 473	3 091, 25	312,25 (288,02)	- 25,83
2010	2 808 (+1,04%)	?	?	?	

Le Snuipp-FSU ne lâchera pas prise sur ce dossier tant qu'il restera des instituteurs. Comme par le passé, il interviendra en CDEN et, pour 2010 exigera d'emblée un rattrapage de 5,06 % de l'IRL gardoise, taux correspondant à la revalorisation de la DSI lors de la période de gel local de l'IRL ajoutée à celle de 2010.

Annexe 1 :

SNUipp - FSU

déclaration sur l'IRL, CDEN du 25 mars 2009

Monsieur le Préfet ;

Pour la seconde année consécutive, vous proposez un gel de l'IRL, ce qu'évidemment nous contestons et refusons.

La première raison est d'ordre budgétaire, dans la droite ligne de ce que nous évoquions l'an dernier lors du même débat : une fois de plus, les 52,5 millions d'euros prévus pour la DSI seront financés aux 9/10ème par des reliquats des deux années écoulées : 47,3 M au titre de 2006 et 3 M au titre de 2007. C'est qu'entre 2006 et 2008, le nombre d'instituteurs à indemniser est passé de 35 212 à 11 770, soit, pour ce qui concerne le Gard, à une petite centaine sur les 230 qui ne sont pas encore Professeurs des Ecoles. Une masse financière DSI qui avoisinerait, pour le Gard, les 280 000 €. C'est carrément pharaonique pour l'Etat et, dans le pire des cas – celui où nos 100 bénéficiaires percevraient tous une indemnité majorée – 39 000 € à charge quelques unes des 280 communes gardoises ayant une école publique… Totalement gargantuesque, en somme !!!

La seconde raison est que ce nouveau gel conduirait donc a 3 années d'IRL inchangée. Est-il besoin de rappeler que, pour ces 3 années, la hausse des loyers a été successivement de 1,44 %, de 1,81 % et de 2,83% pour 2008 ? En ce qui concerne le coût de la construction, l'évolution fut de 5,56 %, puis de 4,84 % et, pour les 3 premiers trimestres de 2008, de 10,46 %. Comme chacun le perçoit, l'année 2008 est réellement une année de gel des prix, justifiant pleinement une stagnation de l'IRL s'ajoutant à la perte de pouvoir d'achat enregistrée en 2007 !

Troisièmement, nous avons bien compris vos arguments, conformes en partie à la note du Ministère de l'Intérieur du 27 novembre 2008 . Pour résumer : « que l'IRL majorée ne dépasse pas la DSI ! » Pas de chance, notre taux de base dépasse déjà de 273 € le plafond qui permettrait de rester « dans les clous ». D'où la stagnation que vous proposez, avec son corolaire : une baisse de la participation municipale de 80 € par instituteur. Bref, exceptés nos collègues, tout le monde est content : l'Etat engage seulement 5 millions d'euros, les communes économisent 80 € par indemnisé ! Il n'y a, il est vrai, pas de petits profits. Devons nous vous rappeler, Monsieur le Préfet, que le Ministère de l'Intérieur « recommande » - nous le citons – mais ne vous contraint pas : il ne le peut guère car il sait lui aussi que, dans certains départements, le taux de base est déjà « au-delà du seuil ». Le prendre à la lettre reviendrait à baisser l'IRL.

Mais le Ministère de l'Intérieur, tout en invitant les préfets à la modération – le contraire eut étonné - rappelle que la DSI a été majorée nationalement de 3 % et demande de veiller à ce que l'augmentation de l'IRL dans les départements n'excède pas, elle aussi, 3%. Nous ne sommes donc pas dans la même configuration que l'an dernier où le gel était préconisé.

Quatrièmement, cette stagnation accentuerait l'injustice dont sont victimes les instituteurs gardois depuis de nombreuses années : le décalage manifeste entre l'IRL et la réalité locale du logement. Quelques exemples pour illustrer : le CDEN de la Charente vient d'octroyer les 3% d'augmentation, l'IRL de base passe à 2 139,83 €. Un tout récent rapport de l'Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat, seule source réellement officielle qui permette des comparaisons sur les prix d'achat de logements entre départements, montre que l'on peut acquérir dans ce département un appartement de taille moyenne pour 79 700 € ou une maison de 4/5 pièces pour 123 700 €. A logement comparable, les prix gardois sont de 106 800 € pour l'appartement et de 207 400 pour la maison. Voilà qui explique pourquoi notre taux de base est plus élevé qu'en Charente, mais seulement de 13,5 %, alors que l'appartement est 25,4% plus couteux et la maison 40, 6 % plus onéreuse chez nous… Par conséquent, Monsieur le Préfet, en gelant l'IRL, non seulement vous allez accentuer cet écart mais défavoriser davantage encore nos collègues gardois.

En conclusion de cet argumentaire, une remarque : pour l'IRL 2007, une 20aine de préfets ont, malgré tout, opté pour une hausse de l'IRL, mais pas n'importe lesquels : ceux qui sont en fonction, justement, dans des départements à loyers élevés, comme dans les Alpes Maritimes ou l'augmentation fut de 2 %, ou encore Paris (+ 4,84 %, conforme à l'IPC). Dans le Var, que nous citions l'an dernier, nous rappelons que le taux de base dépasse les 3 000 €. Il s'agit donc, de la part de ces Préfets, au-delà des recommandations du CFL ou du Ministère de l'Intérieur, d'une prise en compte de la réalité locale. Osons dire que nous n'en attendons pas moins de vous.

C'est pourquoi nous continuons de réclamer que le taux de base de l'IRL soit porté à la hauteur de la DSI, car les décret et circulaire de 1983, encore en vigueur, n'indiquent nullement que la DSI doit couvrir l'ensemble des dépenses communales. La DSI est une aide de l'Etat négociée par les maires à cette époque, ce qui n'affranchit pas les communes de leurs obligations envers les instituteurs qui, rappelons-le, sont des fonctionnaires assignés à résidence. Nous faisons quant à nous, et un juriste ne nous contredirait pas, très clairement la différence entre une dotation spéciale destinée aux communes et une indemnité représentative de logement dévolue à des salariés. Si, en monnaie courante, la DSI a régressé, c'est aux communes de se retourner vers leurs représentants au CFL. Celui-ci déclarait le 28 octobre 2008 - avec une sorte d'humour presqu'offusqué que nous apprécions moyennement - qu'utiliser l'intégralité de la masse provisionnée au budget 2008 revenait à augmenter la DSI de 23 %. D'autres choix, décrits plus haut, ont été opérés, mais ceci démontre qu'une marge existait. Pourtant, chacun sait autour de cette table combien n'importe quel ménage doit débourser mensuellement dans le Gard pour louer un logement digne : l'IRL et son complément communal n'en couvrent pas le tiers.

Si la plupart des communes n'ont plus de logement de fonction, bien qu'ayant perçu la DSI, ce n'est pas encore et à nouveau aux instituteurs d'en faire les frais.

Cette demande, pleinement fondée, nous la portons chaque année, et ne sommes pas entendus. Nous vous demandons, Monsieur le Préfet, puisque nous doutons fortement que vous accédiez à notre revendication, que vous appliquiez ce qui se faisait jusqu'il y a deux ans : indexer l'augmentation sur l'indice des prix à la construction. En attendant l'indice annuel définitif (il manque le 4ème trimestre pour le calcul du taux annuel), nous en sommes à + 10,46 %, malheureusement plus du double de l'évolution constatée en 2007. Les chiffres, Monsieur le Préfet, sont têtus, mais nous aussi. Rappelons que l'an dernier vous avez pris une décision contre l'avis unanime du CDEN qui compte pourtant des représentants des communes, directement concernés par cette question.

(vote en CDEN du 18/03/09 sur la proposition de gel 2009 : 0 pours, 15 contres, 3 abstentions)

Annexe 2

Code de l'éducation :
IRL, conditions d'attribution et majoration de 25%

Article R212-8

Les instituteurs non logés perçoivent l'indemnité représentative de logement :

1° De la commune où se situe l'école :
a) Quand ils occupent l'emploi de directeur d'école ou sont chargés des fonctions de directeur d'école ;

b) Quand ils sont chargés des classes des écoles ;
c) Quand ils exercent dans les écoles annexes aux instituts universitaires de formation des maîtres ;
2° De la commune où se situe leur résidence administrative :
a) Quand ils sont chargés des remplacements dans les classes des écoles ;
b) Quand ils assurent des fonctions d'aide psychopédagogique auprès des élèves des écoles ;
c) Quand ils sont chargés de la formation pédagogique dans les écoles ;
d) Quand ils ont un service complet partagé entre plusieurs écoles d'une commune ou entre plusieurs communes.

Article R212-9

Le montant de l'indemnité prévue à l'article R. 212-8 est fixé par le préfet après avis du conseil départemental de l'éducation nationale et du conseil municipal.

Article R212-10
Modifié par Décret n°2006-24 du 3 janvier 2006 - art. 1 JORF 10 janvier 2006 en vigueur le 1er février 2006

Ce montant est majoré d'un quart pour les instituteurs mariés avec ou sans enfant à charge et pour les instituteurs célibataires, veufs ou divorcés, avec enfant à charge.

L'instituteur divorcé ou séparé au domicile duquel la résidence d'au moins un enfant est fixée en alternance en application de l'article 373-2-9 du code civil bénéficie également de la majoration prévue à l'alinéa précédent. Cette disposition s'applique aux deux parents s'ils sont tous les deux instituteurs.

Article R212-11

Lorsqu'une commune n'est pas en mesure d'attribuer un logement convenable à un instituteur lors de son affectation et lui verse l'indemnité représentative de logement, elle ne peut substituer ultérieurement à l'indemnité l'attribution d'un logement qu'avec l'accord de l'intéressé.

Article R212-12

Lorsque deux instituteurs mariés ont leur résidence administrative située dans la même commune, ils n'ont droit qu'à un logement ou, à défaut de logement, à une indemnité.

Article R212-13

Lorsque deux instituteurs mariés ont leur résidence administrative située dans deux communes distantes de cinq kilomètres au plus, ils n'ont droit qu'à un logement ou, à défaut de logement, à une indemnité. S'ils ne sont pas logés, ils reçoivent la plus élevée des deux indemnités auxquelles ils auraient pu prétendre de la part de la commune siège de leur résidence administrative. Le montant de l'indemnité attribuée aux intéressés est mis à la charge des deux communes proportionnellement à la dépense que chacune d'elles aurait eu à supporter si les deux indemnités avaient été payées.

Article R212-14

Lorsque deux instituteurs mariés ont leur résidence administrative située dans deux communes distantes de plus de cinq kilomètres et ne sont pas logés, celui des époux qui peut prétendre à l'indemnité la plus élevée perçoit l'indemnité majorée conformément aux dispositions de l'article R. 212-10. Son conjoint perçoit l'indemnité qui est prévue pour les maîtres célibataires sans enfant de la commune où il a sa résidence administrative. Si l'un des instituteurs est logé, son conjoint perçoit l'indemnité majorée conformément aux dispositions de l'article R. 212-10.

Article R212-15

Lorsqu'un ménage est composé d'un instituteur et d'un fonctionnaire n'ayant pas la qualité d'instituteur et que celui-ci reçoit de l'Etat, du département, de la commune ou d'un établissement public le logement en nature,

aucune indemnité n'est due à l'instituteur si celui-ci exerce dans la même commune ou dans une commune éloignée de cinq kilomètres au plus. Si chacun d'eux peut prétendre à une indemnité de logement, ils doivent opter pour l'une ou pour l'autre.

Article R212-16

La distance de cinq kilomètres prévue aux articles R. 212-13, R. 212-14 et R. 212-15 doit être appréciée entre les limites territoriales de chaque commune.

Article R212-17

Pour l'application de la présente section, sont assimilés aux agents mariés les agents ayant conclu et déclaré un pacte civil de solidarité conformément aux articles 515-1 à 515-7 du code civil, ainsi que ceux vivant en concubinage dans les conditions définies par l'article 515-8 du même code.