

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret fixant la contribution de l'Etat et des communes au budget annuel de la Fondation pour l'enseignement de la musique (FEM) pour les années 2020 et 2021

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le 25 septembre 2020.

Présent-e-s : Mmes Christine Chevalley, Eliane Desarzens, Alice Genoud (en remplacement de Raphaël Mahaim), Graziella Schaller. MM. Hadrien Buclin, Jean-Daniel Carrard, Fabien Deillon (en remplacement de Cédric Weissert), Julien Eggenberger, Jean-Marc Genton, Vincent Jaques, Yves Paccaud (en remplacement de Jean-Claude Glardon), Olivier Petermann (présidence), Sacha Soldini. Excusés : MM. Jean-Claude Glardon, Raphaël Mahaim, Cédric Weissert.

Représentant-e-s du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) : Mme Cesla Amarelle, Conseillère d'Etat. M. Nicolas Gyger, Chef de service adjoint, Service des affaires culturelles (SERAC).

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La loi sur les écoles de musique (LEM) prévoit que le Grand Conseil fixe par décret tous les deux ans la contribution cantonale à la fondation instituée par la loi. Le Grand Conseil fixe par le même décret la contribution des communes à la fondation, sous forme d'un montant par habitant, après consultation des communes (art. 6 LEM).

Le projet de décret pour les années 2020-2021 prévoit une contribution des communes et du Canton à parts égales, à hauteur de 9,50 francs par habitant. Le Canton contribue en plus, à hauteur de 6,19 millions, afin d'assurer un socle cantonal. Le montant socle a été augmenté par rapport au décret 2018-2019 d'une somme de 1,5 million, suite à la résolution Alexandre Berthoud, déposée au Grand Conseil en 2019 et adoptée par une large majorité des députés.

L'augmentation de 1,5 million correspond à la mise à jour du montant socle cantonal, qui tient compte des contributions des communes notamment au loyer des écoles et aux aides individuelles accordées aux familles à revenu modeste. Cette augmentation de 1,5 million ne figure pas au budget 2020 du DFJC mais a été intégrée au projet de budget 2021 malgré le fait que ce dernier soit déficitaire.

Le retard, pris en raison notamment de la pandémie, fait que la FEM n'a pas intégré le montant de 1,5 million à son budget 2020 et ne compte donc pas dessus pour finir l'année civile.

A part la question de la temporalité du montant socle, l'enjeu financier essentiel du projet de décret se situe sur l'augmentation de 1,5 million dudit montant socle. D'une part, cette augmentation figurait dans les recommandations du rapport d'évaluation de la FEM sur la mise en œuvre de la LEM. D'autre part, elle a fait l'objet de la résolution Alexandre Berthoud. C'est pourquoi ladite augmentation a été introduite.

Comme mentionné dans l'exposé des motifs, le montant de 1,5 million devrait être affecté par la FEM aux objectifs consacrés dans le rapport d'évaluation de la FEM :

- Garantir l'accessibilité financière de l'enseignement de la musique, notamment par l'introduction d'un subventionnement incitatif pour favoriser les rabais de fratrie et la diminution progressive des écolages en fonction de la durée des cours ;
- Encourager la médiation culturelle, notamment par le développement d'un concept d'orchestre en classe dans les différentes régions du canton ;
- Assurer le subventionnement des écoles de musique en favorisant les projets d'écoles en dehors de l'enseignement individuel ou collectif hebdomadaire et en incitant le regroupement d'écoles ;
- Finaliser la convention collective de travail (CCT) en facilitant notamment la création d'un fonds de garantie de salaire permettant de stabiliser les taux d'activité d'une année à l'autre, en augmentant les annuités des enseignants et en subventionnant leur formation continue.

3. DISCUSSION GENERALE

Une commissaire, par ailleurs présidente de la FEM, indique qu'il a été constaté que les communes versaient une subvention supérieure à l'Etat de 1,5 million. Elle se réjouit donc du projet de décret présenté et du montant de 1,5 million porté au budget 2021. Elle confirme que la FEM a fonctionné en 2020 sans ledit montant qui ne sera pas réclamé par la fondation. En raison notamment de la crise sanitaire (enseignement à distance, efforts demandés tant aux enseignants qu'aux jeunes), les projets que la FEM avait prévu de mettre en œuvre, qui figurent dans l'EMPD et qui font suite au rapport d'évaluation de la FEM, ont malheureusement été gelés.

La majorité des commissaires qui s'expriment se disent favorables à un projet de décret attendu par le milieu, qui améliore la situation de l'enseignement de la musique et permet un soutien au secteur plus large des métiers de la musique (les quelques 600 enseignants d'école de musique représentent environ 300 ETP, l'enseignement à temps partiel de la musique laissant la possibilité d'être actif dans les arts musicaux tout en assurant un revenu). Un commissaire formule l'espoir que la montée en puissance du financement se poursuive en 2022-2023, en particulier pour améliorer les conditions de travail des enseignants de musique (niveau des salaires et prévoyance professionnelle peu en adéquation avec le niveau d'étude) et diminuer le montant de l'écolage pour les familles à revenu modeste.

La cheffe du DFJC ne voit pas d'enjeu particulier en lien avec la caisse de pension des enseignants de musique. Elle invite par ailleurs à ne pas nourrir d'illusions concernant la question du montant de l'écolage. Si les inégalités sociales marquent fortement l'accès des élèves aux écoles de musique, ces inégalités dépassent largement la seule question du montant de l'écolage (barrières de l'apprentissage du solfège, de la disponibilité des parents pour amener fréquemment leur enfant à des cours de courte durée ; désintérêt à partir de l'adolescence pour l'apprentissage de la musique ; etc.). Résoudre les problèmes pratiques constitue à bien des égards une condition nécessaire mais pas suffisante à la démocratisation de l'apprentissage de la musique. A ce titre, plusieurs commissaires notent que les aides individuelles communales pour l'écolage (art. 32 LEM) sont très peu utilisées. Le chef de service adjoint confirme, malgré l'information fournie aux parents concernant ces aides. La commissaire, par ailleurs présidente de la FEM, plaide pour une meilleure mise en avant de ces aides. Pour un commissaire, on ne peut pas obliger les gens à demander les aides communales ou forcer les jeunes à faire de la musique plutôt qu'un sport par exemple.

Quelle est la perspective du département sur la mise en œuvre des différents objectifs ?

L'augmentation du montant socle de 1,5 million devrait permettre la réalisation des quatre objectifs assignés. Au demeurant, la crise du coronavirus a gravement mis à mal le domaine culturel. Si la question de la LEM est importante, d'autres secteurs culturels, durement touchés, méritent aussi attention (arts de la scène, musique professionnelle en général, festivals, etc.). Des arbitrages doivent être effectués en ce sens.

Un commissaire, par ailleurs membre de deux conseils de fondation d'école de musique de la Ville de Morges, estime intéressant que les députés soient renseignés à une occasion ou une autre sur l'évolution de la réalisation des objectifs.

Un commissaire, par ailleurs président du Syndicat des services publics (SSP-Vaud) qui représente la majorité des enseignants du secteur, précise que les salaires et conditions de retraite négociés, s'ils s'améliorent, restent peu favorables. Les conditions prévues dans les négociations de la CCT sont certes acceptables à l'échelle du domaine de la culture, sans être équivalentes à une fonction équivalente à l'Etat de Vaud.

La commissaire, par ailleurs présidente de la FEM, indique que la finalisation de la CCT est à bout touchant et qu'il convient de reconnaître le chemin parcouru en la matière. La classe salariale visée est presque atteinte et une homogénéisation vers le haut des rémunérations s'est opérée sur l'ensemble du territoire cantonal.

L'apprentissage de la musique peut favoriser les autres apprentissages. Pourquoi ne pas donner plus de place à l'enseignement de la musique dans les programmes scolaires, comme pour le sport par exemple ?

Le cursus scolaire obligatoire prévoit environ deux heures d'enseignement de la musique par semaine à l'école primaire et une heure à l'école secondaire. Il s'agit d'une initiation collective et récréative au solfège, à la musique, au chant, etc. Il ne s'agit pas de l'apprentissage plus individualisé d'un instrument comme dans une école de musique. L'introduction dans les programmes scolaires de ce type d'enseignement de la musique représenterait un changement de paradigme par rapport au plan d'étude romand et une révolution organisationnelle massive de l'école. Enfin, la grille horaire scolaire n'est pas extensible à l'infini.

Un commissaire confirme les difficultés en lien avec les projets d'enseignement de la musique à l'école. Cela s'avère d'autant plus vrai depuis l'arrêt du Tribunal fédéral empêchant de facturer aux parents le matériel d'enseignement, en particulier les instruments.

Temporalité du décret

Le décret porte sur les années 2020 et 2021 alors même que l'année 2020 est presque terminée. Ne conviendrait-il pas mieux que le décret porte sur les années 2021 et 2022 ? A ce titre, plusieurs commissaires mettent en avant le fait que les décrets devraient être présentés avant la période sur laquelle ils portent, en prévision de l'élaboration des budgets communaux notamment.

L'art. 28 de la LEM stipule que la contribution annuelle est fixée par décret tous les deux ans. Sous réserve d'une vérification juridique, une disposition transitoire pourrait être introduite à l'art. 28 LEM, indiquant que le décret 2020-2021 a valeur pour 2022. Compte tenu des lenteurs liées à la procédure (consultation des communes...), il est difficile de présenter en 2021 déjà le décret portant sur la période 2022-2023. Un effort en ce sens pourrait toutefois être tenté. Il reste que, pour la stabilité du système, il conviendrait à terme de réaménager l'art. 28 LEM et d'imaginer une période de financement supérieure à deux ans (une législature par exemple) ou de prévoir une disposition de reconduction automatique du financement à moins de l'apparition d'une volonté politique de changer les arbitrages financiers.

Pour un commissaire, il importe que les contributions pour 2020 conservent une base légale et que le résultat de négociations compliquées entre les communes et le Canton ne soit pas remis en cause. D'autre part, dans un contexte de montée en puissance du dispositif et d'ajustement du financement aux objectifs, l'exposé des motifs manque d'éléments (évaluation des besoins) au-delà de 2021. Un autre commissaire va dans le même sens et considère un décret portant sur trois ans comme peu compatible avec le cadre légal existant.

La cheffe du DFJC indique à ce titre qu'un décret, par son caractère spécifique, peut déroger à la loi.

Année de base du calcul des contributions

Pourquoi le calcul des contributions (x francs par habitant) est-il figé à une année précise, alors que la démographie croît ? Le but n'est-il pas que les contributions soient basées sur l'état réel de la population et sur le besoin de places en école de musique ?

Cette mesure fait dérogation à l'art. 11 du règlement d'application de la LEM (RLEM) qui stipule effectivement que les contributions sont calculées sur la base de la population au 31 décembre de l'année précédente. Le but de cette dérogation est de stabiliser le montant alloué par les communes et le Canton. Cette stabilisation intervient à la fin de la période transitoire fixée par la loi (6 ans), arrivée à son terme le 31 août 2018 et qui permettait d'augmenter petit à petit les contributions des collectivités publiques à la FEM.

Un commissaire indique qu'il y a 8000 personnes de plus dans le canton entre 2018 et 2019, ce qui correspond à une contribution supplémentaire non négligeable de 76'000.- francs (8000 x 9,50). Dans la mesure où accorder ce supplément grèverait d'autant plus le budget 2021 déficitaire de l'Etat, la cheffe du DFJC s'y oppose.

N'est-il pas problématique que les contributions 2020 des communes soient facturées par la FEM sur la base de l'année 2019 ?

Le projet de décret fixe le montant des contributions tant pour les communes que pour le Canton. Il n'y a pas de régime différent pour les communes et le Canton. Sachant le décret pas encore voté, la FEM a facturé aux communes sur la base de 2019. Toutefois, la facturation de la FEM ne dicte rien et, si le projet de décret est accepté en l'état, la base de calcul de 2018 sera utilisée et la FEM rétrocedera (note de crédit) aux communes l'argent perçu en trop.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

1. Introduction et bilan

Au point 1.6 Perspectives de la FEM pour 2020 et 2021

En raison de la crise du coronavirus, les propositions d'ajustement de la LEM et de son règlement d'application (RLEM) ne seront pas élaborées et soumises au Grand Conseil durant l'année 2020.

2. Mécanismes financiers

Pas de remarque, vu dans la discussion générale.

3. Conséquences

Au point 3.2 Conséquences financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

L'augmentation de 1,5 million du montant socle ne figurant pas au budget 2020 de l'Etat, elle n'a pas à être compensée. Qu'en est-il pour l'année 2021 ?

Dans la mesure où c'est le Conseil d'Etat qui propose le montant considéré, une compensation est nécessairement prévue. Le budget de la culture a été pressurisé en conséquence.

4. Conclusion

Pas de remarque, vu dans la discussion générale.

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

L'article 1 est adopté à l'unanimité.

L'article 2 est adopté à l'unanimité.

Article 3

En signe de soutien au secteur culturel dans le cadre de la crise en cours, un commissaire dépose l'amendement suivant : « Le montant des contributions est calculé sur la base de la population au 31 décembre ~~2018~~ 2019 ». En regard du budget de l'Etat (près de 10 milliards), 76'000.- francs représentent un coût marginal.

Après discussion et pour assurer la conformité avec l'art. 11 RLEM, l'amendement précédent est retiré au profit de l'amendement suivant : « Le montant des contributions est calculé sur la base de la population au 31 décembre ~~2018~~ de l'année précédente ».

Ce dernier amendement est adopté par 11 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention.

L'article 3 amendé est adopté par 12 voix pour, 1 voix contre et 0 abstention.

L'article 4 est adopté à l'unanimité.

L'article 5 est adopté à l'unanimité.

6. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission adopte à l'unanimité le projet de décret tel que discuté et amendé.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité.

Conformément à la discussion, la commission émet le vœu que, à l'avenir, il soit prévu un décret par législature.

Lignerolle, le 15 octobre 2020.

*Le président :
(Signé) Olivier Petermann*