



---

## Formation musicale extra-scolaire et non-professionnelle

### Réforme des bases légale et réglementaire

---

#### 1. Contexte et étapes préalables

La modification de la loi sur la promotion de la culture du 15 novembre 1996 par l'introduction d'une section consacrée aux écoles de musique vise, d'une part, à donner une base solide et durable au soutien que l'Etat et les communes apportent aux écoles de musique qui n'ont pas de finalité professionnelle, et, d'autre part, de concrétiser les décisions prises dans le cadre de l'*Examen des tâches et des structures (ETS 2)*. Cette proposition prend place à la suite d'un travail de fonds conduit depuis le début de la décennie tout en répondant à des impératifs récents.

Le 23 juin 2010, le Conseil d'Etat acceptait le postulat du député (suppl.) Fabien Girard intitulé « Pour une formation musicale encore plus forte en Valais » qui demandait au Conseil d'Etat « de revoir ses mandats de prestation [aux écoles reconnues par l'Etat] et de faire des propositions afin d'harmoniser l'accès à l'enseignement musical non-scolaire ».

A la suite de ce postulat, le Département en charge de la culture a fait procéder à un état des lieux (Frédéric Studer. Formation musicale non professionnelle en Valais : Etat des lieux. Sion, juin 2010. Ce rapport est accessible sur [www.vs.ch/culture](http://www.vs.ch/culture)) qui a mis en évidence les points clés suivants :

- Les trois écoles reconnues par le canton (Allgemeine Musikschule Oberwallis, Conservatoire cantonal et Ecole de jazz et de musique actuelle) constituent les piliers de la formation musicale en Valais, notamment au regard de la nécessité d'une implantation au moins régionale et de la qualité de la formation ;
- Une harmonisation des programmes de formation, des statuts du personnel enseignant est nécessaire pour disposer d'une base comparable de subventionnement entre les écoles ;
- Le soutien du canton ne tient pas suffisamment compte des effectifs d'élèves. ;
- L'implication des communes dans le financement est disparate dans sa forme et son importance.

A la suite de l'état des lieux, une seconde étude a permis d'établir, en concertation avec les écoles reconnues, un cadre de référence commun portant sur les objectifs des cycles de formation, le niveau de formation requis des enseignants ainsi que leur charge de travail. Les écoles ont ensuite élaboré puis mis en œuvre à la rentrée scolaire 2014 un plan d'étude cadre harmonisé. A ce stade des travaux (2013), il est apparu clairement que les bases légales en vigueur sont trop faibles pour assurer la solidité du système. Entre autres, la loi ne précise pas le rôle des différents acteurs et ne fixe aucun cadre à la collaboration Etat / communes / écoles de musique.



La faiblesse des bases légales a d'ailleurs été relevée dans les études comparatives menées au niveau suisse en prévision de la votation fédérale sur l'*Initiative Jeunesse et musique*. Elles ont mis en évidence que la norme valaisanne en la matière est actuellement à ranger parmi les plus faibles. Au moment où des cantons tels que Vaud ou Berne viennent d'adapter leur législation, où un canton tel que Fribourg dispose depuis fort longtemps d'une structure éprouvée qui permet, notamment, de faire porter l'effort financier à parts égales sur les parents, les communes et le canton, il y avait là une nécessité d'agir.

Par ailleurs, il convient de souligner que le 23 septembre 2012, le peuple suisse, à une majorité de 72.7% des votants (Valais : 69.7%) et à l'unanimité des cantons, a adopté un nouvel article constitutionnel sur la promotion de la formation musicale des jeunes.

Conscient de la nécessité de modifier les bases légale et règlementaire, le Conseil d'Etat a ainsi, par décision du 18 décembre 2013, institué une commission en vue de formuler à son attention *une proposition de texte de loi sur les écoles de musique ainsi que les mesures d'application et d'accompagnement nécessaires*.

La commission a déposé son rapport auprès de la Cheffe du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture en date du 16 septembre 2015. Le rapport peut être consulté à la page du Service de la culture du site de l'Etat du Valais [www.vs.ch/culture](http://www.vs.ch/culture) > à propos du service > publications.

A l'exception des dispositions financières qui tiennent compte des décisions prises dans le cadre d'ETS 2, le Conseil d'Etat s'est largement inspiré des travaux de la commission pour élaborer la structure des dispositions légales qu'il se propose de soumettre au Grand Conseil et qui sont présentées ci-après.

Les changements principaux par rapport à la situation actuelle portent, d'une part, sur la fixation, dans la loi, pour le canton et pour les communes du taux de subvention et, d'autre part, de coûts standards pour le calcul de la subvention. La situation actuelle est en effet inéquitable et ne repose pas sur des critères objectifs de subventionnement. Le travail d'harmonisation effectué au cours des années écoulées permet de modifier cette situation qui ne saurait perdurer.

## **2. Propositions de base légale**

Il est envisagé de compléter la loi sur la promotion de la culture du 15 novembre 1996 en y ajoutant cinq articles (article 36<sup>bis</sup> à 36<sup>sexies</sup>) dans son chapitre « Institutions culturelles de l'Etat » où se trouve déjà, à l'article 22, une disposition générale qui permet au canton de soutenir les institutions de formation culturelle.

### *Art. 22 Institutions de formation culturelle*

*L'Etat participe au financement et à la gestion des institutions de formation culturelle reconnues par le Conseil d'Etat. Cette participation est réglée par voie de convention.*

Les cinq articles nouveaux seraient réunis au sein d'une section nouvelle (Section 4) intitulée « Ecoles de musique ». L'article 22 est maintenu car il constitue la base pour le soutien à d'autres domaines de formation culturelle, notamment le théâtre et la danse.

La proposition de texte de loi est donnée en annexe 1. On trouve ci-après les commentaires article par article.

### **Art. 36<sup>bis</sup> Reconnaissance**

<sup>1</sup> Cette disposition fixe d'abord le principe selon lequel une école doit être préalablement reconnue (principe de reconnaissance) pour bénéficier d'un soutien public. Les principes généraux régissant les conditions et les critères de reconnaissance sont fixés dans le règlement. Ceux-ci font l'objet d'une convention-cadre négociée entre l'Etat et l'Association des écoles de musique du Valais (ci-après : l'association), laquelle détermine également sa durée, les conditions de son renouvellement et de sa résiliation.

<sup>2</sup> Cette disposition détermine les conditions de base à remplir par une école pour être candidate à la reconnaissance. En premier lieu, elle doit avoir été préalablement reconnue par ses pairs en étant membre de l'association faîtière des écoles de musique non professionnelles du Valais. De plus, elle doit être en mesure d'assurer des prestations spécifiques concernant l'offre de cours de base au moins à l'échelle d'une région au sens de la loi sur la politique régionale et doit offrir des points d'enseignement décentralisés.

<sup>3</sup> La reconnaissance par l'Etat d'une école sera formalisée par le biais d'une convention spécifique, laquelle déterminera notamment sa durée, ses conditions de renouvellement et de résiliation. A la convention devrait être attaché un contrat de prestations.

### **Art. 36<sup>ter</sup> Commission consultative**

Une commission consultative est instituée par l'Etat, au sein de laquelle siègent des représentants de l'Etat, des communes et de l'association. Elle est consultée avant toute décision de reconnaissance d'une école par le Conseil d'Etat, ainsi que sur tout projet de convention entre l'Etat et l'association, et entre l'Etat et une école. Elle est aussi consultée sur le mode de calcul des frais subventionnables. L'Etat peut enfin la consulter sur toute question relative à l'enseignement de la musique non professionnelle.

### **Art. 36<sup>quater</sup> Financement**

<sup>1</sup> La loi fixe comme principe que l'Etat et les communes participent au financement des écoles reconnues. Il faut rappeler que la disposition légale actuelle (art. 22 LPrC) dit déjà que « l'Etat participe au financement (...) des institutions de formation culturelle », et ce sans prévoir, dans la loi, une éventuelle contribution des communes.

<sup>2</sup> Dans de nombreux cantons, le financement des écoles de musique est réparti à parts égales entre l'Etat, les communes et les élèves. La situation des finances publiques valaisannes ne permet pas reprendre ce modèle pour l'instant. Il est donc prévu que l'Etat et les communes apportent chacun 20% du financement et que le solde soit recherché auprès des bénéficiaires, parents et élèves, ainsi que d'autres sources de financement tierces.

<sup>3</sup> Après avoir pris l'avis de la commission consultative instituée à l'art. 36<sup>bis</sup> al. 2, l'Etat détermine le mode de calcul des frais subventionnables. Il arrête les frais effectifs pris en compte pour le calcul de la subvention sur la base des dépenses de fonctionnement en relation avec l'enseignement (frais de personnel, formation continue du personnel, acquisition et entretien du matériel pédagogique et des instruments de l'école nécessaires à l'enseignement), les frais administratifs qui en découlent directement et les frais d'entretien des locaux (sans les loyers). Il va de soi que seules les dépenses liées aux enseignements reconnus par l'Etat dans la convention seront pris en compte.

Il y a lieu de relever que chaque école demeure naturellement libre de développer des activités qui ne sont pas reconnues au sens de la convention-cadre. Cependant, il leur appartient d'en assurer le financement.

<sup>4</sup> Le principe de base retenu pour calculer la participation de l'Etat et des communes doit être fixé dans la loi. Celui qui est prévu (nombre d'unités de cours prises par les jeunes élèves domiciliés sur leur territoire) semble le plus équitable et le plus transparent. Il y a lieu de préciser qu'en mentionnant la notion de « jeune élève » dans la loi, il en découle que les autres élèves (adultes) ne sont pas pris en compte dans le calcul de la participation de l'Etat et des communes. Les notions d'unité de cours et de jeune élève, seront définies dans le règlement afin de faciliter leur adaptation ultérieure à l'évolution des besoins et des pratiques.

<sup>5</sup> Il y a lieu de fixer également dans la loi selon quelle procédure est déterminé le nombre d'unités de cours qui fera l'objet d'un subventionnement. Il est prévu que cette détermination intervienne sur une base annuelle. Après avoir entendu l'association, l'Etat déterminera le nombre d'unités soutenues. Ce mode de faire n'empêche pas de prévoir une détermination des unités subventionnées sur une base pluriannuelle, laquelle serait confirmée ou corrigée, chaque année, au moment de l'élaboration des budgets des parties concernées.

#### **Art. 36<sup>quinquies</sup> Locaux**

Actuellement, les communes qui comptent une école de musique sur leur territoire mettent généralement à disposition de celle-ci (selon des modalités qui varient d'un lieu à l'autre) les locaux nécessaires à son fonctionnement. Il y a lieu de maintenir cette pratique qui se justifie en partie par l'avantage de site dont bénéficient les élèves de la commune. Cependant, il importe de prévoir la possibilité pour la commune site de demander aux autres communes de participer à ces frais.

#### **Art. 36<sup>sexies</sup> Décentralisation de l'enseignement**

Il y a lieu de favoriser, par des mesures incitatives, la décentralisation de l'enseignement. A terme, l'intégration des écoles de musique locales dans des écoles de musique reconnues est également à encourager. L'un des instruments pour favoriser une participation des communes et l'intégration d'écoles locales sera notamment d'offrir l'opportunité de créer un point d'enseignement décentralisé à certaines conditions. Ce point d'enseignement pourra permettre d'élargir, au plan local, l'offre de cours à d'autres instruments que ceux pratiqués dans un corps de musique (piano, violon, guitare, etc.). En conséquence, le développement de points d'enseignement décentralisés joue un rôle important pour atteindre les objectifs de la loi. C'est pourquoi il est nécessaire d'inscrire dans celle-ci une disposition par laquelle les pouvoirs publics encouragent la décentralisation de l'enseignement

### **3. Dispositions réglementaires**

Considérant la complexité des dispositions d'application à édicter, un projet de règlement d'application a d'ores et déjà été élaboré pour mettre en vigueur les articles de loi après leur adoption. Vous trouvez ici les commentaires du projet de règlement donné en annexe.

## **Art. 1 Autorités compétentes**

Il s'agit de désigner les autorités compétentes en matière de soutien à la formation musicale non professionnelle en Valais. Il est préférable de les mentionner au niveau du règlement, compte tenu du fait que celles-ci peuvent changer.

<sup>1</sup> La reconnaissance d'une école est un acte essentiel qui détermine le droit aux subventions cantonales et communales. Nous considérons dès lors qu'il appartient au Conseil d'Etat de l'arrêter.

<sup>2</sup> Comme c'est déjà le cas actuellement, il est prévu que le département en charge de la culture soit responsable des écoles de musique. En effet, les bases légales régissant cette formation demeureront dans la LPrC dans la mesure où il s'agit d'une formation culturelle ouverte à l'ensemble de la population.

<sup>3</sup> L'article 36<sup>ter</sup> de la loi instituera une commission consultative. Cette disposition fixe la composition et le mode de fonctionnement de la commission présidée par le Chef, respectivement la Cheffe, du département en charge de la culture.

<sup>3</sup> Comme cela est mentionné dans le commentaire de l'art. 36<sup>bis</sup> de la loi, il est prévu que les écoles reconnues soient réunies au sein d'une association. Il appartient ensuite à cette association faîtière de veiller à ce que leurs membres respectent les conditions et critères de reconnaissance (par exemple, en instituant en son sein une commission ou plusieurs commissions permanentes de contrôle).

<sup>4</sup> Il y a lieu de veiller à ce que les statuts de l'association soient en concordance avec l'esprit et la lettre de la législation. Par ailleurs, celle-là doit obtenir une forme de reconnaissance de la part de l'Etat en tant que partenaire de ce dernier au sens de l'art. 36<sup>bis</sup> de la loi. C'est pourquoi il est prévu que ses statuts et leur modification soient préalablement approuvés par le département cantonal en charge du dossier.

## **Art. 2 Conditions et critères de reconnaissance d'une école de musique**

Il y a lieu de distinguer les conditions de reconnaissance et les critères de reconnaissance.

<sup>1</sup> Les conditions de reconnaissance sont en quelque sorte des préalables à remplir avant même que ne soient examinés les critères de reconnaissance proprement dits. Cette disposition les mentionne de manière non exhaustive. La première condition concerne le statut juridique de l'école. Il devrait s'agir d'une personne morale de droit privé à but non lucratif. Il pourrait être exigé qu'elle ait son siège juridique dans le canton. La deuxième condition concerne sa situation financière : celle-ci doit être saine et transparente, l'école doit être équipée d'outils de gestion performants et être dotée d'un organe de vérification reconnu. Enfin l'école doit démontrer sa capacité à mettre en œuvre les critères de reconnaissance (cf. al. 2), notamment par les qualifications de son personnel enseignant, par son offre de cours, par la répartition géographique de son enseignement (cf. art. 36<sup>bis</sup> al. 3 de la loi) et par la mise à disposition de locaux adéquats.

<sup>2</sup> Les critères de reconnaissance seront préalablement négociés, puis fixés dans la convention-cadre qui sera passée entre l'Etat et l'association faîtière. Il y aura lieu de les reprendre dans les conventions spécifiques passées entre l'Etat et les écoles reconnues. Ces critères ont une dimension « technique » et factuelle ; en conséquence, leur application pourra être facilement vérifiée.

### **Art. 3 Calcul du coût d'une unité de cours de base**

Il est prévu que l'unité de cours qui servira au calcul du coût des diverses unités enseignées soit celle de 30 minutes (unité de base). Le coût standard sera ainsi établi à partir de référence pour chaque type de coût. Ces indices standard seront négociés puis arrêtés dans la convention cadre entre l'Etat et l'association.

### **Art. 4 Jeune élève**

Cette disposition est importante dans la mesure où elle servira en particulier à déterminer le nombre d'unités de cours subventionnées. Il s'agit prioritairement de favoriser la formation musicale des jeunes qui sont encore en formation et donc pas autonomes financièrement.

### **Art. 5 Point d'enseignement décentralisé**

L'un des enjeux sera de faire en sorte qu'à terme, si elles le souhaitent, les écoles existantes au niveau local s'intègrent au sein d'écoles reconnues afin de favoriser la décentralisation, la diversité, la qualité et l'homogénéité des formations. Ces ouvertures seront aussi l'occasion d'offrir un enseignement de proximité pour des instruments qui ne sont pas représentés au sein d'un corps de musique.

<sup>1</sup> Les premières démarches en vue de l'ouverture d'un point d'enseignement décentralisé pourront émaner de personnes privées, voire d'une société locale. Cependant, il appartiendra à la commune ou à un groupe de communes de requérir formellement l'ouverture d'un point d'enseignement.

- a) Dans un souci d'efficacité, l'ouverture d'un point d'enseignement est conditionnée par le fait que l'école reconnue dispose du personnel enseignant nécessaire ; en effet, on imagine mal l'engagement d'un professeur expressément pour enseigner quelques heures alors que son domicile serait très éloigné du point d'enseignement concerné.
- b) Il y a lieu d'appliquer, là aussi, le principe de l'avantage de site. Ainsi la commune ou le groupe de communes doit mettre à disposition les locaux et, le cas échéant, couvrir les charges y relatives lorsque les locaux en question ne seront qu'accessoirement utilisés pour l'enseignement dispensé par l'école de musique reconnue. Ces locaux peuvent appartenir à un privé, à une société ou à une paroisse ; cependant, il est de la responsabilité de(s) la commune(s) de régler les conditions contractuelles de leur mise à disposition.

<sup>2</sup> Comme cela est souhaité plus haut, l'un des objectifs de cette législation est de favoriser l'intégration progressive des diverses écoles de musique locales au sein d'écoles reconnues. C'est notamment le cas des écoles créées à l'initiative d'une fanfare ou d'un chœur. Cette disposition invite une école reconnue à tenir compte, dans la mesure du possible, des attentes d'une école locale en matière d'offre de cours et de choix des enseignants (par exemple en examinant la possibilité d'accueillir les enseignants en exercice dans l'école locale) lorsqu'elle ouvre un point d'enseignement décentralisé.

<sup>3</sup> L'une des contraintes financières liée à la décentralisation de l'enseignement réside dans l'indemnisation à verser aux enseignants pour leurs frais de déplacement. C'est pourquoi, il est prévu que l'Etat participe, à certaines conditions, aux frais de déplacement des personnes qui enseignent dans un point d'enseignement décentralisé au sens du présent article. Cette contribution s'ajoutera à sa participation financière prévue à l'art. 36<sup>ter</sup> al. 2 de la loi.

## 4. Finances

Un montant de frs 3'515'000.- est prévu au budget 2016 de l'Etat du Valais pour le soutien aux écoles de musique. Ce montant est demeuré inchangé depuis le début le début de la décennie. En application des décisions ETS 2, pour 2018 et 2019, ce montant sera réduit de frs 1'300'000.- et le Conseil d'Etat prévoira une somme de frs 2'215'500.- qu'il se propose de répartir de la manière suivante :

- frs 2'160'000.- pour le soutien aux unités d'enseignement à raison de 20% des coûts reconnus ; ce montant permettra le subventionnement de 3'600 unités d'enseignements pour un coût unitaire standard de frs 3'000.-, soit frs 600.- à la charge de l'Etat par unité. Ces valeurs se basent sur l'analyse des comptes 2014 des écoles reconnues. Elles feront l'objet d'une validation en concertation avec l'Association des écoles de musique sous réserve du respect du plafond prévu au budget cantonal.
- frs 55'500.- pour le soutien aux frais de déplacement dans les points d'enseignement décentralisés.

Pour 2014, le montant des subventions directes des communes aux trois écoles de musique reconnues s'élevait à frs 476'400.-, après déduction d'un montant de frs 621'383.- consistant en la valorisation des locaux mis à disposition. Ces montants ne comprennent pas d'éventuels soutiens individuels accordés en diminution des d'écologie à payer par les élèves. Dès 2018, les communes payeront également le 20% du coût des unités d'enseignement reconnues soit frs 2'160'000.- qui équivalent à une augmentation globale de frs 1'683'600.-. Il convient de noter que la répartition de l'augmentation de l'effort variera d'une commune à l'autre dans la mesure où jusqu'ici leur contribution était volontaire et que certaines communes n'apportaient aucun soutien direct aux écoles.

Actuellement les écoles bénéficient également de subventions de tiers hors des écologies perçus auprès des élèves. Ceux-ci proviennent essentiellement de la Loterie romande. Ils représentent un peu moins de 10% des charges. Ils sont cependant marqués par de fortes différences entre les écoles.

Au final, si les soutiens de tiers se maintenaient à leur niveau actuel, la charge d'une unité de cours annuel d'un jeune élève resterait à financer à raison d'un peu plus de 50% de son coût par le bénéficiaire, respectivement ses parents, soit frs 1'500.-. Cette somme est supérieure aux écologies actuellement perçus par les écoles qui se situent entre frs 1'105.- et frs 1'308.-

La mise en œuvre des dispositions légales est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui permettra aux écoles et autorités communales de prévoir les adaptations nécessaires dans le courant 2017.

## 5. Conclusions

Cet avant-projet de loi répond à une double contrainte qu'il n'a pas toujours été aisé de concilier, à savoir clarifier et consolider le modèle de soutien des écoles de musique dans une perspective équitable et dynamique à long terme tout en mettant en œuvre les décisions arrêtées dans le cadre d'ETS 2. Il implique également une participation contraignante des communes dans un domaine où jusqu'ici elles agissaient de manière volontaire. Compte tenu de l'ensemble des mesures prises dans le cadre de l'Examen des tâches et des structures de l'Etat (ETS 2) qui dégage des recettes pour les communes, ceci nous paraît tout à la fois

légitime de par la répartition des responsabilités entre canton et commune et supportable.