



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la culture OFC

Mise en œuvre de l'art. 67a Cst. au niveau fédéral

Rapport du groupe de travail

Berne, novembre 2013

1	Introduction	6
1.1	Initiative populaire «jeunesse+musique»	6
1.2	Votation populaire du 23 septembre 2012	6
1.3	Mandat du chef du DFI	6
1.4	Genèse du rapport	7
2	Aperçu de la formation musicale des enfants et des jeunes	8
2.1	Introduction	8
2.2	Domaine scolaire	8
2.2.1	Jardin d'enfants et scolarité obligatoire	8
2.2.2	Ecoles de maturité dispensant une formation générale	9
2.2.3	Ecoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués	9
2.2.4	Formation professionnelle initiale	11
2.2.5	Qualifications du corps enseignant	12
2.3	Domaine extrascolaire	13
2.3.1	Eveil à la musique	13
2.3.2	Ecoles de musique	13
2.3.3	Hautes écoles de musique (HEM)	17
2.3.4	Amateurs	20
2.4	Collaboration en matière de formation musicale	22
2.5	Premières conclusions	22
3	Compétences de la Confédération selon l'art. 67a Cst.	23
3.1	Remarques préalables	23
3.2	L'interprétation des dispositions constitutionnelles	23
3.3	Interprétation de l'art. 67a Cst.	24
3.3.1	Interprétation de l'art. 67a, al. 1, Cst.	24
3.3.2	Interprétation de l'art. 67a, al. 2, Cst.	25
3.3.2.1	Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine scolaire	25
3.3.2.2	Art. 67a, al. 2, 1 ^{re} phrase, Cst. (norme programmatique)	26
3.3.2.3	Art. 67a, al. 2, 2 ^e phrase, Cst. (« harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique »)	27
3.3.3	Interprétation de l'art. 67a, al. 3, Cst.	28
3.3.3.1	Compétence d'édicter une loi-cadre	28
3.3.3.2	Principe de la proportionnalité et conditions présumées par toute restriction d'un droit fondamental	29
3.3.3.3	Participation des cantons	29
3.3.3.4	Accès des jeunes à la pratique musicale	30
3.3.3.5	Encouragement des talents musicaux	31
3.4	Digression : principe de l'équivalence fiscale	32
3.5	Bilan intermédiaire	33
4	Mesures discutées	34
4.1	Introduction	34

4.2	Domaine scolaire	34
4.2.1	Jardin d'enfants et scolarité obligatoire	34
4.2.2	Ecoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués	34
4.2.3	Formation professionnelle initiale	35
4.2.4	Qualifications du corps enseignant	36
4.3	Domaine extrascolaire	37
4.3.1	Eveil à la musique	37
4.3.2	Ecoles de musique.....	37
4.3.3	Hautes écoles de musique (HEM)	40
4.3.4	Amateurs.....	41
4.3.5	Centre national de compétences et programme jeunesse+musique	42
4.4	Collaboration en matière de formation musicale.....	44
5	L'ordre de priorité des propositions de mesures	46
5.1	Remarques préliminaires	46
5.2	Domaine scolaire	46
5.2.1	Jardin d'enfants et école obligatoire	46
5.2.2	Écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués	46
5.2.3	Formation professionnelle initiale	46
5.3	Domaine extrascolaire	46
5.3.1	Éveil à la musique	46
5.3.2	Écoles de musique.....	47
5.3.3	Hautes écoles de musique.....	47
5.3.4	Amateurs.....	47
5.3.5	Centre national de compétence et programme jeunesse+musique	47
5.4	Collaboration en matière de formation musicale.....	48

Condensé

Le 23 septembre 2012, le peuple et les cantons ont approuvé un nouvel article constitutionnel concernant la formation musicale (contre-projet à l'initiative populaire «jeunesse+musique»). Le nouvel art. 67a Cst. entend renforcer la formation musicale : la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité, le partage des compétences en matière scolaire restant inchangé. Pendant leurs loisirs, les enfants et les jeunes doivent tous avoir la possibilité de pratiquer la musique. Les jeunes particulièrement doués pour la musique bénéficieront d'un encouragement spécial. Pour renforcer la formation musicale dans le domaine extrascolaire, l'art. 67a Cst. attribue désormais à la Confédération la compétence de légiférer.

Pour mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel au niveau fédéral, le chef du Département fédéral de l'intérieur (DFI) a mis sur pied un groupe de travail composé des organisations et institutions suivantes : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Union des villes suisses (UVS), Association des communes suisses (ACS), Association «jeunesse+musique», Communauté d'intérêts «Jeunesse et Musique», Association suisse des écoles de musique (ASEM), Conseil suisse de la musique (CSM), Conférence des Hautes écoles de musique de Suisse (CHEMS), enfin l'Association suisse des musiques (ASM) pour représenter les fédérations d'amateurs. Ce groupe de travail avait pour mandat d'élaborer, d'examiner et d'évaluer les mesures de mise en œuvre possibles de l'art. 67a Cst. au niveau fédéral. Il était dirigé par l'Office fédéral de la culture (OFC).

Sur la base de ce mandat, le groupe de travail a commencé par dresser un état des lieux de la formation musicale en Suisse. Suite à cette opération, il a recensé les interventions jugées nécessaires par une majorité des membres. Finalement, c'est à l'unanimité qu'il a conclu que l'égalité des chances et la qualité de la formation musicale devaient être améliorées à différents égards tant dans l'instruction générale que dans l'encouragement des surdoués, et qu'il fallait renforcer la collaboration entre les acteurs (cf. chap. 2). Pour réaliser les interventions jugées nécessaires, le groupe de travail a élaboré un total de 37 propositions, dont 32 relèvent fondamentalement de la compétence de la Confédération (cf. chap. 3 et 4). Les avis sont toutefois partagés quant à la nécessité, la praticabilité et l'urgence matérielle des mesures que la Confédération devrait mettre en œuvre (cf. chap. 5). Il a quand même été possible de dégager un consensus sur toute une série de mesures qualifiées par le groupe de travail de hautement prioritaires, encore que la CDIP ne se soit pas prononcée sur cette priorisation.

Ces mesures peuvent être classées comme suit par domaine (instruction générale et encouragement des surdoués) et par champ d'action (égalité des chances, garantie de la qualité et collaboration).

Domaine / Champ d'action	Instruction générale	Encouragement des surdoués
Egalité des chances	<ul style="list-style-type: none"> • Obligation de proposer la musique comme cours facultatif dans les écoles professionnelles • Subventionnement de l'écolage dans les écoles de musique pour les élèves des écoles professionnelles (relèvement de la limite d'âge) • Extension et financement des offres d'éveil à la musique dans les écoles de musique • Réglementation de la réduction des écolages des écoles de musique pour les familles à faible revenu 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de conditions permettant de poursuivre un apprentissage tout en pratiquant intensément la musique • Réglementation de la réduction des écolages des écoles de musique pour les élèves doués • Subsidés de formation pour les élèves du pré-supérieur

Garantie de la qualité	<ul style="list-style-type: none"> • Critères minimaux pour la reconnaissance officielle des écoles de musique • Augmentation des contributions officielles aux structures et projets des milieux d'amateurs • Encouragement de la formation d'instructeurs musicaux pour les milieux d'amateurs, en particulier par les HEM 	<ul style="list-style-type: none"> • Directives fédérales concernant les écoles pour surdoués du niveau secondaire II (conditions d'admission, garantie de la qualité, etc.) • Financement public du pré-supérieur • Extension de l'encouragement des formations nationales, festivals et concours de jeunes musiciens
Collaboration		Collaboration entre écoles de musique pour créer des centres régionaux destinés aux élèves doués

1 Introduction

1.1 Initiative populaire «jeunesse+musique»

L'initiative populaire «jeunesse+musique» a été déposée à fin 2008, avec le libellé suivant :

Art. 67a (nouveau) *Formation musicale*

¹ La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

² La Confédération fixe les principes applicables à l'enseignement musical à l'école, à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à la promotion des talents musicaux.

Sur le fond, le Conseil fédéral et le Parlement partageaient le souci des initiants, mais rejetaient l'ingérence dans les compétences cantonales en matière scolaire. C'est pourquoi le Parlement élaborera un nouvel article constitutionnel en guise de contre-projet direct. Le comité de l'initiative «jeunesse+musique» finit par la retirer en faveur de la solution proposée par le Parlement.

1.2 Votation populaire du 23 septembre 2012

Le 23 septembre 2012, le peuple et les cantons approuvaient le nouvel article constitutionnel concernant la formation musicale (contre-projet à l'initiative populaire «jeunesse+musique»), avec le libellé suivant:

Art. 67a *Formation musicale*

¹ La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

² Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité. Si les efforts des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

³ La Confédération fixe, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à la promotion des talents musicaux.

1.3 Mandat du chef du DFI

Le 24 septembre 2012, le chef du DFI chargea l'OFC d'entamer les préparatifs pour mettre en œuvre l'art. 67a, al. 3, Cst.¹ au niveau fédéral. Son mandat était libellé comme suit :

Ce week-end, le peuple et les cantons ont approuvé à une forte majorité l'arrêté fédéral sur la formation musicale des jeunes. Pour mettre en œuvre le nouvel art. 67a, al. 3, Cst., la Confédération doit agir et édicter, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale ainsi qu'à la promotion des talents musicaux.

Je charge l'Office fédéral de la culture de diriger les travaux de mise en œuvre au niveau fédéral et de mettre sur pied un groupe de travail composé de représentants des organisations suivantes (un par organisation) : Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Union des villes suisses (UVS), Association des communes suisses (ACS), association «jeunesse+musique», Communauté d'intérêts «Jeunesse et Musique», Association suisse des écoles de musique (ASEM), Conseil suisse de la musique (CSM), Conférence des Hautes écoles de musique de Suisse (CHEMS).

Le groupe de travail a pour mandat de me soumettre d'ici fin novembre 2012 une proposition de marche à suivre et un calendrier pour la mise en œuvre aussi rapide que possible de l'art. 67a, al. 3, Cst. Le rapport qui devra être élaboré ensuite s'attachera notamment à

- *recenser et évaluer les mesures d'encouragement possibles ;*
- *regrouper ces mesures dans différents trains de mesures ;*
- *présenter une estimation des coûts et une clé de répartition par train de mesures.*

¹ RS 101.

En plus des organisations énumérées dans le mandat du 24 septembre 2012, les fédérations d'amateurs furent invitées – avec l'accord du DFI – à envoyer un délégué au groupe de travail. C'est l'Association suisse des musiques (ASM) qui assume cette représentation.

Comme le fixait le mandat du chef du DFI, le groupe de travail a présenté au secrétariat général du DFI (SG DFI), à fin novembre 2012, un calendrier pour la rédaction du rapport concernant la mise en œuvre de l'art. 67a Cst. Celui-ci prévoyait que le rapport serait remis avant fin novembre 2013. Il fut approuvé par le DFI et a pu être respecté.

Après discussion entre l'OFC et le DFI, il fut encore convenu de ne pas limiter le mandat à la seule mise en œuvre de l'art. 67a, al. 3, Cst. C'est pourquoi le rapport expose par exemple aussi les mesures que la Confédération pourrait prendre en matière de formation professionnelle initiale en vertu de l'art. 67a, al. 2, Cst.

1.4 Genèse du rapport

Entre novembre 2012 et novembre 2013, le groupe de travail constitué pour mettre en œuvre l'art. 67a Cst. a tenu sept réunions. Le présent rapport a été rédigé par l'OFC.

2 Aperçu de la formation musicale des enfants et des jeunes

2.1 Introduction

Le chapitre qui suit donne un aperçu des principaux acteurs et éléments de la formation musicale en Suisse. Il s'articule en domaine scolaire et extrascolaire, avec les différentes formes de collaboration entre eux. La présentation se fonde notamment sur le rapport du Conseil fédéral sur la formation musicale en Suisse de 2005² (rapport sur la formation musicale), le message du Conseil fédéral du 4 décembre 2009 relatif à l'initiative populaire «jeunesse+musique»,³ ainsi que sur les apports écrits des membres du groupe de travail et sur des éclaircissements complémentaires de l'OFC.

La présentation dresse un état des lieux de la formation musicale en Suisse et recense les mesures jugées nécessaires par le groupe de travail. Ces mesures font l'objet du chapitre 4 du rapport.

2.2 Domaine scolaire

2.2.1 Jardin d'enfants et scolarité obligatoire

Remarque préalable Le rapport utilise l'expression prédominante dans le langage courant, à savoir «jardin d'enfants», terme qui recouvre d'autres formes d'organisation possibles, comme «école enfantine», «niveau élémentaire» ou «préscolaire», etc.

Au jardin d'enfants ainsi qu'aux niveaux primaire et secondaire I, la formation musicale des enfants et des jeunes est réglée par des plans d'études. Au plus tard à l'entrée au jardin d'enfants, les enfants et les jeunes – y compris ceux issus de milieux culturellement ou socialement défavorisés – ont accès à la formation musicale, les plus doués pouvant même bénéficier de mesures spéciales d'encouragement.

En Suisse, 86% des enfants fréquentent actuellement le jardin d'enfants pendant deux ans. Dans presque tous les cantons, la fréquentation est obligatoire, ou les communes ont au moins l'obligation d'offrir un jardin d'enfants. Suite au mandat constitutionnel d'harmoniser les structures scolaires, l'Accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat Har-moS) intègre les deux ans de jardin d'enfants dans la scolarité obligatoire. La compétence de l'enseignement musical au jardin d'enfants relève exclusivement des cantons.

Dans tous les cantons, l'enseignement au jardin d'enfants est donné sur la base de plans d'études, qui fixent les cibles éducatives et les objectifs de l'enseignement. Selon les plans d'études pertinents, le jardin d'enfants favorise le développement socio-affectif, psychomoteur et cognitif des enfants, et les prépare à l'entrée à l'école, tout cela sans évaluation systématique des résultats ni sélection. Pour l'enseignement de la musique, les plans d'études prévoient la perception et la production de musique et rythmes par le jeu ainsi que l'apprentissage de chansons et comptines.⁴

Aux niveaux primaire et secondaire I, la compétence de l'enseignement musical relève également des cantons, qui définissent aussi les plans d'études. Les cantons sont en train d'harmoniser leurs plans d'études par région linguistique.⁵ La dotation horaire de l'enseignement actuel de la musique aux ni-

² Cf. www.bak.admin.ch > Création culturelle > Formation culturelle > Formation musicale > Le rapport sur la formation musicale en Suisse.

³ FF 2010 1.

⁴ Rapport sur la formation musicale, p. 9.

⁵ Il n'y aura désormais plus qu'un seul plan d'études pour la Suisse alémanique, un autre pour la Suisse romande, enfin un dernier pour la Suisse italienne. Ces plans préciseront le contenu de tous les domaines d'études et de toutes les branches. Les cantons romands ont élaboré le *Plan d'études romand* (PER). A par-

veaux primaire et secondaire I varie, selon le canton et le niveau, entre une et deux heures obligatoires par semaine, ce qui équivaut à 5,6% de l'horaire obligatoire, en moyenne suisse.⁶

Sur le plan de la scolarité obligatoire, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir, premièrement dans le domaine de la formation des enseignants (cf. ch. 2.2.5), deuxièmement en ce qui concerne la collaboration entre écoles et écoles de musique, en particulier pour ce qui est de l'encouragement des élèves particulièrement doués (cf. ch. 2.4).

2.2.2 Ecoles de maturité dispensant une formation générale

La Confédération et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sont responsables conjointement de la reconnaissance des écoles de maturité et exercent leur influence sur les disciplines offertes par le biais du règlement de la CDIP du 16 janvier 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM) et de l'ordonnance du 15 février 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (ORM).⁷ Ainsi, ORM et RRM exigent 5% à 10% de l'horaire de tous les élèves pour la discipline fondamentale obligatoire des arts (musique et/ou arts visuels). Si la musique est choisie comme option spécifique ou complémentaire et/ou que le travail de maturité est effectué en musique, la dotation horaire est sensiblement plus élevée. Pour la musique en option spécifique ou complémentaire, ainsi que pour la rédaction du travail de maturité, l'ORM et le RRM prévoient 15% à 25%. La qualité matérielle de l'enseignement de la musique est assurée par le plan d'études cadre de la CDIP,⁸ qui définit les orientations générales et met l'accent aussi bien sur la théorie que sur la pratique musicale. Par rapport aux anciens types de maturités gymnasiales, le choix des disciplines est nettement plus vaste dans la plupart des cantons depuis la réforme de 1995 (ORM/RRM 95). Les talents particuliers peuvent être mieux pris en compte grâce à un encouragement ciblé. Les élèves peuvent ainsi exprimer leur individualité à travers le choix de l'option spécifique ou complémentaire et du travail de maturité, notamment en musique.

Les écoles de culture générale relèvent exclusivement des cantons (CDIP). Dans un nombre très restreint de cantons, ces écoles de formation générale du niveau secondaire II offrent une maturité spécialisée en musique.⁹ Aux trois ans d'études et à l'obtention du certificat de culture générale, il faut ajouter 120 heures d'instrument, de chant ou d'art dramatique et un travail de maturité pour décrocher la maturité spécialisée, qui ouvre l'accès aux HEM (sous réserve de l'examen d'admission). Dans la pratique, toutefois, seul un très petit nombre des étudiants de HEM viennent d'écoles de culture générale.

La majorité du groupe de travail estime que l'enseignement de la musique dans les écoles de maturité est de bonne qualité. Il en va de même de la formation des enseignants spécialisés.

2.2.3 Ecoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués

Remarque préalable Le terme officiel désignant les écoles des niveaux secondaires I et II qui pratiquent un encouragement spécifique des surdoués, dont les jeunes musiciens, est «écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués». Il sera simplifié ici en «écoles pour surdoués».

Aux niveaux secondaires I et II (excepté en formation professionnelle initiale), la Suisse connaît des filières spéciales destinées à encourager les surdoués, notamment dans les domaines du sport, de la

tir de 2015, tous les élèves de l'école obligatoire (y compris de l'école infantine) seront instruits suivant le PER. Les 21 cantons alémaniques et plurilingues harmonisent les objectifs de l'école obligatoire (jardin d'enfants compris) dans le *Lehrplan 21*, censé leur être transmis en 2014 pour introduction. Les cantons décident ensuite quand et comment procéder. Le canton du Tessin forme sa propre région linguistique et est responsable du plan d'études tessinois.

⁶ *De l'éducation artistique à la «littérature esthétique»*, rapport de tendance, CSRE, Aarau 2011.

⁷ RS 413.11.

⁸ Plan d'études cadre du 9 octobre 1994 pour les écoles de maturité.

⁹ Règlement du 12 juin 2003 concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale et Directives du 22 janvier 2004 pour l'application du règlement concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale.

musique et des arts. Il n'existe cependant pas actuellement de directives nationales concernant ces écoles de surdoués, par exemple en matière de qualité de l'offre.

Les écoles pour surdoués favorisent spécifiquement un talent particulier, tout en assurant la formation scolaire générale. Elles sont taillées sur mesure pour chaque élève (encadrement, enseignement complémentaire, plan de carrière, dispenses, répartition différente d'une ou plusieurs années scolaires, etc.). Les élèves doivent remplir les conditions d'admission à l'école secondaire et passer en outre un examen d'aptitude. Dans les écoles pour surdoués, l'enseignement musical spécifique est donné en général par les maîtres des écoles de musique (parfois des HEM) et non par ceux chargés de l'enseignement ordinaire.

Les écoles pour surdoués relèvent de la compétence législative des cantons. Chacun fixe donc l'offre pour son propre territoire. L'*Accord intercantonal du 20 février 2003 sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués* «règle l'accès aux dites écoles sur le plan intercantonal et les contributions que les cantons de domicile des élèves ont à verser aux instances responsables des dites écoles». Ce concordat lie actuellement les cantons d'AR, BE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TH, UR, VS, ZG et ZH, ainsi que la principauté du Liechtenstein.

La moitié environ des cantons cités (BE, GR, LU, SG, SH, TG, VS, ZH) disposent déjà d'offres dans le domaine de la musique, généralement équivalentes à celles qui sont proposées dans le domaine sportif. Il existe encore d'autres écoles pour surdoués dans les cantons non affiliés au concordat. Quelques écoles pour surdoués sont axées spécifiquement sur la musique, comme l'école évangélique de Schiers (GR), les écoles de jour pour élèves doués à Weinfelden et Kreuzlingen (TG), ainsi que les écoles secondaires d'Altstätten et Wittenbach/Grünau (SG). Selon l'art. 7, al. 2, let. b de l'*Accord intercantonal sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués*, les personnes chargées de l'éducation doivent assumer elles-mêmes les coûts de la formation des surdoués dans les écoles spécifiques – en tout cas si l'école fréquentée se situe hors du canton de domicile.

Sur le plan des écoles pour surdoués, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- 1° La qualité des écoles pour surdoués varie considérablement. Divers membres du groupe de travail prétendent que beaucoup d'écoles pour surdoués du niveau secondaire II sélectionnent trop facilement les élèves et négligent la coordination étroite avec les HEM, qui est à leurs yeux une condition indispensable de qualité garantie. D'après les indications de la CHEMS, seules peuvent se targuer de taux d'admission en HEM supérieurs à la moyenne les écoles pour surdoués (Rämibühl/ZH et Hofwil/BE) qui coopèrent déjà systématiquement aujourd'hui avec des HEM suisses. Comme autres indicateurs de la qualité des écoles pour surdoués, citons la qualification des enseignants, leurs liens avec le monde professionnel et celui de la formation, les conditions d'admission, les résultats de concours, etc. La majorité du groupe de travail juge donc impératif que les écoles pour surdoués du niveau secondaire II coopèrent avec une HEM et n'admettent en principe que des élèves susceptibles d'entrer ensuite en HEM. Lors de la décision d'admission en école pour surdoués, les questions de savoir si l'élève pourra exploiter plus tard son potentiel ou s'il décidera de poursuivre ses études en HEM doivent cependant rester ouvertes.
- 2° En matière d'encouragement des jeunes musiciens surdoués, l'offre présente des lacunes géographiques. Si l'on postule que cet encouragement exige une collaboration précoce avec les HEM, les offres correspondantes n'existent que dans les régions du Tessin, Genève, Lausanne, Bâle, Lucerne, Zurich et Winterthur (programmes pré-supérieurs des HEM), ou encore à Berne (Hofwil) et Zurich (Rämibühl), qui disposent d'écoles pour surdoués au sens étroit donné plus haut.¹⁰
- 3° On relève encore, au sein du groupe de travail, que les écolages demandés par les écoles pour surdoués sont souvent trop élevés pour les familles à faible revenu. Les élèves de ces écoles suivent en effet des cours complémentaires tantôt en école de musique, tantôt en HEM, ce qui peut occasionner des coûts notables, en fin de compte. Les coûts concrets dépendent essentiellement de l'ampleur des cours ainsi que des barèmes de l'école de musique ou de la HEM fréquentée.

¹⁰ Sondage de la CHEMS du 11 septembre 2012.

D'après les indications de l'ASEM, ces coûts peuvent s'élever jusqu'à 6000 francs par an et par personne. Il est vrai que certaines écoles de musique proposent déjà des écolages réduits pour les élèves doués. D'autres instances responsables d'écoles pour surdoués (comme la ville de Saint-Gall) assument une partie des coûts de l'enseignement musical spécifique.

2.2.4 Formation professionnelle initiale

En matière de formation professionnelle, la compétence législative est entièrement du ressort de la Confédération (art. 63 Cst.).¹¹ La formation professionnelle ainsi définie comprend notamment la formation professionnelle initiale, pour laquelle la Confédération édicte entre autres les conditions minimales relatives à la culture générale¹² et fixe les sujets à aborder ainsi que les orientations générales dans le plan d'études cadre des cours de culture générale. Bien que la Confédération jouisse constitutionnellement de la compétence exclusive de légiférer en matière de formation professionnelle, cette dernière est fortement empreinte, au niveau des lois et dans la pratique, du partenariat entre Confédération, cantons et organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles, prestataires de la formation) et est comprise et vécue comme tâche commune.¹³

La formation professionnelle initiale se caractérise par son fort ancrage dans le monde du travail, ce qui en fait sa force. La priorité va en effet à la formation en entreprise, où les apprentis acquièrent les connaissances pratiques, l'école professionnelle fournissant théorie et culture générale. L'enseignement de la culture générale a pour but de rendre les apprentis capables de s'intégrer dans le monde du travail et dans la société. Etant donné l'orientation pratique de la formation professionnelle et sa spécialisation poussée, l'enseignement de la culture générale est concentré sur une demi-journée par semaine et ne prévoit pas d'enseignement obligatoire de la musique. Les cantons peuvent cependant proposer la musique comme cours facultatif dans les écoles professionnelles.

Deux tiers des jeunes font un apprentissage. Le groupe de travail jugeant que les apprentis et apprenties sont défavorisés en matière de formation musicale, la majorité juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- 1° Presque aucune école professionnelle ne propose la musique comme cours facultatif.
- 2° Les apprentis et apprenties doivent souvent payer des écolages élevés dans les écoles de musique, vu que, dans certains cantons, l'enseignement dans les écoles de musique n'est subventionné que jusqu'à 16 ans révolus.¹⁴ Enfin les apprentis et apprenties disposent en général de trop peu de temps pour pratiquer la musique. Le droit aux vacances (cinq semaines par an) est nettement inférieur à celui des élèves des écoles de maturité gymnasiale. Par ailleurs, il n'existe pratiquement pas d'entreprises formatrices qui offrent des solutions individuelles aux apprentis et apprenties doués pour la musique (prolongation de la durée de la formation, par exemple), pour leur permettre de concilier apprentissage et activité musicale intense.

¹¹ Schmid/Schott, *St. Galler Kommentar*, art. 63, glose 11.

¹² Ordonnance du SEFRI du 27 avril 2006 concernant les conditions minimales relatives à la culture générale dans la formation professionnelle initiale (RS 412.101.241).

¹³ Cf. entre autres l'art. 1 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10).

¹⁴ Les limites d'âge pour les écolages réduits des écoles de musique varient parfois considérablement d'un canton à l'autre, voire au sein d'un même canton. Il n'existe pas de recensement complet. Un sondage révèle que plusieurs écoles de musique proposent des écolages réduits jusqu'à 20 ans révolus, et ce parfois même si le canton correspondant ne cofinance l'enseignement musical que jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Quelques écoles de musique abaissent cependant la limite d'âge pour l'écolage réduit. D'autres proposent des écolages réduits pour les jeunes adultes de plus de 20 ans généralement en formation.

2.2.5 Qualifications du corps enseignant

Les exigences requises pour la formation des maîtres et maîtresses de musique sont les mêmes que pour l'enseignement des autres disciplines.¹⁵ En voici les détails aux différents niveaux scolaires.

- Les enseignants du niveau primaire sont formés soit comme généralistes (dans toutes les disciplines), soit comme semi-généralistes (dans une large palette de disciplines). La musique peut être une des disciplines enseignées par des semi-généralistes. Pour les généralistes, la musique fait toujours partie de la formation. Celle-ci implique trois ans de formation à plein temps. Elle s'effectue en général en Haute école pédagogique (HEP).
- Les enseignants du niveau secondaire I sont en général formés à l'enseignement d'une à quatre disciplines, le nombre des disciplines variant d'une HEP à l'autre. Il y a donc des maîtres et maîtresses secondaires formés pour n'enseigner qu'une seule discipline (enseignants de branche) et d'autres capables d'en enseigner quatre. La formation s'effectue en général en HEP ou en université et implique quatre ans et demi à cinq ans de formation à plein temps. Les HEM peuvent assumer une partie ou l'entier de la formation d'enseignants en musique, ce dans le cadre des directives de la CDIP.
- Les enseignants de musique en école de maturité acquièrent en général d'abord un diplôme pratique en HEM, puis suivent leur formation pédagogique (sciences de l'éducation, didactique spécifique, pratique de l'enseignement) en HEP ou à l'université, dans le cadre d'une formation complémentaire d'une année. Lucerne et Zurich proposent encore des filières d'études intégrées, dans lesquelles la spécialisation musicale et le diplôme d'enseignement peuvent être acquis parallèlement. Contrairement à ce qui se passe au niveau primaire et en partie au niveau secondaire, les enseignants de musique en école de maturité sont voués exclusivement à l'enseignement de la musique (théorie et pratique).

Tant pour assurer l'accès de tous à la formation musicale que pour identifier et encourager les enfants et les jeunes doués pour la musique, il faut un nombre suffisant d'enseignants qualifiés à tous les niveaux scolaires, de l'entrée au jardin d'enfants jusqu'à l'admission en HEM. Pour garantir ces conditions, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- *Manque croissant d'enseignants qualifiés aux niveaux primaire et secondaire I.* La majorité des membres du groupe de travail estime qu'il y a trop peu d'enseignants en musique, tant au niveau primaire qu'au niveau secondaire I (dans une moindre mesure). Ce manque aboutit à ce que l'on est parfois obligé d'engager des enseignants sans formation musicale ou que des leçons de musique prévues à l'horaire tombent. Au sein du groupe de travail, on redoute que ce manque d'enseignants ne s'aggrave encore à l'avenir. D'après l'Association suisse pour la musique à l'école (ASME), seuls 48 % des futurs instituteurs et institutrices accomplissent une formation musicale en HEP.¹⁶ La situation est également précaire au niveau secondaire I, où seul un étudiant sur dix s'inscrit encore en musique.
- *Formation insuffisante des enseignants aux niveaux primaire et niveau secondaire I.* A part le risque de pénurie d'enseignants, la majorité du groupe de travail doute que les enseignants de musique aux niveaux primaire et secondaire I possèdent les compétences pédagogiques et techniques requises pour mettre en œuvre le plan d'études. Ainsi, pour la formation spécialisée en musique aux niveaux primaire et secondaire I (didactique non comprise), la HEP de Zurich ne prévoit que 12 points ECTS. En comparaison, la formation spécialisée en HEM prévoit en général 180 points ECTS pour le *bachelor* en «musique et mouvement», et au moins 75 pour la formation au niveau secondaire I – et ce après vérification préalable des compétences initiales et sélection des étudiants, contrairement à la formation spécialisée en musique pour les niveaux primaire et secondaire I.

¹⁵ Les formations peuvent être reconnues par la CDIP sur la base de l'*Accord intercantonal du 18 février sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études* et des règlements afférents. Les diplômes d'enseignement reconnus permettent d'exercer le métier dans toute la Suisse.

¹⁶ Association suisse pour la musique à l'école (ASME), *Enquête auprès des hautes écoles pédagogiques sur la fréquentation de la discipline Musique*, 2010.

2.3 Domaine extrascolaire

2.3.1 Eveil à la musique

Remarque préalable La notion d'éveil à la musique (dite aussi initiation précoce) se réfère ici à la période précédant l'entrée au jardin d'enfants. Elle concerne donc en général la classe d'âge jusqu'à 4 ans.

La formation musicale des tout-petits commence par la perception des sons et des rythmes, l'écoute de supports sonores et le chant de chansons dans le cadre de l'éducation familiale et extrafamiliale (en crèche ou garderie, par exemple). Les chercheurs s'accordent pour dire que les impulsions musicales que reçoivent les enfants en âge préscolaire ont un effet favorable sur leur développement, par exemple en matière d'acquisition du langage ou d'intégration sociale.

Dans le domaine extrafamilial, on peut distinguer deux formes fondamentales d'éveil à la musique.

Il existe çà et là des crèches ou garderies spécialisées dans l'éveil à la musique d'enfants de 1 à 4 ans, avant leur entrée au jardin d'enfants. Ces établissements reçoivent les enfants toute la semaine pendant un nombre variable d'heures.

D'autre part, il existe toute une série d'offres privées, comme l'association *Eltern-Kind-Singen* en Suisse alémanique, qui promeut le chant parents/enfants. Ces offres sont complétées par des cours des écoles de musique, qui offrent l'éveil à la musique des tout-petits (principalement en ville).

Pour l'éveil à la musique, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- Les offres existantes sont lacunaires et en général non subventionnées, ce qui impose des coûts élevés aux détenteurs de l'autorité parentale.
- La formation musicale a trop peu de poids dans la formation des éducateurs et éducatrices de la petite enfance.
- L'éveil à la musique pratiqué hors des écoles de musique ne respecte pas toujours les normes de la pédagogie musicale.

2.3.2 Ecoles de musique

Les écoles de musique offrent aux enfants, jeunes et adultes qui le souhaitent un enseignement professionnel des instruments, du chant, et des disciplines collectives, par des professeurs formés et diplômés. L'accent est mis principalement sur la musique classique, mais on y enseigne de plus en plus d'autres styles musicaux comme le pop/rock, le jazz, la musique populaire, etc. Avant les cours d'instrument et à partir de la première année primaire, les écoles de musique enseignent également les notions musicales de base pour développer la motricité et la perception. L'enseignement se donne sous différentes formes : par petits groupes dans les écoles de musique, en classe à l'école primaire, sur mandat de celle-ci (avec les enseignants de l'école de musique), ou en équipe par l'instituteur et le spécialiste.

L'*Association suisse des écoles de musique* (ASEM) est l'organisation faitière des écoles de musique locales et régionales, et de leurs associations cantonales et intercantonales. Elle représente leurs intérêts communs auprès de la population et de tiers. L'ASEM élabore des bases pour le développement de la formation musicale en Suisse et soutient les associations cantonales dans la mise en œuvre politique et technique de ses orientations.

Les 431 écoles affiliées à l'ASEM sont soutenues par l'Etat et se répartissent comme suit entre les cantons: AG 81, AI 1, AR 3, BE 30, BL 15, BS 2, FR 1, GE 9, GL 1, GR 17, JU 1, LU 60, NE 2, NW 6, OW 7, SG 31, SH 2, SO 43, SZ 17, TG 14, TI 10, UR 1, VD 21, VS 3, ZG 11, ZH 43. Ces 431 établissements accueillent 280 000 enfants et jeunes, instruits par 13 000 enseignants.

En 2012, l'ASEM a procédé à une levée empirique complète de données auprès des écoles affiliées. Le dépouillement donne en particulier un aperçu du statut juridique des établissements, de la rémunération des enseignants et de diverses questions financières (total des charges, participation des bail-

leurs de fonds, écolages, etc.).¹⁷

- *Statut juridique des écoles de musique.* Les régimes des écoles de musique varient considérablement d'un canton à l'autre, mais peuvent être rattachés à cinq modèles.¹⁸
 - *Intégration dans les lois cantonales régissant la formation.* Les écoles de musique des cantons de BL, GE et LU sont mentionnées expressément dans les lois cantonales régissant la formation, qui leur confient un mandat éducatif contraignant. La coordination avec l'école officielle est assurée par un fonctionnaire du Département de l'instruction publique chargé de la musique à l'école. Deux cantons (BL, LU) mentionnent en outre les enseignants de musique dans la loi sur le personnel cantonal et ont défini des normes minimales pour les écoles de musique.
 - *Intégration dans les lois cantonales sur l'encouragement de la culture.* Les écoles de musique des cantons de FR et GR sont intégrées dans les lois cantonales sur l'encouragement de la culture. Les rapports avec l'école publique sont assurés de manière formelle (par un fonctionnaire grison chargé de l'enseignement de la musique) ou informelle (par des contacts directs avec le Département fribourgeois de l'instruction publique).
 - *Lois spécifiques sur les écoles de musique.* Les cantons de GL, NE, VD et BE connaissent leurs propres lois sur les écoles de musique, avec une réglementation détaillée. Les écoles de musique se voient confier un mandat éducatif et doivent remplir des critères minimaux pour être reconnues et financées par l'Etat. La loi sur le personnel de ces cantons est applicable partiellement aux enseignants de musique (BE).
 - *Règlements purement financiers.* Dans six autres cantons (AG, OW, NW, SH, TG, UR), les écoles de musique n'ont qu'un statut légal minimal, réglant uniquement leur financement, parfois dans les lois sur l'école. La mise sur pied d'écoles de musique est facultative ; il n'y a pas de mandat éducatif.
 - *Absence de statut légal spécifique.* Les écoles de musique des cantons restants (AI, AR, BS, JU, SO, SG, SZ, TI, VS, ZG, ZH) ne sont pas mentionnées dans la législation cantonale. Leur exploitation est réglée par des conventions de prestations entre les communes et elles ainsi que par des règlements communaux.
- *Rémunération des enseignants de musique.*¹⁹ Pour les enseignants de musique diplômés, l'enquête de l'ASEM établit que le salaire annuel le plus élevé de Suisse pour un poste à plein temps est de 145 000 francs (ZG), le plus faible inférieur à 60 000 francs (NW/OW), la médiane se situant entre 100 000 et 120 000 francs. En comparaison intercantonale, les enseignants diplômés touchent un salaire annuel de moins de 80 000 francs dans les cantons de GR, NW, OW, AG, TI, SZ, VD (et juste au-dessus dans ceux de SH et TG). Pour les enseignants de musique non diplômés, le salaire annuel le plus bas de Suisse est de 30 000 francs (VD), le plus élevé de 110 000 francs (LU).

Dans la plupart des cantons (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH), la rémunération des enseignants de musique diplômés s'aligne généralement sur celle des enseignants du primaire (ou du niveau secondaire I), encore qu'il faille admettre des réductions de l'ordre de 10% à 30 % par rapport à la rémunération des enseignants du primaire dans les cantons de SH, TG, VS et ZH. Dans les cantons restants, les barèmes sont surtout communaux, ce qui explique les grandes disparités parfois constatées dans ces cantons, mais il existe parfois aussi des règlements communaux disparates dans les cantons où l'alignement sur la rémunération des enseignants du primaire n'a qu'un caractère de recommandation. De toute

¹⁷ Cf. *Accès à la formation musicale*, rapport de l'ASEM du 15 janvier 2013 à l'attention de l'Office fédéral de la culture. Ont été recensées 431 écoles de toute la Suisse, sur lesquelles 351 ont remis leurs données (81,4%). A part le canton du Jura (participation nulle), on dispose de données représentatives de tous les cantons. Quelques écoles ont remis des jeux de données incomplets. L'analyse porte sur l'état réel. Les chiffres fournis par les écoles de musique se réfèrent à l'année scolaire 2011-2012.

¹⁸ Législations cantonales concernant les écoles de musique communales et régionales, état janvier 2013, ASEM, décembre 2012.

¹⁹ Les salaires annuels cités sont bruts, pour un poste à plein temps de 100%.

façon, même dans les cantons où la rémunération s'aligne sur celle des enseignants du primaire, les maîtres et maîtresses de musique restent exclus de certaines prestations sociales et possibilités offertes aux enseignants du primaire (cinquième semaine de vacances à partir de 50 ans, ca-deaux d'ancienneté, consultations psychologiques, etc.), d'après les indications de l'ASEM.

- *Financement.* Les charges des 351 écoles de musique étudiées s'élèvent à 547,5 millions de francs, ce qui donne, par extrapolation, un peu plus de 672 millions de francs pour toutes les écoles de musique affiliées à l'ASEM. Les fonds vont à 90 % aux charges de personnel (rémunération des enseignants de musique et des directions), 6 % aux charges de biens et services. Un petit 3 % est imputé aux frais de location, encore que toutes les écoles de musique ne comptabilisent pas les coûts complets. Les dépenses en faveur de la formation continue sont particulièrement faibles (0,2 %, soit 79 francs par enseignant).

Le financement des écoles de musique est partagé entre les pouvoirs publics et les parents. En moyenne suisse, les cantons y participent à hauteur de 19 %, les communes de 35 % et les parents de 42 % (à quoi s'ajoutent 3 % de recettes diverses et 1 % pour collaboration avec les écoles publiques).

A y regarder de plus près, on constate de fortes différences de financement d'un canton à l'autre, voire au sein du même canton. Dans la plupart des cantons, les pouvoirs publics assument 40 % à 60 % des coûts. Dans quelques-uns, leur participation s'élève jusqu'à 65 % à 85 % (BL, BS, FR, GE, GL, NE, SO, ZG), assortie parfois alors de limites aux admissions (*numerus clausus*, BL, BS, FR). La contribution la plus faible est celle du canton du Tessin, où les contributions des parents montent jusqu'à 87 %. Seul un petit nombre de cantons (UR, FR, NE, AI, AR, SH, VD) ont une clé de répartition unique, valable sur tout le territoire cantonal, entre les pouvoirs publics et les parents. Ailleurs, cette clé peut varier considérablement d'une commune à l'autre du même canton.

Divers cantons et communes plafonnent par ailleurs leur soutien aux écoles de musique. En termes concrets, les écoles de musique touchent alors un montant fixe quel que soit le nombre des élèves. Si la demande dépasse l'offre que les écoles de musique sont capables de financer, il faut augmenter les écolages, réduire les cours et/ou refuser les enfants et les jeunes qui s'intéressent à la musique (ou les mettre sur une liste d'attente).

- *Infrastructures.* Les infrastructures des écoles affiliées à l'ASEM sont de qualité très variable. D'après les renseignements fournis par des membres du groupe de travail, quelques écoles de musique – surtout dans les régions rurales et les petites villes, où se trouvent presque 60 % de ces établissements – dispensent leur enseignement dans des locaux insatisfaisants du point de vue taille et équipement, et qui présentent en particulier des défauts d'acoustique. En outre, la direction ne dispose pas toujours de bureaux à l'endroit où se donnent les cours, ce qui peut gêner considérablement la conduite d'une école de musique.
- *Ecolages.*²⁰ Dans l'enquête de l'ASEM, le barème normal maximum (sans réduction)²¹ cité pour un cours de 30 minutes est de 938 francs par semestre, contre 186 à l'autre extrémité. En comparaison intercantonale, les barèmes les plus élevés (plus de 700 francs par demi-heure et par semestre) sont ceux de BE, ZH, AG, GE, VD, TI, TG, les plus bas (moins de 300 francs par demi-heure et par semestre) ceux de NW, ZG, LU, SO. Au sein d'un même canton, l'écart le plus faible entre le barème le plus favorable et son opposé se trouve en AR, AI, SH, GL (cantons dotés de 1 à 3 écoles de musique), alors que les plus grands écarts sont l'apanage des cantons de ZH, BE, AG, LU, TG, VD et SO (dotés tous de plus de 20 écoles de musique, à l'exception de TG). Dans ces cantons, les parents paient des écolages d'un montant très différent pour un cours de 30 minutes selon l'endroit où ils habitent.
- *Réductions d'écolage.* Dans l'enquête de l'ASEM, 324 écoles de musique donnent des indications sur leurs systèmes de rabais et de réduction d'écolage. On peut distinguer trois catégories princi-

²⁰ L'unité de référence est la leçon de musique instrumentale de 30 minutes.

²¹ Les barèmes cités valent pour les enfants et jeunes «de l'endroit». Ces barèmes normaux sont eux aussi subventionnés avec des fonds publics. Les écolages non subventionnés perçus pour les élèves venant de l'extérieur et pour les adultes sont bien supérieurs aux barèmes normaux.

pales de réductions par rapport au barème normal : le rabais familial (pour les frères et sœurs), le rabais pour deuxième instrument, enfin le rabais en fonction du revenu. Certaines écoles de musique offrent encore des réductions pour les élèves doués. La réduction la plus courante est le rabais familial, offert par 297 écoles. Dans 117 d'entre elles, il est possible d'obtenir une réduction pour l'apprentissage d'un deuxième instrument. Seules 63 écoles ont des barèmes modulables en fonction du revenu. Finalement, 132 écoles offrent aux élèves particulièrement doués des rabais pour un enseignement élargi.

De nombreuses écoles connaissent le cumul des réductions. Ainsi, 55 écoles de musique cumulent rabais familial et réduction pour deuxième instrument ; huit autres y ajoutent la réduction en fonction du revenu. Seules trois écoles de musique pratiquent toutes les réductions mentionnées. Le canton de Berne est le seul à stipuler dans ses contrats de prestations avec les écoles de musique que les rabais ne sont pas imputables au budget des établissements, mais à celui des communes.

- *Atteinte des groupes cibles.* L'offre des écoles de musique n'atteint pas tous les groupes cibles dans la même mesure. Alors que les offres intégrées des niveaux préscolaire, primaire et secondaire I atteignent toutes les couches de la population, il est frappant que, pour les cours d'instrument, les écoles de musique n'enregistrent que relativement peu d'inscriptions d'enfants et de jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction.²²

Les écoles de musique occupent une place centrale dans le monde de la formation musicale. Elles offrent une vaste palette de cours d'instrument et de chant de bonne qualité, de même que des cours individuels, collectifs ou d'ensemble.

Le groupe de travail relève des différences marquées entre les écoles de musique quant au statut juridique, à la rémunération des enseignants, au financement et aux infrastructures. Certains de ses membres jugent ces différences problématiques et les lient au manque de statut légal. De l'avis de l'ASEM, la collaboration avec l'école publique pourrait être améliorée par une inscription dans les lois cantonales régissant la formation, ce qui donnerait aux écoles de musique le statut d'établissement de formation. Cette inscription faciliterait le règlement uniforme, au niveau cantonal, des conditions d'engagement des enseignants et garantirait le financement durable des écoles de musique.

En ce qui concerne l'accès à l'offre des écoles de musique, on relèvera trois éléments. 1° Elles sont fréquentées par relativement peu d'enfants et de jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction. 2° Les écolages modulables en fonction du revenu ne sont offerts que par environ 15 % des écoles de musique. 3° Il se forme des goulets d'étranglement là où le financement des écoles de musique est lié à un plafonnement ou directement à un *numerus clausus*.

²² Cette affirmation est empirique et ne peut être chiffrée. L'enquête 2012 de l'ASEM ne fournit pas de données pertinentes. On renverra ici au rapport de l'OCDE sur l'enfance et la formation (OCDE [2012], *L'éducation aujourd'hui 2013 – la perspective de l'OCDE*) ainsi qu'au rapport de l'OCDE sur l'Autriche et la formation des migrants (*Examens de l'OCDE sur la formation des migrants: Autriche, 2009/2010*), qui soulignent l'importance d'une formation intégrée et mettent en relief les grandes inégalités des chances.

2.3.3 Hautes écoles de musique (HEM)

Les HEM sont les établissements partenaires des HES pour le domaine Musique. Elles offrent des cursus de formation professionnelle au niveau universitaire. L'admission à une formation professionnelle passe en général par la maturité gymnasiale et un examen d'aptitude, mais les maturités spécialisées en musique et art dramatique, maturités professionnelles, diplômes d'écoles de culture générale du niveau secondaire II ou formations analogues sont reconnus si l'examen d'aptitude est réussi. Si les HEM sont traitées dans le présent rapport au titre du «Domaine extrascolaire», c'est que différentes questions qui se posent à leur égard ne font pas partie de leur mandat légal de prestations (l'enseignement pré-supérieur, par exemple).

Les HEM qui sont intégrées dans des Hautes écoles spécialisées (HES), institutions de droit public approuvées par le Conseil fédéral, sont aujourd'hui au nombre de sept en Suisse : Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Lugano, Lucerne et Zurich. Une HES privée approuvée par le Conseil fédéral, *Kalaidos*, offre également des cursus de formation musicale. Les HEM sont regroupées dans la *Conférence des Hautes écoles de musique de Suisse* (CHEMS), qui soutient la formation professionnelle et la coordonne au niveau national. La CHEMS s'engage en faveur d'une large reconnaissance des diplômes universitaires et définit les normes de qualité.

Dans le sillage de la réforme des HES suisses, la formation des musiciens professionnels leur a été rattachée à la fin des années 1990, ce contrairement à la pratique internationale, qui range généralement les HEM parmi les universités. Les HES remplissent un quadruple mandat légal de prestations (art. 3 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les HES [LHES]²³): études de diplôme, formation continue, recherche appliquée et développement, prestations à des tiers. Le cadre juridique est défini dans la LHES et plusieurs ordonnances d'exécution. Les instances responsables des HES publiques sont les cantons. La Confédération finance actuellement un tiers des frais d'investissement et d'exploitation des HES publiques (art. 19, al. 1 LHES). Approuvé par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011, le projet de loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (LAHE) remplacera les différents actes fédéraux régissant les universités cantonales et les HES, et assurera une simplification et une uniformisation importante de la coordination du domaine des hautes écoles suisses. La LAHE introduit entre autres un système d'accréditation uniforme pour toutes les hautes écoles et fixe les conditions auxquelles la Confédération verse des contributions aux universités cantonales et aux HES.

Il convient maintenant de s'arrêter plus longuement sur trois sujets.

- *Formation et formation continue des enseignants de musique.* Les HEM fournissent une contribution importante en matière de formation et de formation continue des enseignants de musique. Leur rôle en matière de formation d'enseignants pour les niveaux primaire et secondaire I a déjà été mentionné plus haut (cf. ch. 2.2.5), mais leur principal domaine de formation en matière pédagogique (*master* en pédagogie musicale) concerne les professeurs d'instrument et de chant. A part cela, les HEM forment par exemple aussi des chefs d'orchestre pour les formations d'amateurs. Les finances de cours varient considérablement d'une filière à l'autre. Les HEM ne reçoivent pas de subventions publiques pour la formation continue (par exemple de chefs d'orchestre pour les formations d'amateurs) et doivent couvrir leurs frais. Les finances de cours des formations continues sont donc souvent élevées.
- *Offres en pré-supérieur.* Alors que les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués les intègrent dans l'enseignement ordinaire (cf. plus haut, ch. 2.2.3), certaines HEM proposent des programmes dits de pré-supérieur (parfois en partenariat avec des écoles de musique) pour préparer les élèves aux examens d'admission en HEM. Faute d'avoir suivi le pré-supérieur ou une préparation équivalente, les élèves ne seraient en effet guère en mesure de satisfaire aux normes de qualité élevées des HEM et de s'imposer dans la compétition internationale.

²³ RS 414.71. La LHES sera abrogée avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale – déjà approuvée – sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (LAHE). Sous la LAHE, les HEM restent établissements partenaires des HES.

le toujours plus dure dans les métiers musicaux.²⁴ Comme le montre une étude internationale de l'Association Européenne des Conservatoires, Académies de Musique et Musikhochschulen (AEC), l'organisation du pré-supérieur varie considérablement en Europe,²⁵ mais quelle qu'en soit la forme, la collaboration étroite avec les HEM est déterminante et indispensable pour sa qualité.²⁶ La liste ci-dessous n'énumère donc que les établissements de pré-supérieur suisses qui ont institutionnalisé leur collaboration avec une HEM.

Aperçu des offres en pré-supérieur

Pré-supérieur	HEM associée
Conservatorio della Svizzera Italiana CSI, Dipartimento pre-professionale	Conservatorio della Svizzera Italiana CSI - Scuola universitaria di musica
Conservatoire de Lausanne, pré-HEM	Haute école de musique Vaud-Valais-Fribourg, HEMU
Conservatoire de Sion, formation pré-professionnelle	Haute école de musique Vaud-Valais-Fribourg, HEMU
Musikschule Konservatorium Zürich MKZ, Vorstudium	Zürcher Hochschule der Künste ZHdK
Konservatorium Winterthur, Vorstudium	Zürcher Hochschule der Künste ZHdK
Hochschule Luzern Musik HSLU-M, Vorkurs	Hochschule Luzern Musik, HSLU-M
Hochschule Lucerne HSLU-M, Vorstudium	Hochschule Luzern Musik, HSLU-M
Musik-Akademie Basel, Klasse für Studienvorbereitung	Fachhochschule Nordwestschweiz – Hochschule für Musik – Schola Cantorum Basiliensis, FHNW-HSM-SCB
Confédération des écoles genevoises de musique, rythmique Jaques-Dalcroze, danse et théâtre CEGM, filière préprofessionnelle	Haute école de musique de Genève, HEM GE
Conservatoire de Neuchâtel, cursus pré-professionnel	Haute école de musique de Genève, HEM GE

- *Recherche.* Les HES pratiquent la recherche appliquée et le développement. Les projets à vocation commerciale sont soutenus au niveau fédéral par la Commission pour la promotion de l'innovation (CTI). En plus, les HES peuvent solliciter des financements auprès du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS). Entre 2004 et 2011, le FNRS a soutenu les recherches appliquées des HES dans les domaines de la santé et des affaires sociales, ce dans le cadre du programme DORE (*DO REsearch*), pour un total de 46 millions de francs. Depuis 2012, les «disciplines scientifiques» définies par le FNRS ne jouissent cependant plus d'un encouragement spécial, quoique le FNRS continue de représenter la principale source de financement des projets de recherche des HEM. Les HEM se trouvent toutefois en concurrence avec d'autres branches bénéficiant de profils de chercheurs plus tranchés. Dans le cadre du *Masterplan HES* élaboré conjointement par la Confédération et les cantons, 9 millions de francs ont donc été mis à disposition des HES publiques pour développer leurs compétences de chercheurs, en particulier dans les domaines de la musique, de l'art dramatique et des autres arts. Les HES avaient jusqu'à l'automne 2013 pour rédiger les rapports finals correspondants, qui seront ensuite analysés.

Dans le domaine des HEM, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- *Formation et formation continue des enseignants de musique.* Les possibilités de formation continue offertes par les HEM aux sociétés d'amateurs ne sont en général pas soutenues par les pouvoirs publics, parce que le marché de la formation continue doit rester ouvert à la concurrence entre secteur privé et hautes écoles ; les formations offertes doivent donc être couvertes par les finances de cours (*cf.* aussi ch. 2.3.4 et 4.3.4).

²⁴ Association Européenne des Conservatoires, Académies de Musique et Musikhochschulen (AEC), *Pre-College Music Education in Europe*, Bruxelles 2007, p. 5.

²⁵ AEC, *op. cit.*, p. 7.

²⁶ AEC, *op. cit.*, p. 7.

- *Offres en pré-supérieur.* Les HEM suisses offrent une excellente formation, à rayonnement international. Comme les places d'études y sont limitées (*numerus clausus*), l'admission donne lieu à une sélection rigoureuse. Or, à l'heure qu'il est, seuls 44 % des étudiants inscrits en HEM sont suisses. Pour améliorer les chances de la relève musicale helvétique, le contingentement n'est malgré tout pas la solution, car les Suisses admis ainsi n'auraient pas de chances réalistes sur le marché de l'emploi. De l'avis de la CHEMS, il s'agit plutôt de renforcer le pré-supérieur, qui améliore nettement les chances d'admission en HEM. Or les offres actuelles en pré-supérieur ne sont reconnues ni comme faisant partie de la formation professionnelle, ni comme relevant de la scolarité obligatoire. Il y a donc des difficultés à les faire financer par les pouvoirs publics. Les élèves du pré-supérieur ne touchent en général pas non plus de subsides de formation, vu que les cours ne sont pas offerts par des écoles de formation générale et qu'ils ne débouchent pas sur des diplômes reconnus.
- *Recherche.* Pour que la formation musicale continue à se développer, il faut consentir des efforts accrus dans le domaine de la recherche musico-pédagogique (méthodes empiriques et artistiques comprises). Or il manque premièrement les fonds requis ; deuxièmement, les HEM ont de la peine à recruter suffisamment d'assistants du corps intermédiaire pour remplir leur mandat de recherche, parce qu'elles ne connaissent pas le doctorat, contrairement aux hautes écoles universitaires. Ce défaut constitue aussi un handicap important des HEM face à la concurrence internationale.²⁷

²⁷ Pour plus de détails, cf. *La promotion de la recherche dans le domaine de l'art – état des lieux 2010/11*, rapport de Marc-Antoine Camp et Blanka Šiška à l'attention du Conseil suisse de la science et de la technologie, CSST 4/2011 (en allemand).

2.3.4 Amateurs

Les nombreuses sociétés et musiques, ainsi que les fanfares et orchestres de jeunes (désignées ci-après comme «formations d'amateurs») jouent un rôle éminent dans les activités musicales des enfants et des jeunes, en particulier dans le domaine des instruments à vent, des percussions et du chant. Les formations d'amateurs fournissent un travail de base dans l'instruction musicale du grand public, préparent la relève des orchestres, chœurs et fanfares d'amateurs, et contribuent enfin à découvrir et encourager les talents musicaux.

L'Association suisse des musiques de jeunes (ASMJ) est l'organisation faîtière des formations suisses de jeunes affiliées à une organisation. Elle compte 175 sections (sociétés de musique de jeunes musiciens et musiciennes, sociétés de musique d'adolescents, groupes de fifres et tambours, sociétés de musique de cadets). On estime que 6000 jeunes et enfants pratiquent la musique sous l'égide de l'ASMJ et 3000 à 5000 en dehors d'elle.²⁸ Les orchestres de jeunes sont soit rattachés aux écoles de musique ou conservatoires, soit autonomes. Les activités musicales ont lieu soit toute l'année, soit par projet. Les jeunes choristes relèvent de l'Association suisse pour la promotion des chœurs d'enfants et de jeunes (SKJF), membre elle-même de l'Union suisse des chorales (USC). D'après une étude du Festival européen des chœurs de jeunes de Bâle, la Suisse compte 929 chœurs d'enfants et de jeunes affiliés à une organisation. On peut donc tabler sur un total de largement plus de 1000 chœurs, soit à peu près 50 000 choristes en herbe.

Dans le monde des amateurs, la relève musicale est fréquemment formée à l'interne, en vertu d'une longue tradition. Les meilleurs instrumentistes, yodleurs etc. se chargent donc de la formation de base. Dans les chœurs d'enfants et de jeunes, en revanche, la formation de la relève est assurée davantage par des chanteurs et chanteuses professionnels, avec l'assistance occasionnelle d'autres spécialistes (pose de voix, solfège, etc.). En plusieurs endroits, les associations d'amateurs offrent une formation parallèlement aux écoles de musique. Même les localités dotées d'écoles de musique connaissent des écoles de fanfare ou d'harmonie distinctes (VS, BE, etc.). L'enseignement qui y est dispensé relève surtout de l'instruction générale du grand public. Les jeunes musiciens et musiciennes doués prennent généralement ensuite le chemin des écoles de musique. Dans le domaine de la musique populaire, l'*Eidgenössischer Jodelverband* offre un programme d'encouragement des jeunes dont la plupart des écoles de musique ne disposent pas.

Les sociétés d'une certaine taille sont en mesure de créer des structures internes pour leurs propres jeunes. Elles permettent ainsi à la relève de se familiariser très tôt avec le jeu d'ensemble. En outre, elles peuvent offrir un enseignement individualisé et adapté au niveau de l'élève. Fanfares et harmonies, yodleurs, tambours gèrent parfois leur propre école de musique, qui ne sont pas affiliées aux associations cantonales d'écoles de musique.

Les programmes de formation offerts par les associations d'amateurs sont en général bon marché. La société qui s'intéresse à sa relève assume les coûts, souvent avec un tarif horaire de moins de 20 francs pour les instructeurs et instructrices, ainsi que le prêt gratuit d'un instrument. Les sociétés trouvent les locaux d'entraînement ou de répétition et en assument les coûts.

Plusieurs formations d'amateurs délèguent l'instruction de la relève à une école de musique reconnue par l'Etat. En pareil cas, les sociétés de musique ou chœurs d'amateurs se partagent les coûts avec les parents, si bien que les coûts restent raisonnables. Les formations d'amateurs ont ainsi l'assurance que leur relève soit formée par des professionnels et profitent en même temps de ce que les jeunes sont intégrés en leur sein. Les écoles de musique n'enseignent toutefois des branches spéciales comme le yodel – et généralement la musique populaire – que dans certaines régions. C'est pourquoi, dans la musique populaire, la formation est assurée en grande partie par les associations d'amateurs (yodel, fanfare, tambours, chœurs, danses populaires, etc.).

²⁸ Ce nombre ne comprend pas les enfants et jeunes participant aux formations d'adultes (les sociétés de musique n'ont souvent pas de section spéciale pour la relève).

Il convient maintenant de s'arrêter plus longuement sur deux sujets :

- *Financement des associations d'amateurs.*²⁹ Les contributions financières des pouvoirs publics aux associations d'amateurs varient d'une association, d'un canton et d'une commune à l'autre. Il n'existe pas de règlement uniforme en la matière, pas plus que de chiffres complets et fiables sur le financement des associations d'amateurs. Les indications suivantes donnent cependant quelques pistes : d'après l'*Association suisse des musiques*, les contributions des cantons et communes aux fanfares et harmonies s'élèvent à 9 millions de francs. L'OFC subventionne quelques associations d'amateurs actives à l'échelle nationale en fonction de leurs prestations en faveur de la formation, de la formation continue, des activités de médiation et des conseils aux membres. Ces aides financières d'un total annuel de 450 000 francs sont versées dans le cadre de conventions de prestations. Divers cantons soutiennent des associations cantonales d'amateurs dans le cadre de leur encouragement de la culture – souvent grâce aux recettes d'un fonds de loterie. A titre d'exemple, citons de nouveau le domaine des fanfares et harmonies, où les cantons distribuent un total de 550 000 francs par an, certains ne versant pas un sou aux associations, d'autres réservant explicitement une partie notable de leurs contributions aux écoles de musique. Pour autant qu'elles le fassent, les villes et communes soutiennent en général leurs chorales, musiques et associations locales, ou encore des associations actives uniquement dans la région.
- *Formations, festivals et concours nationaux de jeunes musiciens.* Les associations d'amateurs ou leurs fédérations organisent ou soutiennent des festivals, concours, cours de formation, camps de musique ou semaines de projet pour les enfants et les jeunes. Ces manifestations sont d'une grande importance pour la promotion des activités musicales en général et l'encouragement des surdoués en particulier, surtout quand il s'agit de projets nationaux comme le *Concours suisse de musique pour la jeunesse*, le *Festival suisse et européen des chœurs de jeunes*, l'*Orchestre symphonique suisse des jeunes*, l'*Harmonie nationale des jeunes* ou le *Brass Band national des jeunes* de l'ASM. Ces projets sont actuellement soutenus par l'OFC, qui y consacre 500 000 francs par an, ce qui permet en général de couvrir 20 % des coûts.

Dans le domaine des amateurs, la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir sur les points suivants.

- Au niveau des associations d'amateurs, le financement de la formation musicale et de l'encouragement des surdoués est insuffisant, tant en matière de structures que de projets. Sont particulièrement sous-dotés les formations, festivals et concours nationaux de jeunes musiciens. Comme ces projets sont très coûteux, les finances de participation représentent souvent un obstacle.
- Les infrastructures (locaux) des formations d'amateurs sont parfois insuffisantes.
- Les écoles publiques et les écoles de musique ne disposent pas toujours d'enseignants compétents ou expérimentés dans certaines disciplines qui comptent dans les milieux d'amateurs (yodel, tambour, danses populaires, etc.), mais elles ne reconnaissent pas les instructeurs amateurs comme enseignants.
- Les HEM forment traditionnellement des instructeurs et instructrices pour musiciens amateurs, mais les pouvoirs publics ne versent en général pas de contributions à de tels cours de formation continue, raison pour laquelle ceux-ci doivent être couverts en principe par les finances de cours (*cf.* ch. 2.3.3).

²⁹ Les considérations qui suivent valent généralement pour tous les genres de musique d'amateurs, mais s'inspirent de l'ASM dans les détails.

2.4 Collaboration en matière de formation musicale

Quel que soit l'âge, la formation musicale des enfants et des jeunes implique un grand nombre d'acteurs (écoles ordinaires, écoles pour surdoués, écoles de musique, associations d'amateurs, etc.). Pour en assurer la bonne qualité, il est indispensable qu'elle soit coordonnée, autrement dit que les acteurs coopèrent. Ainsi, les écoles de musique partent par exemple du principe que l'instruction musicale de base se donne à l'école, conformément au plan d'études, et qu'elles peuvent donc fonder leur enseignement là-dessus. Pour l'encouragement des surdoués, l'école devrait offrir des formes d'enseignement plus souples pour permettre aux jeunes musiciens surdoués de participer à des cours de formation, concours et autres activités extrascolaires stimulantes. Quant aux HEM, elles tablent sur ce que les élèves d'écoles pour surdoués sont d'un niveau en général suffisant pour entrer en HEM, ce qui n'est manifestement pas toujours garanti.

De l'avis du groupe de travail, la collaboration entre les différents acteurs de la formation musicale souffre dans la pratique d'importantes lacunes. La majorité du groupe juge donc qu'il y a nécessité d'agir, en particulier sur les points suivants.

- 1° La collaboration entre école ordinaire et écoles de musique doit se renforcer. Il s'agit premièrement d'intégrer le savoir qualifié des enseignants des écoles de musique dans l'enseignement scolaire et de trouver des formes d'enseignement qui favorisent la formation musicale (enseignement en équipe, etc.). Deuxièmement, l'école doit réagir plus souplesment aux besoins particuliers des élèves doués pour la musique (formes d'enseignement spécifiques, dispenses, reconnaissance des prestations extrascolaires, etc.). Troisièmement, le monde des musiciens amateurs a aussi sa place dans cette collaboration (pool commun d'instruments, infrastructures communes, échanges d'enseignants, etc.).
- 2° Pour amener leurs élèves au niveau requis pour l'admission en HEM, les écoles pour surdoués du niveau secondaire II fixeront leurs conditions d'admission et définiront la qualité garantie en collaboration avec les HEM (*cf.* à ce sujet ch. 2.2.3). Pour compléter l'option spécifique des études en école de musique ainsi que les cours d'instrument individuels et élargis en école de musique ou en HEM, le travail d'ensemble de haut niveau fera aussi partie de la formation courante.
- 3° La collaboration entre écoles de musique peut aussi être améliorée. Il est en particulier souhaitable que les écoles de musique mettent sur pied des centres régionaux d'encouragement des surdoués.

2.5 Premières conclusions

Le présent chapitre mettait en lumière les points sur lesquels la majorité du groupe de travail juge qu'il y a nécessité d'agir. Ces champs d'intervention peuvent être réduits à trois catégories, à aborder aux différents niveaux scolaires et extrascolaires : 1° éliminer les inégalités des chances en matière de formation musicale ; 2° améliorer la qualité de la formation musicale tant dans le grand public que dans l'encouragement des surdoués ; 3° améliorer la collaboration entre les acteurs de cette formation. Le chapitre 4 présentera les mesures concevables.

3 Compétences de la Confédération selon l'art. 67a Cst.

3.1 Remarques préalables

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a été consulté à propos du chapitre 3 du présent rapport ainsi que des passages du chapitre 4 consacrés aux compétences de la Confédération ; le texte qui suit tient compte de ses commentaires. L'Administration fédérale des finances (AFF) a participé à l'élaboration du ch. 3.4. Les analyses juridiques contenues dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'avis de tous les membres du groupe de travail.

3.2 L'interprétation des dispositions constitutionnelles

Dans son rapport du 21 juin 2011, le « groupe de travail sur l'initiative sur le renvoi » a examiné la discussion actuelle sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles et présenté un état de la question, en collaboration avec l'Office fédéral de la justice³⁰. En résumé, ses conclusions sont les suivantes :

L'interprétation de la Constitution suit, pour l'essentiel, les mêmes règles de méthode que l'interprétation des lois et des ordonnances. Traditionnellement, l'interprétation constitutionnelle se fonde aussi sur différents éléments, qui ne doivent pas être hiérarchisés (« pluralisme des méthodes »), à savoir :

- L'*interprétation grammaticale*, qui permet de déterminer le sens de la norme à la lecture du texte. Cette méthode examine l'usage qui est fait des termes aussi bien dans le langage courant que dans la langue juridique.
- L'*interprétation historique*, qui se fonde sur l'analyse de la genèse de la norme. Le sens donné à une norme constitutionnelle doit refléter la volonté du constituant. Bien souvent toutefois, il est difficile d'identifier les intentions qui ont présidé à l'élaboration de la norme, car le constituant est un organe collectif. Les travaux préparatoires (message du Conseil fédéral, délibérations parlementaires, argumentaire du comité d'initiative) fournissent néanmoins certains points de repère.
- L'*interprétation systématique*, qui repose sur le contexte dans lequel s'inscrit la norme. Elle examine la relation matérielle de la norme constitutionnelle ou de l'alinéa qu'il s'agit d'interpréter avec d'autres normes constitutionnelles ou avec les autres alinéas de la norme concernée.
- L'*interprétation téléologique*, qui tire le sens de la norme de sa finalité, sachant que chaque norme répond à un besoin particulier en matière de réglementation. Le but poursuivi doit toujours être contenu dans la norme elle-même. Il n'est pas possible d'apprécier le sens d'une norme au regard d'un but étranger à cette norme.

Une des particularités de l'interprétation des dispositions constitutionnelles est liée au *caractère général des normes constitutionnelles*. Les mandats législatifs donnés par la Constitution ont fréquemment une signification relativement abstraite et ne reflètent qu'un premier consensus sur la nécessité de confier à l'Etat une tâche donnée et sur le champ d'application et la finalité de cette tâche. Cette particularité a deux conséquences :

- Premièrement : l'interprétation grammaticale est d'autant plus rapidement confrontée à ses limites que la norme constitutionnelle est générale.
- Deuxièmement : souvent, l'interprétation de ce type de norme consiste davantage en une concrétisation qu'en une interprétation proprement dite : il s'agit moins d'identifier la volonté normative préexistante et de portée générale que de construire un sens qui soit adapté au problème à résoudre³¹.

³⁰ http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2011/2011-06-28/110628_ber_ausschaffungsinitiative-f.pdf.

³¹ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^e édition, Berne 2011, § 4, n° 9.

3.3 Interprétation de l'art. 67a Cst.

3.3.1 Interprétation de l'art. 67a, al. 1, Cst.

Teneur de la disposition :

La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

Le verbe « encourager » apparaît fréquemment dans la Constitution fédérale (cf. par ex. art. 64, al. 1, Cst. sur l'encouragement de la recherche, art. 68, al. 1, Cst. sur l'encouragement du sport et art. 69, al. 2, Cst. sur l'encouragement de la culture). En attribuant à la Confédération la compétence d'encourager une activité donnée, la Constitution l'autorise à utiliser dans ce but un large éventail d'instruments : outre l'octroi d'aides financières, la Confédération peut aussi, par exemple, décerner des prix (notamment dans le domaine culturel) ou organiser des formations. Lorsque la Confédération a ainsi la compétence d'intervenir dans un certain domaine, elle peut édicter des dispositions légales réglant ses mesures d'encouragement, afin de préciser les conditions à remplir pour en bénéficier³². Par contre, elle ne peut pas se prévaloir de sa compétence constitutionnelle d'encourager une activité pour obliger des particuliers ou d'autres personnes juridiques à adopter tel ou tel comportement.

L'art. 67a, al. 1, Cst. attribue simultanément à la Confédération et aux cantons la compétence d'encourager la formation musicale. Une telle compétence parallèle n'est pas une nouveauté dans la Constitution : l'art. 69, al. 2, Cst. précise déjà qu'en matière d'encouragement de l'expression artistique et musicale la compétence de la Confédération n'est pas subsidiaire à celle des cantons (comme dans les autres domaines culturels), mais parallèle à celle-ci. En revanche, ce qui est nouveau dans l'art. 67a, al. 1, Cst. par rapport à l'art. 69, al. 2, Cst., c'est le fait que la disposition ne revêt pas la forme potestative, mais exprime une obligation juridique d'encourager la formation musicale. Au niveau fédéral, c'est au Parlement qu'il revient de préciser la forme et la portée de cette obligation. Comme tant l'art. 67a, al. 1, Cst. que l'art. 69, al. 2, Cst. prévoient qu'en matière d'encouragement de la musique, la compétence de la Confédération est parallèle à celle des cantons, la Confédération peut prendre des mesures indépendamment de celles pouvant par ailleurs être prises par les cantons (ou par des particuliers). En d'autres termes, la Confédération a la compétence d'encourager des projets de formation musicale, même s'ils ne présentent pas un intérêt de portée nationale³³. Jusqu'à présent, cependant, la Confédération a délibérément renoncé à se prévaloir de cette compétence parallèle. La loi fédérale sur l'encouragement de la culture du 11 décembre 2009 (loi sur l'encouragement de la culture, LEC)³⁴ prévoit en effet que seuls les projets, institutions et organisations présentant un intérêt national peuvent bénéficier du soutien de la Confédération (cf. art. 6 LEC) et ce critère s'applique également à l'encouragement de la formation musicale (art. 12 LEC). Les analyses qui précèdent montrent que, du point de vue purement constitutionnel, il serait possible de ne pas soumettre les mesures fédérales d'encouragement de la formation musicale au critère de l'intérêt national ; la Confédération pourrait, par exemple, apporter son soutien à une fête de musique purement régionale. Dans ce cas, il faudrait cependant que la loi sur l'encouragement de la culture soit adaptée en conséquence.

Dans son Message relatif à l'initiative populaire «jeunesse+musique», le Conseil fédéral a remarqué à propos du premier alinéa du nouvel article proposé par l'initiative (qui était identique au premier alinéa de l'article 67a du contre-projet accepté par le peuple et les cantons) que cette disposition pouvait habiliter « la Confédération à étendre son soutien financier aux mesures prises par les cantons dans le domaine scolaire », en l'autorisant par exemple « à allouer des subventions qui permettent à des classes d'école d'aller au concert »³⁵. Cette analyse est parfaitement exacte : l'art. 67a, al. 1, Cst. au-

³² Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^e édition, Zurich 2012, p. 352, n^o 1090.

³³ Cf. Biaggini, Kommentar BV, Zurich 2007, art. 69, n^o 8.

³⁴ RS 442.1.

³⁵ FF 2010 14.

torise aussi la Confédération à encourager des projets touchant l'enseignement de la musique dans les écoles. Par contre, la Confédération n'est pas habilitée à intervenir dans les questions relevant directement de la compétence des cantons en matière d'enseignement scolaire, que ce soit par des mesures d'encouragement ou par d'autres mesures. L'art. 67a, al. 2, 1^{er} phrase, Cst. indique en effet clairement que les compétences jusqu'ici réservées aux cantons dans le domaine de l'enseignement musical en milieu scolaire doivent être maintenues (cf. aussi le ch. 3.3.2.1 ci-dessous). La 2^e phrase du même alinéa n'autorise à faire exception à la souveraineté cantonale en matière scolaire qu'au cas où les cantons ne parviendraient pas à harmoniser par voie de concordat leurs objectifs d'enseignement de la musique à l'école : la Confédération devrait alors légiférer dans la mesure nécessaire, à titre subsidiaire. En résumé, la Confédération n'est pas habilitée à prendre des mesures d'encouragement qui influenceraient directement l'enseignement de la musique dans les écoles relevant, en tout ou en partie, de la compétence des cantons (niveaux primaire et secondaire I et écoles de maturité).

L'art. 12 LEC est actuellement mis en œuvre par l'ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement de la formation musicale pour les années 2012 à 2015³⁶. Ce régime d'encouragement définit les instruments d'encouragement concrets et les conditions auxquelles des aides peuvent être accordées dans le domaine de la formation musicale. Si, à l'avenir, la Confédération introduit de nouvelles mesures ou élargit la portée des mesures actuelles, il pourrait être nécessaire d'adapter en conséquence le régime d'encouragement.

En résumé, on retiendra les conclusions suivantes quant à l'interprétation de l'art. 67a, al. 1, Cst. :

- Cette disposition oblige la Confédération à soutenir des projets de formation musicale par des mesures appropriées, notamment par des aides financières.
- La Confédération ne peut pas prendre des mesures d'encouragement qui influenceraient directement l'enseignement de la musique dans les écoles relevant, en tout ou en partie, de la compétence des cantons (jardins d'enfants, niveaux primaire et secondaire I et écoles de maturité).
- La Constitution n'exige pas que les projets appelés à bénéficier d'un soutien fédéral soient d'importance nationale.
- Si la Confédération prévoit de soutenir également des projets ne présentant pas un intérêt de portée nationale, la loi sur l'encouragement de la culture doit être adaptée en conséquence (art. 6 et 12 LEC).
- Si, à l'avenir, la Confédération introduit de nouvelles mesures ou élargit la portée des mesures actuelles, il conviendra d'adapter en conséquence le régime d'encouragement de la formation musicale édicté par le DFI.

3.3.2 Interprétation de l'art. 67a, al. 2, Cst.

Teneur de la disposition :

Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité. Si les efforts des cantons n'aboutissent pas à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire.

3.3.2.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine scolaire

L'initiative populaire « jeunesse+musique » prévoyait notamment que « La Confédération fixe les principes applicables à l'enseignement de la musique à l'école ». Cette compétence de légiférer sur les principes à appliquer en milieu scolaire a fait l'objet de nombreuses critiques : au cours des débats

³⁶ RS 442.122.

parlementaires, tant le Conseil des Etats que le Conseil fédéral et les cantons ont vivement rejeté cette atteinte à la souveraineté des cantons en matière d'enseignement scolaire. C'est pour répondre à cette critique qu'a été élaboré le contre-projet, finalement accepté par le peuple et les cantons. La formation musicale à l'école est l'objet du 2^e alinéa du contre-projet. L'application à cet alinéa des différentes méthodes d'interprétation présentées plus haut montre clairement qu'il vise à maintenir les compétences des cantons en matière scolaire à leur niveau actuel :

- Interprétation grammaticale : Afin de garantir l'actuelle répartition des compétences dans le domaine scolaire, la 1^{re} phrase du 2^e alinéa du nouvel article utilise explicitement l'expression « dans les limites de leurs compétences respectives ». Cette formule indique clairement que l'art. 67a, al. 2, 1^{re} phrase n'introduit pas dans ce domaine une nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.
- Interprétation historique : Les documents préparatoires du nouvel article constitutionnel témoignent d'une pleine adhésion des constituants à l'actuelle répartition des compétences dans le domaine scolaire. Pour ne citer qu'un exemple, on mentionnera les explications du Conseil fédéral concernant la votation sur le contre-projet : « L'initiative populaire retirée « jeunesse+musique » voulait que la Confédération soit notamment tenue d'imposer aux cantons un nombre minimum de leçons de musique à l'école et souhaitait faire de la musique une branche obligatoire dans la formation du corps enseignant. De telles mesures auraient porté considérablement atteinte à la souveraineté cantonale en matière d'instruction publique. L'article constitutionnel proposé par le Parlement est plus modéré sur ce point : la Confédération ne doit entrer en jeu que si les cantons n'édicte pas eux-mêmes des objectifs nationaux de formation. L'article constitutionnel est ainsi en accord avec la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons en matière d'enseignement scolaire. »³⁷
- Interprétation systématique : La 2^e phrase du 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel est calquée sur le modèle de l'art. 62, al. 4, Cst., qui prévoit que la Confédération légifère dans la mesure nécessaire si les cantons ne parviennent pas à harmoniser certains paramètres de l'instruction publique (notamment « les objectifs des niveaux d'enseignement »). Cette 2^e phrase représente ainsi une confirmation de l'actuelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière scolaire.

Après avoir constaté que le 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel n'introduit pas dans le domaine scolaire une nouvelle répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, il convient d'analyser plus précisément la portée exacte des deux phrases composant cet alinéa.

3.3.2.2 Art. 67a, al. 2, 1^{re} phrase, Cst. (norme programmatique)

Tant les débats parlementaires sur la 1^{re} phrase du 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel que la teneur même de cette phrase indiquent qu'il faut la considérer comme une « norme programmatique ». En effet, on remarquera en premier lieu que, dans la Constitution fédérale, le verbe « s'engager » est généralement utilisé dans ce type de normes, qui énoncent le but de la disposition en question (cf. par ex. art. 41 Cst. [Buts sociaux] et art. 73 Cst. [Développement durable]). En second lieu, on rappellera que l'art. 67a, al. 2, 1^{re} phrase, Cst. est issu d'une première version du contre-projet proposée par le conseiller aux Etats Peter Bieri, élaborée en collaboration avec l'OFC et des experts externes (dont les professeurs Bernhard Ehrenzeller et Paul Richli). La formule « Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité » se trouvait déjà dans cette version. Dans un commentaire écrit de ce premier contre-projet, l'administration fédérale qualifiait déjà ce passage de « pure norme programmatique ». Le 29 novembre 2010, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a ouvert une procédure de consultation abrégée à propos du contre-projet du conseiller aux Etats Bieri, accompagné du commentaire susmentionné. L'ensemble des cantons, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et le comité de l'initiative « jeunesse+musique » ont pris connaissance du commentaire de l'administration fédérale et de son

³⁷ Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 23 septembre 2012, p. 10.

interprétation du passage susmentionné, appelé à devenir la 1^{re} phrase du 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel. La qualification de ce passage comme norme constitutionnelle programmatique n'a été contestée ni lors de cette consultation, ni durant les débats parlementaires qui suivirent.

Il n'y a pas de consensus quant à la manière d'interpréter la portée juridique des normes programmatiques de la Constitution fédérale, que ce soit dans la doctrine ou dans la pratique juridique. Les spécialistes s'accordent cependant sur un point : les sujets de droit ne peuvent se fonder sur de telles normes pour revendiquer des droits subjectifs. Les normes programmatiques ne relèvent donc pas des droits fondamentaux et ne sont ainsi pas (directement) exigibles en justice³⁸. Elles s'adressent en premier lieu au législateur (au Parlement ou à l'exécutif, en fonction du niveau de législation considéré) et contiennent des « lignes de conduite et des points de repère »³⁹ ou des « garde-fous et des critères d'évaluation »⁴⁰ qui doivent guider son travail législatif. Quant à savoir si une norme programmatique oblige le législateur à légiférer, il convient, d'après la méthode ici retenue, d'en juger principalement en fonction de l'interprétation de la norme en question. Il ne faut du reste pas surestimer cette question : la mise en œuvre d'une norme programmatique présuppose toujours l'existence d'une majorité politique. Lorsque la volonté politique n'est pas suffisante, ou lorsqu'il n'est pas possible de réunir une majorité en faveur de la mise en œuvre d'une telle norme, celle-ci ne peut être imposée au législateur.

Dans le cas présent, la genèse de l'art. 67a, al. 2, 1^{re} phrase, Cst. montre que, par cette norme programmatique, le constituant a effectivement voulu obliger la Confédération et les cantons à agir concrètement. Ainsi, le commentaire du contre-projet du conseiller aux Etats Bieri rédigé par l'administration fédérale relevait à ce propos :

« L'al. 1 du contre-projet [art. 67a, al. 2, 1^{re} phrase, Cst.] est formulé comme une norme programmatique (« s'emploient à ») : les deux échelons fédéraux doivent s'employer dans le cadre de leurs compétences respectives à promouvoir un enseignement musical de qualité et garantir ainsi une haute qualité de formation au sens de l'art. 61a Cst. Dans les domaines scolaires qu'il appartient à la Confédération de réglementer, il faudra examiner si les écoles professionnelles devront offrir à l'avenir des cours facultatifs de musique (éventuellement en complétant l'art. 20, al. 4 de l'ordonnance sur la formation professionnelle). Les cantons seront tenus de prendre en compte la norme programmatique, notamment dans l'élaboration du *Lehrplan 21* [plan d'études des cantons alémaniques]. Quant à la qualité de l'enseignement scolaire au degré primaire, le contre-projet astreint les cantons à s'attaquer à ces problèmes incontestés et bien connus. »⁴¹

Selon ce qui précède, la Confédération et les cantons ont l'obligation d'agir dans leurs sphères de compétence respectives, afin de combler les éventuelles lacunes de l'enseignement de la musique à l'école et d'examiner comment la formation musicale actuelle pourrait être encore améliorée. Cependant, cela ne signifie pas que la Confédération et les cantons soient tenus de prendre dans ce but des mesures exactement définies. C'est en effet tout d'abord au législateur qu'il appartient de concrétiser une norme programmatique et il dispose à cette fin d'une grande latitude d'appréciation⁴². En outre, il n'est pas possible, comme on l'a déjà mentionné, de sanctionner le législateur au cas où il ne mettrait pas en œuvre une norme programmatique.

3.3.2.3 Art. 67a, al. 2, 2^e phrase, Cst. (« harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique »)

Comme on l'a déjà mentionné, la 2^e phrase du 2^e alinéa du nouvel article constitutionnel est calquée sur le modèle de l'art. 62, al. 4, Cst., qui prévoit que la Confédération légifère dans la mesure nécessaire si les cantons ne parviennent pas à harmoniser certains paramètres de l'instruction publique (scolarité obligatoire, âge de l'entrée à l'école, etc.). Dans notre contexte, il est particulièrement impor-

³⁸ Steinauer, *Verfassungsrecht der Schweiz*, § 54 Staatsaufgaben – Grundlagen, Zurich 2001, ch. marg. 36 ; JAAC 65 (2001), n° 2, consid. A.III. (ad art. 73 Cst.).

³⁹ Steinauer, loc. cit., ch. marg. 36.

⁴⁰ Vallender, *St. Galler Kommentar zu Art. 73*, ch. marg. 26.

⁴¹ Commentaire du contre-projet du conseiller aux Etats Bieri, p. 1 s.

⁴² JAAC 65 (2001), n° 2, consid. A.III. (ad art. 73 Cst.).

tant de déterminer comment il convient d'interpréter l'expression « objectifs de l'enseignement de la musique » dans cette 2^e phrase. Dans ce but, on peut tout d'abord se référer aux débats parlementaires sur la nouvelle disposition et aux explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire, qui permettent de conclure que cette phrase charge les cantons de définir des « objectifs nationaux de formation » pour l'enseignement de la musique à l'école obligatoire. De tels objectifs de formation ont déjà été fixés, au niveau de la scolarité obligatoire, pour les langues, les mathématiques et les sciences naturelles⁴³. Ils déterminent les compétences que les élèves doivent avoir acquises dans ces branches à la fin de leur 4^e, 8^e et 11^e année de scolarité (en tenant compte des deux années obligatoires de jardin d'enfants). Ainsi, il ne fait aucun doute que l'« harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique » demandée par le nouvel article concerne l'école obligatoire. Quant à savoir si la 2^e phrase du 2^e alinéa de l'art. 67a Cst. s'applique également aux écoles de maturité gymnasiales, c'est une question qui peut rester ouverte pour l'instant. Si les cantons ne devaient pas parvenir à définir des objectifs communs pour l'enseignement de la musique, la Confédération devrait alors intervenir en se substituant à eux (compétence concurrente et subsidiaire de la Confédération, comme dans l'art. 62, al. 4, Cst.⁴⁴). L'art. 67a, al. 2, 2^e phrase, Cst. n'autorise pas la Confédération à prendre d'autres mesures.

En résumé, on retiendra les conclusions suivantes quant à l'interprétation de l'art. 67a, al. 2, Cst. :

- La norme programmatique de la 1^{re} phrase oblige les autorités fédérales et cantonales à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité, dans le cadre de leurs compétences respectives. Quant à savoir quelles mesures concrètes sont nécessaires pour assurer l'enseignement musical de qualité exigé par cette 1^{re} phrase, c'est une question qui relève des autorités compétentes. Il n'existe aucun moyen légal de sanctionner les pouvoirs législatifs de la Confédération et des cantons au cas où ceux-ci n'agiraient pas dans le sens requis.
- La 2^e phrase oblige les cantons à harmoniser leurs objectifs pour l'enseignement de la musique à l'école obligatoire (jardin d'enfants compris). La question de savoir si cette disposition concerne également les écoles de maturité gymnasiales peut rester ouverte pour l'instant.

3.3.3 Interprétation de l'art. 67a, al. 3, Cst.

Teneur de la disposition :

La Confédération fixe, avec la participation des cantons, les principes applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux.

3.3.3.1 Compétence d'édicter une loi-cadre

L'application à cet alinéa des différentes méthodes d'interprétation présentées plus haut montre clairement que le 3^e alinéa du nouvel article constitutionnel donne à la Confédération une compétence nouvelle : celle d'édicter une loi-cadre en matière de formation musicale. D'après la doctrine et la pratique juridique, une loi-cadre se distingue par les caractéristiques suivantes :

- Une loi-cadre ne régit un certain domaine qu'en fixant les principes fondamentaux qui lui sont applicables⁴⁵.
- Une loi-cadre laisse certaines questions dans la sphère de compétence des cantons. Les points relevant ainsi des cantons doivent avoir une réelle importance⁴⁶.

⁴³ Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 23 septembre 2012, pp. 6 et 7 ; procès-verbal de la CSEC-E du 13 janvier 2012, p. 7 (prise de parole du conseiller fédéral Berset) ; BO 2012 E 8 (prise de parole du conseiller fédéral Berset).

⁴⁴ Ehrenzeller/Schott, St. Galler Kommentar zu Art. 62, ch. marg. 58.

⁴⁵ Häfelin/Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^e édition, Zurich 2012, pp. 351 s., ch. marg. 1087.

⁴⁶ Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3^e édition, Berne 2011, § 20, n^o 37 ;

- C'est en considérant l'ensemble de la loi qu'il faut juger de la marge de manœuvre laissée aux cantons : dans une loi-cadre, la Confédération ne peut pas se borner à n'édicter que des normes d'un haut niveau d'abstraction dont la mise en œuvre resterait encore à préciser. La Confédération est aussi habilitée à fixer, sur certains points, des règles détaillées qui ne doivent pas être précisées ultérieurement⁴⁷.
- Même lorsqu'elle n'a que la compétence d'édicter une loi-cadre, la Confédération peut intervenir dans la structure organisationnelle et dans les procédures des cantons en leur fixant des règles, pour autant que celles-ci soient nécessaires à une mise en œuvre équitable et ponctuelle du droit fédéral et qu'elles restent proportionnées au but poursuivi⁴⁸.
- Enfin, une loi-cadre peut contenir des normes directement obligatoires, que ce soit pour les citoyens ou pour les cantons⁴⁹.

3.3.3.2 Principe de la proportionnalité et conditions présupposées par toute restriction d'un droit fondamental

Lorsqu'il s'agit de concrétiser une norme constitutionnelle, le principe de la proportionnalité revêt une importance particulière. Il est explicitement garanti par la Constitution fédérale : l'art. 5, al. 2, Cst. le reconnaît comme un des « principes de l'Etat régi par le droit » et l'art. 36, al. 3, Cst. le mentionne parmi les conditions présupposées par « toute restriction d'un droit fondamental ». En parfait accord avec la doctrine et la pratique juridique, le Tribunal fédéral a considéré que la proportionnalité est un principe fondamental qui doit régir tous les domaines du droit public ; ce principe s'applique donc à l'ensemble du droit administratif et vaut aussi bien pour l'application du droit que pour l'activité législative. Dans le cas qui nous occupe, le principe de la proportionnalité oblige la Confédération, dans l'élaboration de la loi-cadre devant mettre en œuvre le 3^e alinéa du nouvel article constitutionnel, à n'édicter que des normes appropriées et nécessaires pour atteindre le but poursuivi. Si certaines mesures prévues devaient entraîner une restriction d'un droit fondamental, ce qui pourrait notamment concerner la liberté économique des écoles de musique, il conviendrait de respecter les conditions fixées par la Constitution pour justifier une telle restriction.

3.3.3.3 Participation des cantons

Le 3^e alinéa du nouvel article constitutionnel prévoit que la Confédération élabore la loi-cadre susmentionnée « avec la participation des cantons ». Ce passage ne se trouvait pas dans l'initiative populaire « jeunesse+musique ». Proposé pour la première fois par le conseiller national Oskar Freysinger lors de la séance de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) du 9 septembre 2011⁵⁰, ce passage a ensuite été intégré dans le contre-projet soumis au peuple le 23 septembre 2012.

La notion de participation au processus de décision est clairement définie dans la Constitution. Au cours des débats parlementaires, le conseiller fédéral Burkhalter, alors chef du DFI, s'est référé à plusieurs reprises à l'art. 45 Cst., qui prévoit déjà que les cantons participent au processus fédéral de décision, en particulier à l'élaboration de la législation⁵¹. L'analyse de ces débats montre que, dans le cas qui nous intéresse, il ne faut probablement pas donner à l'expression « avec la participation des cantons » un sens plus large que celui qui est le sien dans les art. 45 et 147 Cst. La participation des cantons à l'élaboration de la législation fédérale est déjà réglée de façon détaillée dans la loi sur la consultation⁵².

Reich, Steuerrecht, Zurich 2009, p. 184 (nombreuses références bibliographiques).

⁴⁷ Tschannen, loc. cit., § 20, n° 39 ; Reich, loc. cit., p. 184 (nombreuses références bibliographiques).

⁴⁸ ATF 128 I 254, 265.

⁴⁹ Häfelin/Haller, loc. cit., p. 352, ch. marg. 1088.

⁵⁰ Procès-verbal de la CSEC-N du 9 septembre 2012, p. 3 (prise de parole du conseiller national Freysinger).

⁵¹ BO 2011 N 2012 (prise de parole du conseiller fédéral Burkhalter).

⁵² RS 172.061.

3.3.3.4 Accès des jeunes à la pratique musicale

Dans le cadre de l'analyse du 3^e alinéa du nouvel article constitutionnel, il est en outre important de déterminer ce que le constituant entendait par l'expression « l'accès des jeunes à la pratique musicale ». Plusieurs constatations peuvent être faites à ce propos :

- L'interprétation du 2^e alinéa ayant montré que la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel devrait être conciliable avec la souveraineté des cantons en matière d'instruction publique (voir ch. 3.3.2.1), il faut ici souligner que la loi-cadre que la Confédération est appelée à édicter en application du 3^e alinéa de cet article n'est pas censée porter sur l'enseignement de la musique à l'école.
- La genèse de l'art. 67a, al. 3, Cst. montre de plus que le débat sur l'accès des jeunes à la pratique musicale visait principalement la question des tarifs pratiqués par les quelque 460 écoles de musique de Suisse, comme l'a relevé le Conseil fédéral dans ses explications concernant la votation populaire sur le nouvel article constitutionnel⁵³.
- Les tarifs des écoles de musique jouent assurément un rôle essentiel dans la problématique de l'accès à la pratique musicale, mais cela ne signifie pas pour autant que la Confédération soit exclusivement habilitée à fixer des principes en matière tarifaire. En effet, la formulation du nouvel article constitutionnel est très large et il en va de même de l'énoncé de son but figurant, par exemple, dans les explications du Conseil fédéral concernant la votation sur l'art. 67a Cst.⁵⁴. De plus, on ne trouve pas dans les débats parlementaires de prises de parole visant à limiter d'emblée la sphère de compétence de la Confédération aux principes régissant les tarifs des écoles de musique.
- Etant établi que la Confédération n'est pas tenue de se limiter à la détermination de principes concernant les tarifs des écoles de musique, il convient maintenant de préciser pour quels domaines la Confédération est habilitée à fixer des principes. Dans ce but, on cherchera tout d'abord à interpréter littéralement le texte de la disposition. Le terme « accès » (allemand « Zugang », italien « accesso »), ou l'expression « donner accès à », désigne, dans l'usage commun, la possibilité de pénétrer dans un lieu, d'aborder une certaine chose ou d'entrer dans une institution donnée (voir aussi les expressions « conditions d'accès » et « contrôle d'accès »). C'est aussi dans ces acceptions que le terme est utilisé dans la Constitution fédérale⁵⁵. Dans le cas présent, la question cruciale est de savoir si la Confédération a la compétence de définir plus précisément l'accès à la pratique musicale qu'il convient de garantir. On peut clairement y répondre par l'affirmative : de même que l'accès au Tribunal fédéral garanti par la Constitution fédérale a été plus précisément réglementé par le législateur dans la loi sur le Tribunal fédéral (LTF, voir notamment le chapitre 3)⁵⁶, le Parlement est aussi habilité à définir plus concrètement, au niveau de la loi, quel accès à la pratique musicale doit être assuré. La Confédération peut donc fixer, par exemple, des principes concernant la répartition géographique des écoles de musique, leur financement par les cantons et les communes, ou encore des aspects concrets de leur offre de formation (instruments enseignés, etc.). Les questions relatives à la qualité de l'enseignement proposé par les écoles de musique ne doivent pas être dissociées de la problématique de l'accès à la pratique musicale au sens strict. Tant la genèse du nouvel article constitutionnel que la *ratio legis* montrent que la disposition en question n'exige pas seulement que l'on garantisse aux enfants et aux jeunes l'accès à une formation musicale quelconque, mais bien à un enseignement de qualité. La Confédération peut donc

⁵³ « Actuellement, le prix d'un cours dans l'une des écoles de musique soutenues par l'Etat et la manière dont les jeunes gens possédant un talent musical particulier sont encouragés varient d'un canton à l'autre. La possibilité d'apprendre à jouer d'un instrument et de cultiver son talent musical dépend donc en partie du domicile et du revenu. Le Conseil fédéral et le Parlement sont d'avis que les enfants et les jeunes doivent aussi bénéficier de chances semblables en termes de formation musicale. » (Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 23 septembre 2012, p. 11).

⁵⁴ « Autant de jeunes gens que possible doivent ainsi avoir l'opportunité de pratiquer une activité musicale... » (Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 23 septembre 2012, p. 7).

⁵⁵ « ... libre accès à une activité économique lucrative... » (art. 27, al. 2, Cst.) ; « toute personne a accès aux données relatives à son ascendance » (art. 119, al. 2, let. g, Cst.) ; « La loi garantit l'accès au Tribunal fédéral » (art. 191, al. 1, Cst.).

⁵⁶ RS 173.110.

également fixer des principes régissant, par exemple, la qualité de l'enseignement offert par les écoles de musique (par ex. en définissant des exigences minimales de qualité). Par contre, des mesures sans lien immédiat avec la problématique de l'accès à la pratique musicale (ou avec celle de l'encouragement des jeunes particulièrement talentueux) sortiraient manifestement du champ d'application de l'art. 67a, al. 3, Cst. La Confédération ne pourrait donc pas, par exemple, prescrire aux cantons d'inscrire les écoles de musique dans leur législation scolaire. De même, aucune base constitutionnelle ne permettrait à la Confédération de réglementer les traitements des enseignants des écoles de musique.

3.3.3.5 Encouragement des talents musicaux

Il convient maintenant de déterminer ce que le constituant entendait par « encouragement des talents musicaux ». Plusieurs constatations peuvent être faites à ce propos :

- Ici encore, il faut souligner que la loi-cadre que la Confédération est appelée à édicter afin d'appliquer le 3^e alinéa n'est pas censée porter sur l'enseignement de la musique à l'école. Il importe cependant de préciser un point : l'enseignement ordinaire des écoles pour élèves surdoués relève clairement de la souveraineté des cantons en matière scolaire. En revanche, l'encouragement spécifique des élèves particulièrement doués fréquentant ces écoles sort du cadre ordinaire de l'enseignement scolaire. La Confédération peut donc s'appuyer sur l'art. 67a, al. 3, Cst. pour fixer des principes s'appliquant à l'encouragement spécifique des talents musicaux dans le cadre des écoles pour surdoués, même lorsque celles-ci sont intégrées dans le système scolaire des cantons.
- Dans l'usage commun, le terme « talent », appliqué à une personne, désigne celui ou celle qui a un talent particulier, supérieur à la moyenne. Le terme n'apparaît dans aucun autre article de la Constitution fédérale. Le législateur dispose donc d'une grande latitude pour le définir plus concrètement, en lui donnant une acception plus ou moins large.
- Les débats parlementaires n'ont guère porté sur la question de l'encouragement des talents musicaux en dehors du milieu scolaire. Les seuls orateurs ayant abordé ce sujet se sont bornés à des déclarations très vagues, comme « les enfants et les jeunes ayant des dons musicaux particuliers doivent être encouragés de manière optimale »⁵⁷ ou « les enfants et les jeunes doués en musique doivent recevoir un soutien qui leur permette de cultiver leurs talents »⁵⁸. On ne trouve dans les procès-verbaux des travaux préparatoires du nouvel article aucune prise de parole présentant les principes que la Confédération pourrait ou devrait concrètement fixer en matière d'encouragement extrascolaire des talents musicaux.
- Enfin, l'analyse du but poursuivi par la norme ne nous aide guère à interpréter la disposition : d'après les prises de parole de parlementaires susmentionnées, la norme vise à ce que la Confédération crée des conditions générales favorables aux talents musicaux.
- En somme, les différents éléments d'interprétation à notre disposition laissent à la Confédération une grande marge de manœuvre pour fixer les principes applicables à l'encouragement des talents musicaux.

En résumé, on retiendra les conclusions suivantes quant à l'interprétation de l'art. 67a, al. 3, Cst. :

- Cet alinéa ne donne pas à la Confédération la compétence de fixer des principes concernant l'enseignement de la musique dans les écoles.
- En règle générale, la Confédération ne peut fixer que les principes fondamentaux applicables à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux, ce qui ne lui interdit pas d'établir également, sur certains points, des règles détaillées immédiatement applicables.
- Lorsqu'elle édicte une loi-cadre, la Confédération doit respecter le principe de la proportionnalité

⁵⁷ BO 2010 N 1510 (prise de parole du conseiller national Tschümperlin).

⁵⁸ BO 2010 N 1513 (prise de parole de la conseillère nationale Glanzmann-Hunkeler).

ainsi que les limites fixées par la Constitution aux restrictions des droits fondamentaux, si certains de ces droits peuvent être concernés (par ex. la liberté économique des écoles de musique).

- Dans le domaine de « l'accès des jeunes à la pratique musicale », la Confédération n'est pas tenue de se limiter à l'adoption de directives concernant les tarifs des écoles de musique. Elle peut également intervenir dans d'autres domaines – à condition de respecter le principe de la proportionnalité –, par exemple en fixant des principes applicables au financement des écoles de musique par les cantons et les communes ou aux instruments enseignés dans les écoles de musique. En outre, la nouvelle norme constitutionnelle permet à la Confédération de légiférer sur la qualité de l'enseignement offert par des prestataires extérieurs au système scolaire (les écoles de musique notamment).
- La Confédération dispose aussi d'une grande marge de manœuvre pour fixer les principes concernant l'encouragement des talents musicaux.
- Des mesures sans lien immédiat avec la problématique de l'accès à la pratique musicale (ou avec celle de l'encouragement des jeunes particulièrement talentueux) sortiraient manifestement du champ d'application de l'art. 67a, al. 3, Cst. La Confédération ne pourrait pas, par exemple, prescrire aux cantons de pourvoir les écoles de musique d'une base légale dans leur législation scolaire.

3.4 Digression : principe de l'équivalence fiscale

Si la Confédération fixe, en vertu de l'art. 67a, al. 3, Cst., des principes en matière de formation musicale qui ont une incidence financière, est-elle légalement tenue d'assumer les coûts qui en découlent ou, tout au moins, de participer à ces coûts ? Avant même la votation sur le nouvel article constitutionnel, la CDIP avait déclaré, en s'appuyant sur le principe de « l'équivalence fiscale », que la Confédération devrait supporter toutes les dépenses supplémentaires pouvant résulter de la mise en œuvre de cette nouvelle norme⁵⁹.

Depuis 2008, le principe de l'équivalence fiscale est explicitement inscrit dans la Constitution fédérale (art. 43a, al. 2 et 3, Cst.). « Ce principe exige une triple congruence : le bénéficiaire, l'unité d'imputation et l'unité qui prend la décision doivent si possible être identiques. »⁶⁰ Le principe de l'équivalence fiscale contient ainsi une triple exigence de concordance, les unités mentionnées devant correspondre deux à deux :

- identité du bénéficiaire et de l'unité d'imputation (teneur de l'art. 43a, al. 2, Cst. : « Toute collectivité bénéficiant d'une prestation de l'Etat prend en charge les coûts de cette prestation ») ;
- identité de l'unité qui prend la décision et de l'unité d'imputation (teneur de l'art. 43a, al. 3, Cst. : « Toute collectivité qui prend en charge les coûts d'une prestation de l'Etat décide de cette prestation ») ;
- identité du bénéficiaire et de l'unité qui prend la décision (voir Message concernant la RPT : Le principe de l'équivalence fiscale concerne les personnes qui vivent dans la communauté correspondante. Si ces personnes tirent un avantage de l'accomplissement des tâches de l'Etat, elles doivent financer elles-mêmes les prestations correspondantes [au moyen d'impôts ou de contributions] et il faut qu'elles puissent décider démocratiquement de ces tâches. »⁶¹)

Dans le cas qui nous occupe, il est particulièrement important de souligner un autre aspect du principe de l'équivalence fiscale :

⁵⁹ http://www.edudoc.ch/static/web/edk/stellungnahme_musik_f.pdf.

⁶⁰ Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) : FF 2002 2320.

⁶¹ FF 2002 2320.

Dans le Message concernant la RPT, le commentaire de l'art. 43a Cst. précise que le principe de l'équivalence fiscale constitue une « ligne directrice ne pouvant être invoquée devant un tribunal »⁶². En d'autres termes, l'application de ce principe n'est pas exigible en justice. C'est donc aux autorités politiques – et notamment, en fin de compte, au Parlement fédéral – qu'il appartient de se prononcer sur la répartition des nouvelles charges financières qui pourraient résulter de la mise en œuvre de l'art. 67a Cst. Dans l'examen de cette question, il conviendra de se souvenir que le constituant a accepté le nouvel article constitutionnel en étant informé du fait que cette norme entraînerait certainement des « coûts supplémentaires pour la Confédération, les cantons et les communes »⁶³.

3.5 Bilan intermédiaire

Les analyses qui précèdent montrent que, selon l'art. 67a Cst., la Confédération dispose d'une assez grande marge de manœuvre pour prendre des mesures d'encouragement de la formation musicale. Ci-dessous, le chapitre 4 examinera quelles mesures concrètes de mise en œuvre de l'art. 67a Cst. sont effectivement de la compétence de la Confédération.

⁶² FF 2002 2320.

⁶³ Explications du Conseil fédéral concernant la votation populaire du 23 septembre 2012, p. 11.

4 Mesures discutées

4.1 Introduction

Ce chapitre présente les mesures visant à renforcer la formation musicale discutées au sein du groupe de travail en considération des champs d'intervention mentionnés au chapitre 2. Quant à l'évaluation et à la priorisation des mesures proposées, ce sera l'objet du chapitre 5.

Le présent chapitre décrit les mesures discutées indépendamment des compétences, mais celles qui ne relèvent pas de la compétence fédérale ne sont plus traitées dans la suite du rapport.

A cet égard, une précision juridique s'impose : si l'on indique, dans le présent chapitre, qu'une mesure selon l'art. 67a, al. 3, Cst. est du ressort de la Confédération, on entend par là que celle-ci peut adopter des principes ayant force obligatoire.

4.2 Domaine scolaire

4.2.1 Jardin d'enfants et scolarité obligatoire

Les mesures à prendre dans le domaine des jardins d'enfants et de la scolarité obligatoire concernent en particulier les qualifications des enseignants (cf. ch. 4.2.4) et la collaboration avec les écoles de musique (cf. ch. 4.4) ; elles sont présentées dans les passages correspondants.

4.2.2 Ecoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués

S'agissant des écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués, la majorité du groupe de travail considère qu'il est nécessaire d'agir dans quatre domaines (différences de qualité considérables, lacunes géographiques de l'offre, manque de bourses, offres de promotion).

Le groupe de travail a discuté les mesures suivantes :

- **Directives fédérales concernant les écoles pour surdoués du niveau secondaire II (conditions d'admission, garantie de la qualité, etc.)** : Le succès des formations spécifiques pour élèves surdoués se mesure au taux d'élèves admis dans les hautes écoles de musique (qui doit être en principe supérieur au taux moyen d'élèves venant d'écoles de maturité « normales ») et la collaboration avec une HEM joue ici un rôle déterminant. La Confédération devrait donc obliger les écoles pour surdoués du niveau secondaire II à coopérer avec une HEM, notamment en ce qui concerne l'examen d'aptitude et la qualité garantie de l'enseignement de la musique (concepts de formation).
- **Obligation faite aux cantons de combler les lacunes géographiques en ce qui concerne la collaboration entre les écoles pour surdoués du niveau secondaire II et les HEM** : La Suisse orientale et le canton des Grisons ne disposent ni d'un enseignement musical de niveau pré-supérieur ni d'une école pour surdoués du degré secondaire II coopérant avec une HEM suisse. Une telle coopération étant indispensable à la promotion des talents musicaux, la majorité du groupe de travail estime que les cantons devraient créer une offre à cette fin.
- **Réductions d'écolage pour les élèves des écoles pour surdoués** : Ce sont actuellement les parents qui couvrent les coûts de la promotion des talents dans les écoles pour surdoués. Les réductions d'écolage devront permettre à l'avenir aux enfants des familles à faible revenu de fréquenter une école pour surdoués.
- **Extension de l'offre de mesures destinées à promouvoir les talents musicaux dans les écoles pour surdoués** : L'offre des écoles pour surdoués dépassant le cursus musical obligatoire doit pouvoir s'inscrire dans la durée. En d'autres termes, les écoles doivent pouvoir offrir davantage de petits projets tels que des cours de la filière master, des concerts ou des projets d'ensembles. Actuellement, les moyens financiers nécessaires à la promotion de tels projets font défaut.

Mesures envisageables (bref descriptif)

1. Directives fédérales concernant les écoles pour surdoués du niveau secondaire II (conditions d'admission, garantie de la qualité, etc.)
2. Obligation faite aux cantons de combler les lacunes géographiques en ce qui concerne la collaboration entre les écoles pour surdoués du niveau secondaire II et les HEM
3. Réductions d'écologie pour les élèves des écoles pour surdoués
4. Extension de la promotion offerte par les écoles pour surdoués dans le domaine de la musique

Mesures relevant de la compétence fédérale

Les mesures considérées relèvent de la compétence fédérale (art. 67a, al. 3, Cst. [ch. 1 et 2] et art. 67a, al. 1, Cst. [ch. 3 et 4]). S'agissant des mesures citées aux ch. 3 et 4, la Confédération peut soit allouer des contributions elle-même, soit fixer les principes régissant le versement des contributions par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.2.3 Formation professionnelle initiale

En ce qui concerne la formation professionnelle initiale, la majorité du groupe de travail est d'avis qu'il est nécessaire d'agir dans trois domaines (absence de cours facultatifs dans les écoles professionnelles ; pas d'offres subventionnées dans les écoles de musique ; incompatibilité de l'apprentissage avec une activité musicale intense).

Le groupe de travail a discuté les mesures suivantes :

- **Obligation de proposer des cours de musique à option dans les écoles professionnelles :** Il est impossible d'intégrer la musique à titre obligatoire dans l'enseignement de la culture générale, car celui-ci ne représente qu'une demi-journée par semaine en raison de l'orientation technique et pratique de la formation professionnelle.⁶⁴ Cependant, les cantons peuvent d'ores et déjà proposer un enseignement musical sous forme de cours facultatifs dispensés dans les écoles professionnelles. Une adaptation de la législation sur la formation professionnelle permettrait de déclarer obligatoire, à condition que la demande soit suffisante, l'offre des cours de musique à option et de donner ainsi à tous les élèves des écoles professionnelles la possibilité de les suivre. A cet égard, les écoles professionnelles ne devraient même pas développer elles-mêmes cette offre. Elles pourraient « acheter » des cours aux écoles de musique.
- **Subventionnement de l'écologie dans les écoles de musique pour les élèves des écoles professionnelles (relèvement de la limite d'âge) :** Dans certains cantons, les cours de musique offerts à l'école ne sont subventionnés par l'Etat que pour les enfants et les jeunes jusqu'à l'âge de 16 ans (cf. ch. 2.2.4). Une limite d'âge fixée à un si bas niveau défavorise en particulier les élèves des écoles professionnelles, qui ne suivent pas de cours de musique, à la différence des élèves des écoles de maturité gymnasiale. Afin de faciliter aux jeunes la pratique musicale, il est souhaitable que les cantons et les communes cofinancent l'enseignement extrascolaire de la musique jusqu'à la fin du degré secondaire II. Le relèvement de la limite d'âge pour les tarifs subventionnés des écoles de musique devrait concerner tous les élèves du degré secondaire II (formation professionnelle initiale et autres cursus).
- **Mise en place de conditions permettant aux jeunes de poursuivre un apprentissage tout en pratiquant intensément la musique :** Comme dans le domaine du sport, il y a lieu de sensibiliser les entreprises formatrices aux besoins des élèves particulièrement doués des écoles professionnelles. A l'instar du sport, il convient d'examiner la création du label « entreprise formatrice favorable à la musique », de même qu'une prolongation des vacances auxquelles ont droit les élèves doués des écoles professionnelles. Ceux-ci auraient ainsi plus de liberté leur permettant par exemple de participer à des camps de musique. A cette fin, il est souhaitable d'étendre

⁶⁴ Cf. Message du Conseil fédéral du 4 décembre 2009 relatif à l'initiative populaire «jeunesse+musique», FF 2010 1.

l'art. 329e CO (congé-jeunesse non payé pour des activités de jeunesse extrascolaires exercées dans des fonctions de direction, d'encadrement ou de conseil).

Mesures envisageables (bref descriptif)

5. Obligation de proposer des cours de musique à option dans les écoles professionnelles
6. Subventionnement de l'écolage dans les écoles de musique pour les élèves des écoles professionnelles (relèvement de la limite d'âge)
7. Mise en place de conditions permettant aux jeunes de poursuivre un apprentissage tout en pratiquant intensément la musique

Mesures relevant de la compétence fédérale

Ces mesures sont du ressort de la compétence fédérale, mais ne relèvent pas toutes des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la formation musicale (art. 63 [ch. 5], art. 67a, al. 3 [ch. 6], art. 67a, al. 2 [ch. 7 ad sensibilisation], et art. 122 Cst. [ch. 7 ad prolongation des vacances]).

4.2.4 Qualifications du corps enseignant

En ce qui concerne les qualifications des enseignants, la majorité du groupe de travail estime qu'il est nécessaire d'agir dans deux domaines (pénurie d'enseignants aux niveaux primaire et secondaire I ; formation insuffisante du corps enseignant de ces mêmes niveaux).

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes :

- **Garantie des compétences requises pour l'enseignement de la musique aux niveaux primaire et secondaire I :** Il y a lieu de prendre des mesures permettant d'éviter que la musique soit enseignée par des personnes non qualifiées en l'absence d'enseignants de musique ou que des leçons soient purement et simplement annulées. A cette fin, il convient de former plus d'enseignants des degrés primaire et secondaire I en musique. Il a été proposé au sein du groupe de travail de rendre (de nouveau) obligatoire une formation en pédagogie de la musique dans les hautes écoles pédagogiques pour tous les futurs enseignants (exigences minimales dans les domaines suivants : pose de voix, chant et pratique musicale). De même, il faut relever les exigences auxquelles doit répondre la formation musicale dans ces écoles (actuellement env. 12 points ECTS).
- **Reconnaissance de l'habilitation à enseigner aux niveaux primaire et secondaire I des enseignants de musique sans diplôme d'enseignement pour l'école obligatoire :** Les membres du groupe de travail ont proposé une autre mesure destinée à remédier à la pénurie d'enseignants des degrés primaire et secondaire I : il s'agit d'habiliter des personnes qualifiées ne disposant pas de diplôme d'enseignement d'une haute école pédagogique ou d'une université à enseigner la musique à ces niveaux. De nombreux titulaires du bachelors en « musique et mouvement » enseignent d'ores et déjà la musique à l'école primaire, même si ni la CDIP ni la majorité des cantons ne délivrent d'habilitation pour ce cursus, notamment pour la musique considérée comme discipline unique. D'autres pédagogues diplômés des HEM et, dans certains cas, des musiciens pourraient aider à couvrir la demande de l'école en enseignants de musique, à condition qu'ils acquièrent les compétences nécessaires dans le cadre de leur formation. Les diplômés des HEM doivent acquérir l'outillage pédagogique requis pour l'enseignement en classe dans le cadre d'offres passerelles créées et financées à cette fin.

Mesures envisageables (bref descriptif)

8. Garantie des compétences requises pour l'enseignement de la musique aux niveaux primaire et secondaire I
9. Reconnaissance de l'habilitation à enseigner aux niveaux primaire et secondaire I des enseignants de musique sans diplôme d'enseignement pour l'école obligatoire

Mesures relevant de la compétence fédérale

Les mesures concernées ne relèvent pas de la compétence fédérale.

4.3 Domaine extrascolaire

4.3.1 Eveil à la musique

En ce qui concerne l'éveil à la musique, la majorité du groupe de travail estime qu'il est nécessaire d'agir surtout dans deux domaines (trop peu d'offres subventionnées ; importance insuffisante de la musique en éducation de la petite enfance). En outre, le CSM est d'avis que le respect des normes de la pédagogie musicale pose problème dans ce domaine et qu'il convient d'agir.

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes :

- **Extension et soutien étatique des offres d'éveil à la musique dans les écoles de musique :** Il convient de développer les offres d'éveil à la musique dans les écoles de musique et de les subventionner par les deniers publics pour en faciliter l'accès à toutes les couches de la population. Comme les enseignants des écoles de musique sont hautement qualifiés, cette mesure permettrait aussi d'assurer que l'éveil à la musique soit conforme aux normes de la pédagogie musicale.
- **Musique et mouvement comme discipline obligatoire dans la formation des éducateurs et éducatrices de la petite enfance :** Les disciplines « musique » et « musique et mouvement » devraient être obligatoires pour les professionnels de soins des garderies, des crèches et des structures d'accueil collectif de jour (éducation extrascolaire). Par ailleurs, il est prévu de créer des offres adéquates de formation continue, qui doivent comprendre la transmission non seulement des compétences musicales de base, mais aussi des connaissances en psychologie musicale dans le domaine de l'éveil précoce à la musique. Il y a lieu de soutenir, d'évaluer et de reproduire, à titre d'exemple, les institutions modèles ainsi que les cursus de formation initiale et de formation continue qui mettent l'accent sur la musique.
- **Respect des normes de la pédagogie musicale dans le domaine de l'éveil à la musique hors écoles de musique (« prestataires privés ») :** Le CSM préconise des mesures permettant de garantir à l'avenir le respect des normes de la pédagogie musicale dans le domaine de l'éveil à la musique aussi en dehors des écoles de musique.

Mesures envisageables (bref descriptif)

10. Extension et financement des offres d'éveil à la musique dans les écoles de musique
11. Musique et mouvement comme discipline obligatoire dans la formation des éducateurs et éducatrices de la petite enfance
12. Respect des normes de la pédagogie musicale dans le domaine de l'éveil à la musique hors écoles de musique (prestataires privés de services)

Mesures relevant de la compétence fédérale

Les mesures considérées sont du ressort de la Confédération, mais ne relèvent pas toutes des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la formation musicale (art. 67a, al. 1 [ad financement selon le ch. 10], 63 [ch. 11] et 67a, al. 3, Cst. [ad extension selon le ch. 10 et ch. 12]). S'agissant de la mesure citée au ch. 10 (financement), la Confédération peut soit allouer des contributions elle-même, soit fixer les principes régissant le versement des contributions par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.3.2 Ecoles de musique

En ce qui concerne les écoles de musique, la majorité du groupe de travail juge qu'il est nécessaire d'agir dans des domaines assez nombreux (base légale, rémunération des enseignants, financement, infrastructure et accès [pour les détails, cf. ch. 2.3.2]).

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes destinées à lever les difficultés :

- **Inscription du mandat de formation incombant aux écoles de musique dans les législations cantonales relatives à la formation** : Plusieurs membres du groupe de travail sont d'avis que l'inscription des écoles de musique dans les lois cantonales sur la formation aurait des répercussions positives dans divers domaines, notamment de mieux étayer le financement public des écoles de musique et de mieux définir les interfaces avec l'école obligatoire. En outre, les participants estiment qu'une telle inscription dans la loi aurait aussi un effet positif sur la garantie de la qualité des écoles de musique, de même que sur la rémunération et la formation initiale et continue des enseignants de musique.
- **Directives sur la rémunération des enseignants dans les écoles de musique** : Comme nous l'avons mentionné au chap. 2.3.2, la rémunération des enseignants de musique diplômés est calquée dans la plupart des cantons sur celle des enseignants de l'école obligatoire (primaire ou secondaire I), parfois avec des déductions. Notamment l'ASEM préconise l'égalité de traitement entre les enseignants de musique et ceux de l'école obligatoire dans tous les cantons, compte tenu des prestations sociales (cadeaux d'ancienneté, heures de décharge, etc.) et d'autres prestations (conseil juridique, *case management*, conseil psychologique, etc.). Selon l'ASEM, l'inscription du mandat des écoles de musique dans les législations cantonales sur la formation (cf. ci-dessus) est le plus simple moyen de parvenir à cette égalité de traitement.
- **Critères minimaux pour la reconnaissance officielle des écoles de musique** : De l'avis des membres du groupe de travail, l'offre des écoles de musique subventionnées par l'Etat est de bonne qualité en Suisse. Afin de garantir et de certifier la qualité de cette offre, l'ASEM a élaboré le label *quarte*. Au titre des critères de qualité, les écoles de musique certifiées *quarte* doivent :
 - mettre en œuvre avec leurs élèves le mandat culturel et éducatif qui a été défini ;
 - veiller au succès durable de l'apprentissage ;
 - présenter dans la transparence leur offre de formation et leurs principes pédagogiques ;
 - fournir des prestations performantes, efficaces et économiques ;
 - employer des professeurs motivés qui se tiennent à jour sur le plan technique, méthodologique et didactique ;
 - attacher une importance particulière à l'assurance qualité et au développement de la qualité.

Plusieurs membres du groupe de travail suggèrent que toutes les écoles de musique bénéficiant d'un soutien public remplissent à l'avenir les exigences qualitatives liées au label *quarte*.
- **Réglementation du financement des écoles de musique (clé de répartition du financement entre les pouvoirs publics [cantons et communes] et les parents)** : Les cantons et les communes cofinancent en règle générale les écoles de musique à raison de 40% à 60 % des coûts totaux. Cependant, il y a des écarts tant vers le haut que vers le bas. Selon plusieurs membres du groupe de travail, le financement public a une influence directe sur les écolages : les contributions des parents sont d'autant plus élevées que la participation de l'Etat est basse. Un pourcentage plus élevé payé par les parents conduit à une limitation de l'accès pour les enfants et les jeunes socialement défavorisés, du moins en ce qui concerne les écoles de musique ne connaissant pas de réductions d'écolage. Il est donc proposé d'adopter une réglementation de portée nationale, contraignante et uniforme de la clé de répartition du financement entre les services publics (cantons et communes) et les parents.
- **Dispositions contre le plafonnement des contributions publiques (cantonales et communales) aux écoles de musique** : Certains cantons et communes plafonnent leurs contributions aux écoles de musique (montant fixe de la subvention, indépendamment du nombre effectif d'élèves). Il est proposé, au sein du groupe de travail, de prendre des dispositions contre ces plafonnements.
- **Financement public de l'infrastructure des écoles de musique** : Les écoles de musique manquent souvent d'une infrastructure appropriée à un prix raisonnable. Locaux, médias, instruments, livres, etc., tout cela est indispensable à une formation musicale adéquate ; une majorité du groupe de travail préconise donc un soutien public pour l'infrastructure des écoles de musique.

- **Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique pour les familles à faible revenu** : Sur 351 écoles de musique couvertes par l'enquête de l'ASEM, seules 63 connaissent des écolages échelonnés en fonction du revenu. Des écolages réduits pour les familles à faible revenu sont une mesure-clé pour garantir l'égalité de traitement dans l'accès à la formation musicale. Les écoles de musique devraient donc avoir l'obligation d'offrir de telles réductions. A cet égard, la majorité des membres du groupe de travail considère que ces écoles, ou leurs bailleurs de fonds publics, devraient disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'aménagement concret de ces réductions.
- **Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique jusqu'à la fin de la formation initiale** : La majorité du groupe de travail propose, au chap. 4.2.3 de ce rapport, de relever la limite d'âge prévue pour les écolages réduits des écoles de musique jusqu'à la fin du degré secondaire II, afin d'améliorer l'égalité des chances des élèves des écoles professionnelles. En outre, la majorité du groupe de travail préconise un relèvement général de la limite d'âge jusqu'à la fin de la formation initiale (tertiaire compris), mais au plus tard jusqu'à 25 ans révolus. La législation relative aux écoles de musique ne prévoit actuellement une limite d'âge coïncidant avec la fin de la formation initiale que dans quelques rares cantons. Plusieurs écoles de musique offrent d'ores et déjà en Suisse des écolages réduits aux étudiants, indépendamment de cette situation juridique. Cependant, la plupart d'entre elles appliquent une limite d'âge de 20 ans.
- **Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique pour les élèves doués** : Sur 351 écoles de musique couvertes par l'enquête de l'ASEM, 132 offrent des écolages réduits aux élèves particulièrement doués. Ces réductions sont importantes pour la promotion des talents. La majorité du groupe de travail suggère que les écoles de musique aient l'obligation d'offrir des écolages réduits aux élèves doués. Pour l'ASEM, une autre mesure envisageable serait de proposer le tarif normal pour les disciplines de base (instrument principal, théorie de la musique, histoire de la musique, ensemble et enseignement de base d'un deuxième instrument) et d'offrir à l'élève des tarifs réduits pour les disciplines complémentaires. Un autre modèle, qui a déjà été testé dans certains cantons, prévoit des contributions de promotion des talents versées directement par les autorités publiques à l'institution proposant l'offre principale.
- **Meilleure intégration d'enfants et de jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction** : Les écoles de musique constatent que les enfants et les jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction utilisent nettement moins leurs offres. Elles devraient se fixer l'objectif de mieux les intégrer dans la formation musicale. L'ASEM envisage à cet égard de mener des campagnes de sensibilisation de concert avec les services de migration.

Mesures envisageables (bref descriptif)

13. Inscription du mandat de formation incombant aux écoles de musique dans les législations cantonales relatives à la formation
14. Directives sur la rémunération des enseignants dans les écoles de musique
15. Critères minimaux pour la reconnaissance officielle des écoles de musique
16. Réglementation du financement des écoles de musique (clé de répartition du financement entre les services publics [cantons et communes] et les parents)
17. Dispositions contre le plafonnement des contributions publiques (cantonales et communales) aux écoles de musique
18. Financement public de l'infrastructure des écoles de musique
19. Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique pour les familles à faible revenu
20. Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique jusqu'à la fin de la formation initiale
21. Réglementation de la réduction des écolages perçus par les écoles de musique pour les élèves doués
22. Meilleure intégration d'enfants et de jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction

Mesures relevant de la compétence fédérale

Les mesures citées aux ch. 13 et 14 ne relèvent pas de la compétence fédérale. En revanche, les mesures citées aux ch. 15 à 22 sont du ressort de la Confédération (art. 67a, al. 3, Cst. [ch. 15 à 17 et 19 à 22] et art. 67a, al. 1, Cst. [ch. 18]). S'agissant de la mesure citée au ch. 18 (financement de l'infrastructure), la Confédération peut soit cofinancer elle-même l'infrastructure des écoles de musique, soit fixer les principes régissant le financement par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.3.3 Hautes écoles de musique (HEM)

En ce qui concerne les HEM, la majorité du groupe de travail est d'avis qu'il est nécessaire d'agir dans deux domaines (absence de base légale et financement insuffisant du pré-supérieur [y compris les subsides de formation pour les élèves] ; possibilités limitées de recherche en pédagogie de la musique).

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes :

- **Clarification du statut du pré-supérieur en droit de la formation** : Le statut juridique du programme pré-supérieur des HEM, qui ne fait pas partie du domaine des hautes écoles spécialisées, n'est pas clairement établi. Comme les offres du pré-supérieur ne sont reconnues ni au titre de la formation professionnelle ni au titre de la scolarité obligatoire, il faut actuellement, selon la CHEMS, fabriquer des solutions formelles *ad hoc* pour en assurer tant soit peu le financement. Le groupe de travail estime donc que le statut du pré-supérieur en droit de la formation doit être clarifié.
- **Financement public du pré-supérieur** : Le financement public des offres du pré-supérieur est étroitement lié au statut en droit de la formation (voir ci-dessus). La majorité du groupe de travail demande un net accroissement du financement public du pré-supérieur. Les fonds supplémentaires doivent notamment permettre d'augmenter le nombre d'étudiants du pré-supérieur et d'améliorer ainsi les chances des musiciens suisses d'être admis ultérieurement dans une HEM. Le financement doit être subordonné à des critères d'octroi.
- **Subsides de formation pour les élèves du pré-supérieur** : En vertu des lois cantonales sur les bourses, les formations pré-supérieures ne donnent en règle générale pas droit à une bourse, car elles ne sont pas sanctionnées par un diplôme officiel. L'accès des élèves doués issus des familles disposant de faibles ressources financières à l'enseignement pré-supérieur est donc restreint. Le financement public du pré-supérieur (voir ci-dessus) doit donc comprendre celui des subsides de formation.
- **Fonds publics supplémentaires pour le financement des projets de recherche en pédagogie musicale** : La promotion de la relève (programmes de doctorat) est pour l'heure à peine développée dans les HEM. Pour renforcer la recherche en pédagogie musicale, il convient d'accorder aux HEM des fonds supplémentaires destinés à cette fin.
- **Développement d'un programme de recherche en pédagogie musicale auprès du Fonds national** : Avec la fin du programme DORE, la recherche en pédagogie musicale menée par les HEM a été réintégrée dans la pratique courante d'encouragement du Fonds national. De l'avis de la majorité du groupe de travail, un nouveau programme spécial de promotion (DORE II) devrait être établi auprès du Fonds national pour les disciplines de la pédagogie musicale.
- **Attribution d'un droit à la promotion différencié aux HEM** : Le développement de la recherche a pour corollaire la question du droit à délivrer des doctorats (3^e cycle). Celui-ci est une réalité pour les hautes écoles d'art dans l'espace européen et extra-européen. Selon les informations du groupe de travail, les HEM suisses perdent semble-t-il d'ores et déjà des étudiants qui font leur doctorat dans une haute école à l'étranger. La CHESM en particulier estime que la Suisse risque d'être devancée par la concurrence internationale dans le domaine de la recherche musicologique. La Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (CSHES) préconise donc un droit à la promotion différencié avant tout dans les disciplines qui ne font pas l'objet de program-

mes offerts par des hautes écoles universitaires et pour lesquelles il n'existe de ce fait pas de possibilités de coopération avec les universités.⁶⁵ Sur la base de la position de principe de la CSHES, la majorité du groupe de travail demande d'attribuer aux HEM un tel droit différencié dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 67a Cst.

Mesures envisageables (bref descriptif)

23. Clarification du statut du pré-supérieur en droit de la formation
24. Financement public du pré-supérieur
25. Subsidés de formation pour les élèves du pré-supérieur
26. Fonds publics supplémentaires pour le financement des projets de recherche en pédagogie musicale
27. Développement d'un programme de recherche en pédagogie musicale auprès du Fonds national
28. Attribution d'un droit à la promotion différencié aux HEM

Mesures relevant de la compétence fédérale

La mesure citée au ch. 23 ne relève pas de la compétence fédérale. En revanche, celles citées aux ch. 24 et 25 sont du ressort de la Confédération (art. 67a, al. 1, Cst.). Le financement de base de la recherche menée dans les hautes écoles (mesure citée au ch. 26) relève en principe de la compétence des cantons. La Conférence suisse des hautes écoles spécialisées (organe commun de la Confédération et des cantons selon la nouvelle LEHE) peut au besoin affecter des fonds à des projets réalisés par les hautes écoles spécialisées afin de renforcer la promotion de la relève. La mesure citée au ch. 27 relève de la compétence fédérale en vertu de l'art. 64 Cst., relatif à l'encouragement de la recherche. Conformément à l'article constitutionnel sur les hautes écoles (art. 63a, al. 3, Cst.) et à l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 1 et b, LEHE, la mesure citée au ch. 28 est du ressort de la Conférence suisse des hautes écoles spécialisées. S'agissant des mesures citées aux ch. 24 et 25 (financement et subsidés de formation pour les élèves du pré-supérieur), la Confédération peut soit allouer des contributions elle-même, soit fixer les principes régissant le versement des contributions par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.3.4 Amateurs

Pour ce qui est des amateurs, la majorité du groupe de travail estime qu'il est nécessaire d'agir dans quatre domaines (financement des associations d'amateurs et des formations, festivals et concours de jeunes musiciens ; absence d'infrastructure (de locaux) ; promotion et acceptation des formateurs).

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes :

- **Augmentation des contributions publiques aux structures et projets des milieux d'amateurs** : Les formations d'amateurs offrent une alternative ou un complément à la formation dans une école de musique. L'enseignement dispensé dans ces formations peut servir de base au développement d'une activité musicale ultérieure, voire à une formation approfondie dans des hautes écoles. La formation musicale et l'encouragement des talents au sein des associations d'amateurs devraient donc bénéficier d'une promotion financière renforcée.
- **Extension de l'encouragement des formations nationales, festivals et concours de jeunes musiciens** : Les formations, festivals, concours et camps de formation sont des instruments importants de promotion de la relève et des talents. Les moyens financiers disponibles actuellement ne permettent à la Confédération que de couvrir environ 20 pour cent de ces projets coûteux. Une augmentation de ces fonds réduirait les finances de participation et offrirait une perspective à plus long terme aux projets.

⁶⁵ Le troisième cycle de Bologne dans les hautes écoles spécialisées suisses, position de principe de la KFH du 2 novembre 2011 (http://www.kfh.ch/uploads/dkfh/doku/111102_KFH_Position_3._Zyklus_f.pdf).

- **Financement public de l'infrastructure des associations d'amateurs** : Une bonne pratique musicale requiert des locaux adaptés. Or, les formations d'amateurs ont de toute évidence des problèmes récurrents avec les locaux. Les pouvoirs publics devraient mettre des salles à la disposition des associations d'amateurs à un prix avantageux.
- **Possibilité d'habiliter les formateurs du domaine amateur à enseigner dans les écoles de musique et les écoles obligatoires** : Selon l'Association suisse des musiques, les écoles de musique devraient accepter comme enseignants des musiciens amateurs sans formation musicale formelle, pour autant que ceux-ci justifient des qualifications supplémentaires requises en pédagogie musicale. L'intégration des enseignants qualifiés issus des formations d'amateurs dans l'enseignement régulier des écoles de musique ou des écoles obligatoires est notamment nécessaire dans les disciplines de la musique populaire, qui sont souvent mal représentées dans les écoles de musique (yodel, tambour, danses populaires, etc.).
- **Encouragement de la formation d'instructeurs musicaux pour les milieux d'amateurs, en particulier par les HEM** : Traditionnellement, les HEM forment les instructeurs des formations d'amateurs (domaines instrumental et vocal ; chefs d'orchestre pour les formations de jeunes musiciens). En règle générale, le financement de ces offres de formation continue est à la charge des bénéficiaires, parfois avec une contribution des associations. Plusieurs membres du groupe de travail suggèrent que les pouvoirs publics participent aux frais de formation d'instructeurs dans le domaine amateur.

Mesures envisageables (bref descriptif)

29. Augmentation des contributions des pouvoirs publics aux structures et projets des milieux d'amateurs
30. Extension de l'encouragement des formations nationales, festivals et concours de jeunes musiciens
31. Financement public de l'infrastructure des associations d'amateurs
32. Possibilité d'habiliter les formateurs du domaine amateur à enseigner dans les écoles de musique et les écoles obligatoires
33. Encouragement de la formation d'instructeurs musicaux pour les milieux d'amateurs, en particulier par les HEM

Mesures relevant de la compétence fédérale

La mesure citée au ch. 32 ne relève pas de la compétence fédérale en ce qui concerne l'habilitation à enseigner à l'école obligatoire. Les autres mesures relèvent de la compétence fédérale (art. 67a, al. 1 [ch. 29–31] et 3, Cst. [ch. 32 et 33]). S'agissant des mesures citées aux ch. 29 à 31, la Confédération peut soit allouer des aides financières elle-même, soit fixer les principes régissant le financement des mesures par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.3.5 Centre national de compétences et programme jeunesse+musique

Les initiants ont signalé durant la campagne précédant la votation populaire que le développement d'une promotion complète et coordonnée de la formation musicale pourrait et devrait s'inspirer de l'encouragement du sport. Ils ont notamment évoqué la création d'un centre national de formation des talents et d'un programme «jeunesse+musique» qui seraient plus ou moins calqués sur les centres sportifs de Macolin et de Tenero et sur le modèle de Jeunesse+Sport.

Par souci d'une meilleure compréhension, nous présentons tout d'abord brièvement ces deux institutions.

- Centres nationaux d'entraînement de Macolin et de Tenero : ils offrent aux sportifs un soutien scientifique et des possibilités d'entraînement. Des installations sportives en plein air et couvertes, de même que des salles de séminaire et des possibilités d'hébergement et de restauration sont en place pour presque toutes les disciplines sportives. Une infrastructure moderne permet de pratiquer les sports et d'organiser des cours et des séminaires.

Macolin abrite la Haute école fédérale de sport HEFSM et le Swiss Olympic Medical Center Macolin-Bienne.

La HEFSM est actuellement l'une des institutions de pointe dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue dans le domaine du sport en Suisse. Elle met notamment l'accent sur la recherche scientifique appliquée et le développement dans une perspective interdisciplinaire. Elle est également associée à la formation des cadres dans le domaine Jeunesse+Sport.

Le Swiss Olympic Medical Center Macolin-Bienne offre aux sportifs d'élite suisses un suivi scientifique et spécifique à chaque sport dans les domaines suivants : médecine, physiothérapie, physiologie, psychologie, conseil en alimentation et sciences de l'entraînement.

- Jeunesse+Sport (J+S) est le programme public de promotion du sport populaire et de la relève dans le sport de compétition. Il s'adresse aux enfants de 5 à 10 ans (sport des enfants J+S) et aux jeunes de 10 à 20 ans. J+S forme des moniteurs J+S qualifiés (le plus souvent à partir de 18 ans) qui enseignent leur discipline sportive aux enfants et aux jeunes dans les organisations sportives et dans le cadre du sport scolaire facultatif. Les principales prestations de la Confédération sont la formation initiale et la formation continue des moniteurs J+S et le soutien direct de cours et de camps.

La Confédération alloue environ 80 millions de francs par an aux offres J+S. Le programme 2012/2013 peut être résumé comme suit en chiffres : 75 sports et disciplines ; 55 000 cours et camps suivis par environ 700 000 participants ; plus de 65 000 moniteurs actifs (12 000 personnes formées par an); 9 000 coaches actifs, 3 500 experts ; 3 000 modules de formation initiale et de formation continue par an.

J+S est géré par la Confédération et par les cantons en partenariat avec les fédérations sportives : la Confédération subventionne essentiellement les cours et les camps J+S ; en outre, elle offre des cours de formation initiale et de formation continue, fournit des documents didactiques et prête du matériel. Les cantons assument des tâches dans la formation des cadres et dans l'administration de la formation des jeunes et veillent au respect des règles de fonctionnement. Les fédérations délèguent leurs spécialistes pour développer leur sport et offrent des modules de formation initiale et de formation continue J+S. Les clubs, enfin, proposent des activités sportives durables et adaptées à l'âge des participants et font un usage ciblé des subventions J+S destinées au sport pour les jeunes.

En référence à la promotion du sport, plusieurs membres du groupe de travail proposent les mesures suivantes :

- **Création et financement d'un centre national de compétences pour la promotion de la musique** : L'une des principales mesures fédérales visant à promouvoir la relève dans le sport de compétition et le sport d'élite consiste à fournir des infrastructures et des prestations de services aux fédérations sportives, c'est-à-dire à leurs cadres et à leurs athlètes. D'une manière analogue, un centre national de compétences pour la musique permettrait de soutenir la promotion des talents. Il servirait d'interlocuteur aux jeunes talents musicaux et à leurs parents (information et orientation) et de coordonnateur pour la formation des responsables de cours dans le cadre d'un programme « jeunesse+musique » (cf. paragraphe suivant) ; par ailleurs, il mettrait en réseau les institutions de la promotion musicale et les conseillerait au besoin (p. ex. lors du développement d'une mesure de promotion des talents dans une école secondaire supérieure). Selon son aménagement, le centre pourrait être un lieu de formation intensive et de préparation de compétitions, de même qu'un lieu de rencontre destiné aux jeunes de toutes les régions du pays et de l'étranger.
- **Création et financement d'un programme «jeunesse+musique»** : Le programme Jeunesse+Sport a parfaitement fait ses preuves pour promouvoir le sport populaire, car il encourage et soutient l'initiative privée selon le principe de la milice. D'une manière analogue, un programme «jeunesse+musique» pourrait dynamiser la musique d'amateurs et renforcer la base de la formation musicale. Il permettrait d'intégrer une plus grande part de jeunes et d'associer des musiciens amateurs expérimentés qui transmettraient leur savoir dans le cadre de cours et serviraient d'exemples.

Le pilotage thématique et financier au sein de la Confédération garantirait un niveau uniforme et comparable de l'offre à l'échelle nationale. Les contributions allouées aux cours, aux camps et à la formation des cadres représenteraient une motivation importante pour que les différentes associations s'engagent dans le domaine de la musique des jeunes. Le réseau reliant la Confédération/les cantons, la fédération, le centre de compétences, l'association, les formateurs et les élèves, d'une part, et la ville/commune, l'école et l'école de musique, d'autre part, garantirait une application optimale de l'article constitutionnel.

Mesures envisageables (bref descriptif)

34. Création et financement d'un centre national de compétences pour la promotion de la musique

35. Création et financement d'un programme « jeunesse+musique »

Mesures relevant de la compétence fédérale

Les mesures concernées relèvent de la compétence fédérale. La Confédération peut soit allouer elle-même les aides financières (art. 67a, al. 1, Cst.), soit fixer les principes régissant le financement des mesures par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

4.4 Collaboration en matière de formation musicale

Au chap. 2.4, il a été fait référence aux principales interfaces entre les différents acteurs de la formation musicale. La majorité du groupe de travail estime qu'il est nécessaire d'agir dans trois domaines (collaboration entre école et école de musique, entre école pour surdoués et HEM et collaboration entre écoles de musique).

Les discussions ont porté sur les mesures suivantes (pour la collaboration entre écoles pour surdoués et HEM, cf. ci-dessus, ch. 4.2.3) :

- **Fixation des principes de collaboration entre les écoles et les écoles de musique** : Une bonne collaboration entre les écoles (degrés primaire et secondaire I) et les écoles de musique revêt une importance capitale pour la formation musicale. Les modèles coopératifs entre les écoles et les écoles de musique (cf. ch. 2.3.2 consacré à la formation musicale de base) ont des incidences positives sur la pratique de la musique dans la vie quotidienne à l'école et favorisent un enseignement de la musique axé sur l'expérience. Les enfants et les jeunes chantent plus souvent à l'école, les enseignants gagnent en confiance en soi et bénéficient de la collaboration avec les enseignants de musique. Les enseignants sans formation musicale sont déchargés grâce aux modèles coopératifs. Si l'enseignement en classe confère au travail des enseignants et des écoles de musique une nouvelle dimension, il requiert aussi de nouvelles compétences.

Les membres du groupe de travail signalent à cet égard les aspects suivants :

- Les écoles de musique proposent un peu partout aux élèves doués des offres de promotion comprenant un enseignement supplémentaire. Une coopération étroite avec l'école est indispensable, notamment en ce qui concerne les dispenses d'enseignement.
- L'ASEM en particulier est d'avis que les changements dans l'organisation de l'enseignement, en particulier les horaires blocs, pourraient avoir un impact négatif sur l'enseignement extrascolaire de la musique et la promotion des talents. Les écoles de musique ne disposent souvent plus que des heures en toute fin de journée. C'est pourquoi le groupe de travail demande que les horaires blocs soient à l'avenir aménagés de manière à réduire autant que possible les inconvénients pour l'enseignement extrascolaire de la musique.
- Différents modèles de co-enseignement (p. ex. pratique musicale en classe) ont permis de faire de bonnes expériences en vue de nouvelles formes d'enseignement de la musique à l'école obligatoire. Ces modèles doivent être reconduits, notamment selon l'ASEM. Cependant, l'ASEM estime qu'il y a lieu de discuter des différents aspects financiers du co-enseignement, en particulier quant au financement de la préparation et de la pratique de l'enseignement par équipe ou à la création d'offres de formation continue (p. ex. en gestion de la classe) destinées aux diplômés HEM. La scolarité obligatoire étant fondamentalement

gratuite, il n'est pas possible de financer les offres coopératives proposées par les écoles de musique et les écoles obligatoires par les contributions des parents.

- **Collaboration entre écoles de musique pour créer des centres régionaux destinés aux élèves doués** : Les écoles pour surdoués musicaux relèvent principalement du degré secondaire II. Selon la majorité du groupe de travail, la responsabilité de la promotion des talents aux niveaux primaire et secondaire I incombe aux écoles de musique. En ce qui concerne la promotion des talents musicaux de cette classe d'âge (niveaux élémentaire et intermédiaire), l'ASEM propose de regrouper la formation dans des centres scolaires régionaux spécialisés dans la musique. A partir d'un certain âge des élèves, ces centres devraient collaborer étroitement avec les HEM. L'organisation concrète de la collaboration n'est pour l'instant qu'esquissée ; de l'avis de l'ASEM, du CSM et de la CHEMS, il convient de laisser aux intéressés le soin de la préciser.

Mesures envisageables (bref descriptif)

36. Fixation des principes de collaboration entre les écoles et les écoles de musique

37. Collaboration entre écoles de musique pour créer des centres régionaux destinés aux élèves doués

Mesures relevant de la compétence fédérale

D'une manière générale, la mesure citée au ch. 36 (fixation des principes de collaboration entre les écoles et les écoles de musique) ne relève pas de la compétence fédérale. Cependant, la Confédération peut adopter ces principes en vertu de l'art. 67a, al. 3, Cst. pour autant que cela soit indispensable à l'encouragement des talents musicaux (p. ex. dispenses d'enseignement) ou à la garantie de l'accès des élèves à la pratique musicale extrascolaire. La mesure citée au ch. 37 est du ressort de la Confédération (art. 67a, al. 3, Cst.). Quant au financement de cette mesure, la Confédération peut soit elle-même allouer des aides financières, soit fixer les principes régissant le financement de la mesure par les cantons et les communes (art. 67a, al. 3, Cst.).

5 L'ordre de priorité des propositions de mesures

5.1 Remarques préliminaires

L'OFC a prié les membres du groupe de travail de prioriser les 32 propositions de mesures, qui, comme indiqué au chap. 4 du présent rapport, relèvent des compétences fédérales, sur la base de quatre critères : l'importance, le rapport coût/ bénéfice, l'applicabilité (possibilité de mise en œuvre, charges administratives, etc.), capacité à réunir un consensus politique. L'ordre de priorité a été établi sur la base de propositions rédigées par les membres du groupe de travail et des discussions qui s'en sont ensuivies. On a cherché à mettre en évidence les mesures que le groupe de travail a qualifiées de particulièrement prioritaires. Mais le fait de s'être focalisé sur les mesures ayant rencontré un large consensus et désignées comme prioritaires ne signifie en aucune manière, selon l'avis du groupe de travail, que les autres mesures ne soient pas importantes ou ne méritent pas d'être mises en œuvre. La CDIP ne s'est pas prononcée sur la priorisation des propositions de mesures dans le cadre du groupe de travail. L'UVS et l'ACS ont participé aux discussions, mais se réservent de prendre parti dans la discussion politique.

5.2 Domaine scolaire

5.2.1 Jardin d'enfants et école obligatoire

Dans le domaine des jardins d'enfants et de l'école obligatoire, seule la mesure 36 (Fixation des principes de collaboration entre les écoles et les écoles de musique) relève, de manière très limitée, de la compétence fédérale. Cette mesure sera décrite infra (ch. 5.4).

5.2.2 Écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués

S'agissant des écoles pour surdoués, les préférences à l'intérieur du groupe de travail sont clairement marquées : les mesures 1 (Directives fédérales concernant les écoles pour surdoués du niveau secondaire II [p.ex. les conditions d'admission et le contrôle de la qualité]) et 2 (Obligation faite aux cantons de combler les lacunes géographiques en ce qui concerne les écoles pour surdoués du niveau secondaire II et les HEM) sont considérées prioritaires par rapport aux deux autres mesures concernant ce domaine. Le groupe de travail est aussi d'accord sur le fait que la mesure 2 est comprise dans la mesure 1 et qu'elle serait abandonnée en cas de mise en œuvre de la mesure 1.

5.2.3 Formation professionnelle initiale

Il s'est formé un large consensus autour de l'idée que des mesures visant à améliorer la formation musicale des apprentis sont absolument nécessaires. Le groupe de travail est d'avis que les trois mesures énumérées au chap. 4.2.3 ont le même éminent degré de priorité.

5.3 Domaine extrascolaire

5.3.1 Éveil à la musique

Les membres du groupe de travail ont des points de vue différents sur le degré d'urgence des mesures visant à améliorer l'éveil à la musique. Le groupe de travail est toutefois d'accord que toute action de la Confédération dans le domaine de l'éveil à la musique devrait s'articuler autour de la mesure 10 (Extension et financement des offres d'éveil à la musique dans les écoles de musique).

5.3.2 Écoles de musique

Présentes dans toutes les parties du pays, les 431 écoles de musique et leurs quelque 280 000 élèves sont des acteurs essentiels de la formation musicale en Suisse. Le groupe de travail est d'avis que deux aspects revêtent une importance primordiale : la garantie de la qualité et l'accès aux écoles de musique. Un large consensus s'est dégagé au sein du groupe de travail concernant la mise en place de critères minimaux concernant la reconnaissance officielle des écoles de musique (mesure 15). La réduction des écolages pour les enfants issus de familles à faible revenu (mesure 19) et pour les élèves doués (mesure 21) vise à assurer l'accès aux écoles de musique. Il s'agit d'arriver à ce que chaque jeune ait la possibilité d'apprendre à jouer d'un instrument et que les talents particuliers puissent recevoir un soutien en adéquation avec leur don.

À côté de ces deux mesures, certains membres du groupe de travail considèrent la mesure 16 en particulier (Réglementation de la clé de répartition du financement entre les pouvoirs publics [cantons et communes] et les parents) comme un moyen efficace de soutenir la formation de base et la formation des talents. Pour ce qui est de la mesure 22 (Meilleure intégration d'enfants et de jeunes issus de la migration ou de familles à faible niveau d'instruction), le groupe de travail est d'avis qu'agir sur les écolages serait le moyen le plus efficace d'atteindre les objectifs de cette mesure.

5.3.3 Hautes écoles de musique

Le groupe de travail considère que le pré-supérieur est un instrument important de la promotion des talents au niveau secondaire II. Le soutien à l'aide de la mesure 24 (Financement du pré-supérieur) et de la mesure 25 (Subsides de formation pour les élèves du pré-supérieur) apparaît incontournable lors de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel. Le groupe de travail considère par ailleurs indispensable d'assujettir la mesure 24 de conditions strictes à l'intention des fournisseurs d'offres de pré-supérieur, et ce afin d'assurer une qualité d'offres élevée.

Le groupe de travail considère que, dans le cadre de la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel, les mesures relevant du domaine de la recherche en pédagogie musicale (mesures 26 à 28) n'ont qu'une importance secondaire.

5.3.4 Amateurs

Le groupe de travail met l'accent sur les mesures 29 (Augmentation des contributions officielles aux structures et aux projets des milieux d'amateurs) et 30 (Extension de l'encouragement des formations nationales, festivals et concours de jeunes). La mesure 33 serait également importante (Encouragement de la formation d'enseignants de musique pour les milieux d'amateurs, en particulier par les HEM).

La mesure 31 (Financement public des infrastructures des associations d'amateurs) recoupe partiellement la mesure 29 et pour cette raison n'est pas prioritaire. La mesure 32 (Possibilité d'habiliter les formateurs du domaine amateur à enseigner dans les écoles de musique et les écoles obligatoires) devrait être liée à une qualification supplémentaire en pédagogie musicale.

5.3.5 Centre national de compétence et programme jeunesse+musique

Les membres du groupe de travail ont une appréciation différenciée de l'efficacité de la mesure 34 (Création et financement d'un centre national de compétence pour la promotion de la musique). La majorité est d'avis qu'un centre national de compétence pourrait certes avoir un certain rayonnement, mais qu'il absorberait des ressources qui seraient mieux investies dans la promotion directe.

Pour cette raison, le groupe de travail accorde sa préférence à la mesure 35 (Création d'un programme « jeunesse+musique »). Il est bien conscient des différences qui séparent les deux domaines du sport et de la musique. Il n'est ainsi pas possible de tout simplement transposer le programme Jeunesse+Sport à la musique. Le groupe de travail est toutefois d'accord pour dire que les domaines d'encouragement (camps/cours et formation des cadres) existant dans le programme Jeunesse+Sport sont hautement prioritaires dans le domaine de la musique. S'agissant des camps/cours, le groupe de travail est d'avis qu'il devrait être possible à l'avenir de soutenir des projets régionaux, une mesure que ne prévoit pas actuellement l'art. 12 LEC.

5.4 Collaboration en matière de formation musicale

Le groupe de travail tient beaucoup à une amélioration de la collaboration entre les écoles et les écoles de musique. Il rappelle qu'il s'agit là de l'une des principales revendications des initiants. Il est toutefois conscient des difficultés constitutionnelles d'une réglementation au sens de la mesure 36 (Fixation des principes de collaboration entre les écoles et les écoles de musique) et considère que d'un point de vue juridique, la Confédération n'a ici qu'une faible marge de manœuvre. Le groupe de travail n'a pas discuté de façon approfondie dans la perspective de la priorisation la mesure 37 (Collaboration entre écoles de musique pour créer des centres régionaux destinés aux élèves doués), mais il en salue le principe. Il y a accord pour dire que la Confédération devrait accorder un financement de départ pour la coordination ou le regroupement d'offres existantes en vue de créer un centre régional. La mesure 37 compléterait la mesure 2 (Obligation faite aux cantons de combler les lacunes géographiques en ce qui concerne la collaboration entre les écoles pour surdoués du niveau secondaire II et les HEM).

Le groupe de travail considère que la collaboration de tous les acteurs (école obligatoire, écoles de musique, hautes écoles de musique et amateurs ainsi que la Confédération, les cantons, les Villes et les communes) dans les domaines amateur et professionnel constitue un élément essentiel dans la mise en œuvre du nouvel article constitutionnel.