

Proposition présentée par les députés:

M^{me} et MM. Pierre Kunz, Mario Cavaleri, Jacques Baud, Mark Muller, Pierre Froidevaux, Philippe Glatz, Ivan Slatkine et Janine Haggmann

Date de dépôt: 24 septembre 2004

Messagerie

Proposition de motion sur la politique cantonale en matière d'éducation musicale

Le GRAND CONSEIL de la République et Canton de Genève
considérant :

- l'article 16 de la loi sur l'instruction publique LIP (C 1 10) du 4 octobre 1989, « Enseignement dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique »: qui peut déléguer à des écoles externes la réalisation de certaines tâches d'enseignement ou de formation qui incombent au Département (annexe 1) ;
- le rapport de Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) *Politique cantonale d'éducation musicale: Evaluation de l'impact des subventions des écoles de musique* (1999) et ses recommandations ;
- le rapport du groupe de propositions (resp. J.P. Ballenegger) *Réforme de l'enseignement musical de base à Genève*, 2003, ses propositions et son calendrier ;

invite le Conseil d'Etat

1. à se prononcer sur les recommandations de la CEPP dans son rapport de 1999 *Politique cantonale d'éducation musicale. Evaluation des impacts des subventions des écoles de musique* invitant le Conseil d'Etat à préciser les objectifs poursuivis par l'éducation musicale, à réexaminer le soutien à cet enseignement et si oui sous quelle forme : subventionnement, aide à l'élève ou intégration dans l'enseignement public.
2. à présenter au Grand Conseil sa politique en matière d'éducation musicale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Préambule

Se fondant sur sa compétence à se saisir de tout problème lié à la gestion de l'Etat, la Commission de contrôle de gestion, en avril 2002, a décidé de nommer une sous-commission chargée d'étudier d'une part le contenu d'un rapport de la CEPP, datant de décembre 1999, concernant la politique cantonale d'éducation musicale et d'autre part la manière dont le Conseil d'Etat donnait suite aux recommandations de la CEPP.

Les deux sous-commissaires chargés du travail ont soumis leurs conclusions à la commission au printemps 2004. Ces conclusions, vues sous l'angle de la gestion de l'Etat, ont été largement approuvées par les membres de la commissions. Mais certains d'entre eux, inquiétés semble-t-il par les retombées politiques éventuelles pouvant découler aussi bien du rapport de la CEPP que des conclusions des sous-commissaires, ont empêché le dépôt de ce rapport devant le Grand Conseil.

Considérant l'importance du sujet et la nécessité d'informer le Grand Conseil sur la problématique soulevée autant que le travail accompli, les auteurs de la présente motion ont décidé de reprendre le rapport de la sous-commission à leur compte et de le déposer dans la forme d'un exposé des motifs à la motion ci-devant. Seules les conclusions du rapport original ont été précisées et leur dimension politique renforcée.

1. Rappel

En décembre 1999, la CEPP publiait un rapport intitulé *Politique cantonale d'éducation musicale : Evaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique*. Ce document lui avait été demandé par le Conseil d'Etat sur recommandation de la Commission des finances du Grand Conseil le 15 janvier 1999.

Dans le cadre de la problématique générale de l'impact des subventions, le rapport de la CEPP visait à apprécier les effets des subventions dans un secteur où coexistent des écoles plus ou moins fortement subventionnées et des écoles ou/et des enseignants non subventionnés. Les objectifs centraux étaient d'aider l'Etat :

- à mieux définir la mission des écoles de la « fédération » dans le cadre d'un contrat de prestations,
- de donner des points de référence permettant de mesurer les effets de l'application d'un tel contrat de prestations,
- de tester une méthode d'évaluation dans la perspective de son application à d'autres politiques faisant l'objet de subventions.

Quelque temps après la publication de ce rapport, la présidente en charge du DIP à cette époque a souhaité qu'une étude globale sur la formation et l'éducation musicales à Genève soit entreprise. Cette analyse devait déboucher sur une nouvelle organisation ou, pour le moins, sur un réaménagement de certaines pratiques. Il s'agissait plus particulièrement, pour le groupe de travail dirigé par M. J.-P. Ballenegger, de formuler des propositions pour :

- améliorer le système d'organisation de l'enseignement, l'objectif recherché étant de pouvoir répondre à la demande par une offre diversifiée, de qualité, en adéquation avec les besoins et les attentes de la population;
- rendre l'organisation et les structures d'enseignement plus souples, perméables et transparentes, le souci d'efficience, la volonté d'ouverture devant prédominer.

2. Le rapport de la CEPP

Le rapport de la CEPP répond de manière précise à cinq questions essentielles.

1. Quels sont les prestations des écoles subventionnées et leur coût ?

Les trois écoles rassemblées en une fédération, à savoir le Conservatoire populaire de musique, le Conservatoire de musique de Genève et l'Institut Jaques-Dalcroze, bénéficient de subventions importantes. Celles-ci s'élèvent à plus de 30 millions de francs par an, les écoles subventionnées en touchant la quasi-totalité (97%). Pourtant, une moitié seulement des 12 000 élèves fréquentant une école de musique suivent les cours d'une des trois écoles de cette fédération.

Le coût par élève en cours individuels (85% des élèves), soit 6038 F par an en moyenne, dont l'écolage couvre le 19%, est deux à trois fois plus élevé que dans les écoles genevoises non subventionnées. Il est également bien plus élevé que dans la plupart des écoles de musique des cantons comparés. Dans ce contexte, il convient de noter qu'en cours collectifs, le coût par élève est réduit à 909 F en moyenne, 40% de ce montant étant pris en charge par l'écolage.

Globalement, $\frac{1}{3}$ des communes genevoises n'accordent aucune subvention directe, $\frac{1}{3}$ moins de 10 000 F et $\frac{1}{3}$ entre 10 000 F et 100 000 F. La Ville de Genève fait exception avec plus de 1 million de francs. Il convient de mentionner qu'ici ne sont pas prises en compte les subventions indirectes (mise à disposition de locaux et d'instruments surtout). Elles devraient être recensées car elles peuvent être très importantes selon les cas. Si 40% des communes déclarent collaborer avec d'autres communes pour offrir à leur population l'accès à des écoles de musique, aucune concertation n'existe entre les communes et le canton.

2. Quelles sont les caractéristiques des élèves des écoles subventionnées ?

Environ un quart des enfants en scolarité obligatoire, soit une proportion élevée, suivent actuellement des cours de musique, dont moins de la moitié dans une école subventionnée. Entre ces enfants et ceux qui n'ont jamais suivi de cours de musique, existe un net clivage socioculturel. Les milieux favorisés sont davantage représentés, ce qui traduit bien l'importance du milieu familial sur la formation musicale de l'enfant. Proportionnellement, les écoles de musique de la fédération comptent plus d'élèves dont les parents disposent d'un revenu mensuel inférieur à 6000 F. Cette situation semble être due principalement au remboursement de 90% des écolages, réservé aux élèves de condition modeste inscrits dans les écoles de la fédération.

3. Dans quelle mesure l'enseignement diffère-t-il de l'enseignement non subventionné ?

Les prestations des trois écoles subventionnées sont très diversifiées, mais pas davantage que celles dispensées par le secteur non subventionné pris dans son ensemble. Les locaux des écoles de la fédération apparaissent en général mieux adaptés. Par contre, l'organisation des écoles privées se révèle nettement plus souple et les cours y sont aménagés plus précisément en fonction des capacités des élèves. Les tarifs et les écolages annuels ne diffèrent pas significativement entre les écoles des deux secteurs. Par contre

- les écoles subventionnées remboursent jusqu'à 90% de l'écolage sous certaines conditions de revenu;
- les réductions importantes y sont prévues pour les familles;
- contrairement au secteur subventionné, les listes d'attente n'existent quasiment pas dans les écoles privées.

4. Quel est l'impact des subventions sur l'enseignement offert ?

Qualité des cours

Les appréciations des parents quant à la qualité des prestations des écoles de musique sont bonnes. Mais elles ne sont pas meilleures pour les écoles de la fédération que pour l'enseignement non subventionné. Il convient pourtant de souligner qu'il s'agit là d'appréciations purement subjectives et qu'aucun instrument de mesure objectif de la qualité respective des enseignements privé et public n'est disponible.

Au plan du fonctionnement, il faut noter que les écoles de la fédération ont les moyens d'imposer le solfège à tous les élèves et de suivre la progression de ceux-ci grâce à des examens réguliers.

Par contre,

- le taux d'abandon en cours d'apprentissage est élevé et seule une part minime des élèves parvient en classe terminale;
- si les subventions permettent aux écoles de la fédération de sélectionner leurs enseignants parmi un grand nombre de candidats, puis de leur donner les possibilités d'une formation continue, il s'avère que la sécurité et la stabilité de leur situation peuvent conduire certains professeurs à moins se remettre en question, notamment quant à la pédagogie utilisée;
- la qualité pédagogique des enseignants n'est pas évaluée dans les écoles de la fédération.

Accessibilité

L'enquête menée par la CEPP montre que le frein principal à l'accessibilité provient du milieu familial (déterminisme social) et seulement marginalement des revenus parentaux. Par contre, comme les tarifs des écoles de la fédération ne tiennent pas compte des revenus familiaux, les subventions qui couvrent trois quarts des coûts de ces écoles provoquent des effets d'aubaine pour les parents disposant de revenus élevés.

Quant aux listes d'attente des écoles de la fédération, elles ne constituent pas un obstacle réel puisque, pour un écolage et des prestations similaires, les élèves peuvent aisément trouver l'enseignement désiré dans une des écoles non subventionnées.

Rémunération

L'enquête de la CEPP montre que les subventions ont pour principal impact d'augmenter la rémunération des enseignants. C'est ainsi que la rémunération horaire d'un professeur subventionné peut être jusqu'à quatre fois plus élevée que celle d'un professeur privé.

5. Quels sont les rapports entre l'Etat et les écoles subventionnées ?

Le statut des trois écoles de la fédération, en tant que partenaires de l'Etat, s'est progressivement renforcé avec les décennies, au point de devenir quasiment fusionnel. Il n'empêche, ces écoles pourtant délégataires d'une tâche publique n'ont pas de mission claire en ce qui concerne la qualité de la formation et la part des élèves qui doivent atteindre ce niveau qualitatif. L'Etat a renforcé son contrôle sur les trois écoles mais s'est toujours montré extrêmement discret quant au contenu pédagogique et aux modalités d'organisation des cours.

A ce jour, l'Etat ne dispose pas des objectifs mesurables nécessaires pour piloter sa politique de subventionnement. Prétendre « former des amateurs de qualité » n'est pas mesurable, donc pas praticable. L'Etat n'a donc pas de vision intégrée et de politique concernant l'éducation musicale pour l'ensemble des jeunes Genevois.

Tous ces problèmes trouvent en dernière analyse leur origine dans une définition insuffisante des objectifs de l'enseignement musical pendant le temps de la scolarité. Cette définition constitue en effet le préalable indispensable pour délimiter le rôle de l'école publique par rapport aux écoles de musique.

Les recommandations de la CEPP

La CEPP, en conclusion de son rapport, émet six recommandations qui reposent sur plusieurs questions fondamentales :

- Est-il justifié de considérer l'enseignement musical comme une tâche publique ?
- Faut-il déléguer cette tâche à un nombre limité d'écoles et le cas échéant quel doit être le mode de délégation ?
- Les autorités souhaitent-elles continuer à poursuivre en parallèle les objectifs de qualité de la formation et l'accès le plus large possible ?

Politique d'éducation musicale

La CEPP **recommande au Conseil d'Etat de préciser les objectifs poursuivis par l'éducation musicale** et d'établir des priorités : formation de base, acquisition d'une compétence instrumentale, niveaux visés, publics visés, etc.

Mode de soutien à l'enseignement instrumental

Considérant le coût des prestations, les caractéristiques socioculturelles de leurs bénéficiaires et la place importante qu'occupe l'enseignement non subventionné, la CEPP **recommande au Conseil d'Etat de réexaminer le soutien à l'enseignement musical sous sa forme actuelle**. Si l'Etat décide de maintenir son soutien, trois voies s'offrent à lui :

Soutien sous la forme de subventions : une politique de subvention ne se justifie que par la réalisation des objectifs visés. Dès lors la CEPP recommande au Conseil d'Etat de mettre en place un mécanisme de contrôle et d'évaluation qui lui permette de vérifier la réalisation de ces objectifs, le cas échéant, d'adapter sa politique. Le contrat de prestations paraît à la CEPP un bon outil à cet effet, pour autant que le projet actuel (celui qui n'a jamais été mis en pratique par le DIP) soit amélioré et qu'il prévoie des valeurs-cible. Considérant les nombreux abandons dans les premières années et les problèmes de motivation relevés par une partie des enseignants, la CEPP **recommande d'étudier la mise en place de dispositifs moins lourds et moins coûteux** pour former les jeunes débutants, notamment en ce qui concerne la durée des cours.

Soutien sous la forme d'aide à l'élève : afin de mieux cibler la politique d'éducation musicale et de valoriser une offre riche et diversifiée de formation, la CEPP **recommande au Conseil d'Etat d'étudier la faisabilité de l'introduction d'une aide directe à l'élève indépendamment du cours fréquenté**. Calculée en fonction du revenu des parents, cette aide devrait notamment dépendre de la progression de l'élève évaluée par un jury cantonal indépendant.

Intégration dans l'enseignement public. si l'Etat entend garantir une pleine accessibilité à l'enseignement instrumental, la CEPP **recommande au Conseil d'Etat d'étudier la faisabilité de son intégration dans l'enseignement public**.

3. Le rapport Ballenegger

1. Etat des lieux

Le rapport Ballenegger consacre un grand nombre de pages à un ardent plaidoyer pour l'enseignement musical et à une démonstration de l'importance éducative de la musique. Il décrit aussi très largement les structures existantes, principalement celles du secteur public. Dans son document, le groupe de travail rejoint une constatation de la CEPP, à savoir que la notion « d'amateur de qualité », telle qu'elle est prévue dans le règlement de la loi sur l'instruction publique, article 4, est floue. Elle ne peut servir par

conséquent de fondement à une véritable politique en matière d'enseignement musical et instrumental.

S'agissant des structures existantes, le rapport Ballenegger ne se prononce :

- ni sur l'adéquation de ces structures avec les besoins pédagogiques et financiers,
- ni sur la cohérence de ces structures, de leur organisation, de leur fonctionnement et de leurs enseignements par rapport à la politique générale, ou l'absence de politique, suivie par l'Etat;
- ni sur ce que la CEPP considère comme « l'absence d'une véritable politique cantonale en matière d'enseignement musical et instrumental ».

2. Le subventionnement

Le rapport Ballenegger ne livre pas de réflexions critiques en matière de subventions. Il considère comme admis un subventionnement public et affirme que « *selon une règle coutumière, la subvention du canton devrait correspondre aux 75% des charges de chaque école de la fédération* » tout en admettant qu'il « *reste à démontrer que ce taux de 75% n'est pas seulement une commodité de calcul mais qu'il est aussi et surtout un critère efficient* ».

Le rapport Ballenegger exprime les souhaits suivants :

- mieux faire connaître les principes et les pratiques de subventionnement,
- développer une vision à moyen terme grâce au contrat de prestations,
- réduire les écarts entre les écolages des écoles,
- étendre à tous les élèves la possibilité d'obtenir le remboursement des écolages,
- harmoniser le salaire des enseignants,
- introduire le nombre d'élèves comme variable de financement.

3. Le système d'accréditation

Le rapport Ballenegger, par contre, souligne un des problèmes fondamentaux soulevés par la CEPP. Il s'agit de l'absence actuelle de toute formalisation des niveaux pédagogiques et organisationnels des écoles dispensant un enseignement musical et instrumental. Autrement dit, l'absence de toutes mesures qualitatives des enseignements dispensés.

Le groupe de travail Ballenegger exprime l'avis que les écoles de musique répondant aux exigences de cette accréditation devraient être rassemblées en un réseau ouvert, équitable, sélectif. Ce réseau reposerait sur quatre piliers, à savoir

- **la commission cantonale** qui deviendrait le creuset où seraient adoptés les objectifs de l'enseignement musical et où se retrouveraient les différents acteurs de ce domaine. Il s'agirait ici de privilégier la vision globale;
- **l'association** qui permet le regroupement dans une structure juridique de l'ensemble des écoles accréditées. Le but recherché est ici l'organisation, la coordination et les échanges;
- **le contrat de prestations** codifierait, pour sa part, les relations entre le canton et chaque école et permettrait de suivre l'évolution de celle-ci;
- **l'évaluation** qui, à chaque échéance du contrat de prestations, offrirait l'occasion de dresser un bilan, grâce à des indicateurs mesurables.

Ces propositions s'accompagnent pour leur mise en place d'un calendrier allant de mars 2003 (information au Département) à l'engagement d'un répondant au DIP, d'un cahier des charges et choix d'experts (juin 2004) de la constitution de la commission et de l'attribution de la première série d'accréditations, de la création de l'association (2005) jusqu'à l'évaluation liée au contrat de prestations (2007) et le bilan général prévu pour 2008.

Absence de véritables réponses au rapport de la CEPP

Le rapport Ballenegger ne répond pas aux questions soulevées par la CEPP et ne traite que quelques-unes des problématiques évoquées par celle-ci. Il en est ainsi parce que

- le mandat confié au groupe de travail ne le prévoyait pas puisque, selon ce mandat, le DIP attendait des propositions destinées uniquement à améliorer le système d'organisation de l'enseignement et de rendre ce dernier plus souple;
- le groupe de travail a été presque exclusivement constitué de spécialistes de la musique travaillant à l'intérieur des structures subventionnées existantes. Il n'a donc pas pu bénéficier suffisamment des regards extérieurs qu'auraient pu apporter des gestionnaires d'entreprises, des sociologues et des philosophes.

La composition du groupe de travail explique probablement pourquoi il a omis d'inclure dans ses réflexions le rôle et l'apport pourtant essentiel des écoles non subventionnées dans le fonctionnement actuel de l'enseignement musical et instrumental à Genève.

4. Conclusion

De ce qui précède on doit tirer un certain nombre de constats et d'enseignements.

1) Le rapport de la CEPP, d'un niveau qualitatif et de pertinence pourtant très élevé, n'a pas fait l'objet dans un délai raisonnable du suivi que le Conseil d'Etat aurait pu et dû lui apporter. Il a fallu plus d'un an à ce dernier pour nommer la commission Ballenegger et celle-ci a eu ensuite besoin de plus de deux années pour rendre son rapport. Or celui de la CEPP a été élaboré en moins de douze mois.

D'un courrier adressé au début juin 2004 à la commission de contrôle de gestion il appert de surcroît que le Conseil d'Etat n'entend pas traiter les problèmes de fond soulevés par la CEPP. Partant uniquement des propositions du groupe Ballenegger, laissant donc de côté la question politique fondamentale, il s'est contenté de constituer une nouvelle commission d'étude, « creuset d'idées, lieu de débat et de discussion, forum d'échanges, structure de conseil pour le gouvernement ».

En conséquence, malgré les déficiences graves du système d'enseignement actuel mis en évidence par la CEPP, malgré l'ampleur de la crise financière frappant l'Etat, on doit craindre que le Conseil d'Etat soit bien décidé à ne rien changer avant 2006 au plus tôt et à limiter alors le changement à quelques retouches organisationnelles. Des retouches ne concernant pas les modes de financement mais qui pourraient néanmoins déboucher sur une extension massive du nombre des écoles subventionnées, rien n'excluant, selon certains membres de la nouvelle commission, que les écoles de théâtre s'ajoutent à leur liste.

2) Le rapport Ballenegger est fondé sur un mandat qui ne vise pas à apporter les réponses aux questions soulevées par le rapport de la CEPP. Celui-ci met en évidence un problème politique, à savoir d'une part l'absence de définition claire d'une stratégie cantonale en matière d'enseignement musical et instrumental et, d'autre part, d'un concept de financement de cet enseignement. Le rapport Ballenegger vise à l'amélioration des structures existantes sans aborder, même partiellement, la question de l'efficacité du financement.

3) Il apparaît d'une manière générale que les structures de l'enseignement musical et instrumental, qui concerne plus de 12 000 élèves et dont le subventionnement public coûte annuellement plus de 30 millions de

francs, sont inadéquates et qu'elles s'accompagnent d'un système de subventions inéquitable et inefficace.

4) Les limites des structures actuelles de l'enseignement musical et instrumental, telles que relevées dans le rapport de la CEPP datant de 1999, résident dans l'absence de fondements politiques solides, dans l'absence de précision suffisante des objectifs poursuivis par l'éducation musicale et par l'absence de priorité claire dans cette éducation. Le statut et les objectifs de cet enseignement sont difficilement contrôlables vu le manque de définition claire quant à la « formation d'amateurs de qualité ».

5) Si la satisfaction des élèves et de leurs parents est amplement confirmée, les coûts du système paraissent élevés pour les écoles subventionnées ce qui est mis en évidence par les comparaisons aussi bien inter-cantoniales que dans celles des secteurs publics et non subventionnés.

6) Il est donc urgent que l'autorité assume ses responsabilités et entreprenne de définir rapidement une politique claire d'enseignement musical, sur le plan éducatif mais surtout sur les formes de son financement.

Annexe : Loi sur l'instruction publique – LIP C 1 10 -, art. 16

Loi sur l'instruction publique – LIP C 1 10

Art. 16 Enseignement dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique

¹ Le département peut déléguer à des écoles ou instituts non rattachés à lui et à but non lucratif, relevant en principe de fondations de droit privé, la réalisation de certaines tâches d'enseignement ou de formation culturelle qui lui incombent dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique.

² Il permet l'accomplissement de ce mandat au moyen de subventions figurant au budget.

³ Le département confie au Conservatoire de musique de Genève, à l'Institut Jaques-Dalcroze et au Conservatoire populaire de musique des formations musicales non professionnelles, des formations non professionnelles de danse et d'art dramatique ainsi que la mission de dispenser une culture artistique dans ces trois domaines, au sens de l'article 4 de la présente loi.

⁴ Le Conservatoire de musique de Genève a en outre pour tâche d'assurer des formations de type professionnel de musiciens, danseurs et comédiens ainsi que celle de maîtres de musique.

⁵ L'Institut Jaques-Dalcroze a pour tâche particulière d'assurer une formation en rythmique Jaques-Dalcroze ainsi qu'une formation de professeurs dans ce domaine.

⁶ Le Conservatoire populaire de musique a en outre pour mission d'assurer la formation continue des adultes dans les domaines considérés.

⁷ Ces institutions sont régies par leurs statuts et établissent leur propre règlement d'organisation. Le département doit être officiellement représenté au sein de leur organe directeur.

⁸ Un conseil des écoles genevoises de musique est l'organisme fédératif qui réunit le Conservatoire de musique, le Conservatoire populaire de musique et l'Institut Jaques-Dalcroze. Il a pour but de coordonner, rationaliser et orienter l'activité des institutions dans les domaines qui leur sont communs, dans le sens du mandat qui leur est confié. Le règlement en fixe la composition et les modalités de fonctionnement. Le département y est officiellement représenté.

⁹ Le département peut également attribuer des subventions à d'autres organismes de formation dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique :

- a) aux écoles de musique « Les Cadets » et « L'Ondine » qui, relevant d'associations de parents, ont exclusivement pour tâche la formation de jeunes musiciens de fanfare et d'harmonie;

- b) sous réserve de l'approbation du Grand Conseil, lorsqu'il s'agit, dans les trois domaines considérés, de types de formation répondant à des besoins avérés, dont la qualité est reconnue et qui ne figurent pas au programme des trois écoles mentionnées à l'alinéa 3.

¹⁰ Le règlement fixe les conditions d'exécution du présent article.