

Date de dépôt: 13 février 2002

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et M. Marie-Françoise de Tassigny, Jeannine de Haller et David Hiler ouvrant un crédit de fonctionnement de 25 000 F au titre de subvention cantonale annuelle jusqu'en 2003 pour l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. Dominique Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné cette proposition le 30 janvier 2002. La commission est présidée par M. Philippe Glatz. Assistent à la séance, M^{me} Micheline Calmy-Rey, conseillère d'Etat en charge du Département des finances, et M^{me} Gaëlle Raboud (DF). Le procès-verbal a été rédigé par M^{me} Eliane Monin.

Petit retour en arrière

A la suite de l'examen du budget 1998 la Commission des finances sur la base de la réflexion résumée ci-dessous décidait de mandater la Commission d'évaluation des politiques publiques en vertu de la loi sur la gestion financière et administrative.

« La politique de redistribution joue un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des politiques publiques. Les subventions représentent une part très importante du budget cantonal. La forme des redistributions est différente selon les secteurs et les objectifs à remplir sont également différents.

La politique sociale, la politique de formation, la politique culturelle, ... mises en place par le canton, impliquent toujours plusieurs acteurs (publics et privés) et plusieurs sources de financement (cantonale, communale, fédérale et/ou privée).

Bien que l'évaluation de la politique des subventions présente un grand intérêt, l'étendue du domaine amènerait inmanquablement à une analyse de l'ensemble de la politique cantonale. Aussi, la Commission des finances souhaite examiner cette problématique à l'aide d'un premier exemple précis : l'éducation musicale.

L'école publique participe à l'apprentissage musical, les écoles de musique jouent un rôle très important de mêmes que les corps de musiques et de nombreux professeurs privés proposent leurs services. Chacune de ses structures bénéficie d'une ou plusieurs sources de financement dans des proportions variables (canton, communes, autres sources publique ou privées).

L'objectif principal est d'analyser la politique globale de l'Etat en examinant les moyens engagés pour permettre à l'ensemble de la population d'acquérir une formation musicale.

Doit-il y avoir une réorientation de la politique de formation musicale ? Par exemple : Devrait-elle être renforcée dans le cadre de l'enseignement obligatoire ? Les écoles de musiques devraient-elles être des structures publiques dans la mesure où elles sont très largement subventionnées ? Quelles en seraient les conséquences sur l'activité des professeurs de musique privés ? L'attribution des subventions consiste à favoriser en particulier l'accès aux personnes de ressources modestes ; les bénéficiaires de cette aide sont-ils véritablement ceux qui étaient en principe visés ? »

Les questions suivantes ont été formulées :

Questions principales

1. Quelle est la politique d'éducation musicale dans le canton de Genève ? Est-elle explicite ?
2. Quelle est la pertinence (*adequacy*) de la politique en matière d'éducation musicale dans le canton de Genève ?

3. Quelles sont la population cible (efficacité réelle) et la population rejointe (efficacité potentielle) par l'éducation musicale à Genève ?
4. Quel est le coût-utilité de la mise en œuvre de l'éducation musicale à Genève ?

Questions complémentaires

1. Quelles sont les relations entre l'Etat et les organisations subventionnées ?
2. Quels sont les critères de détermination de la participation des élèves dans les écoles de musique ?
3. Quelle est la place des fanfares, en particulier la relation entre recrutement, formation et soutien public ?
4. Qu'en est-il dans d'autres cantons suisses ? (Analyse comparative principalement sur les questions 1 à 4, sans pour autant totalement négliger les questions 5 à 7)

La CEPP a rendu son rapport en janvier 2000 dont les principaux éléments sont rappelés ci-après.

Elle a encore délimité plus strictement le **champ de l'évaluation**. En effet, les questions envisageables étaient multiples, de même que les angles d'approche. Avec l'accord du Conseil d'Etat et de la Commission des finances, la CEPP a décidé de se concentrer sur l'enseignement musical:

- a) non scolaire (enseignement instrumental, initiation musicale et solfège prodigués à l'extérieur de l'école publique),
- b) offert par des écoles subventionnées par le canton, à savoir les trois écoles de la fédération (CMG, CPM, IJD) ainsi que l'ETM et les Cadets de Genève*.

L'évaluation a été focalisée sur l'enseignement non professionnel, sans cependant exclure certains aspects de l'enseignement professionnel tels que son coût, les liens entre les deux enseignements et les débouchés.

Les enseignements du théâtre et de la danse, disciplines proposées par le CPM et/ou le CMG, ont été également écartés. Entre les deux écoles, ils représentent environ 7% du coût de l'ensemble des enseignements.

* Vu le faible montant des subventions cantonales et les analogies avec les Cadets, nous avons décidé d'écarter l'Ondine genevoise.

En ce qui concerne les **effets analysés**, nous avons décidé de renoncer à apprécier l'apport à long terme de l'éducation musicale aussi bien pour la personne qui en bénéficie que sur le plan de la vie culturelle du canton, par exemple sur la consommation des prestations musicales offertes à Genève (concerts classiques, opéras, etc.).

Dans le cadre de ce champ d'analyse, nous avons retenu six questions principales qui forment le noyau de l'évaluation:

1. Quelles sont les prestations des écoles subventionnées et leur coût?
2. Quelles sont les caractéristiques des élèves des écoles subventionnées?
3. Dans quelle mesure l'enseignement subventionné diffère-t-il de l'enseignement non subventionné?
4. Quel est l'impact des subventions sur l'enseignement offert?
5. Dans quelle mesure les débouchés professionnels correspondent-ils aux attentes des anciens élèves?
6. Quels sont les rapports entre l'Etat et les écoles subventionnées?

Résumé du rapport de la CEPP

L'essentiel en bref

Contrairement à l'enseignement scolaire obligatoire, l'apprentissage d'un instrument de musique est facultatif et les cours sont en général individuels et par conséquent onéreux. Cela pose la question du soutien de l'Etat à cet enseignement dont l'apport pour ses bénéficiaires est reconnu. Considérant qu'il s'agit d'une tâche publique, le canton de Genève a délégué l'éducation musicale à des institutions privées. Les trois écoles de « la fédération », à savoir le Conservatoire populaire de musique, le Conservatoire de musique de Genève et l'Institut Jaques-Dalcroze, bénéficient de 97% de la subvention annuelle de 32 millions de francs consacrés à cette tâche. Ces subventions couvrent environ les trois quarts de leurs coûts de fonctionnement. Voici en résumé les principaux constats de notre commission:

- **Environ 12 000 élèves suivent des cours de musique à Genève**, soit le quart des enfants en scolarité obligatoire. Ces enfants proviennent en majorité de familles favorisées, tant des points de vue de la catégorie socioprofessionnelle, du niveau d'instruction que du revenu.
- **Une part de marché moins importante que prévu**: plus de la moitié de ces 12 000 élèves étudient la musique auprès de professeurs privés ou dans des écoles non subventionnées, les autres étant en général inscrits auprès des trois écoles de la fédération. Ces derniers peuvent également

bénéficier d'un remboursement des écolages destiné aux familles à revenus modestes.

- **Des parents satisfaits:** les parents interrogés se révèlent très satisfaits de la formation musicale donnée aussi bien par les écoles subventionnées que par les autres écoles et professeurs privés. L'enseignement subventionné est davantage structuré (examens, auditions) et les enseignant-e-s engagé-e-s ont un titre reconnu. Les infrastructures sont de meilleure qualité, mais les listes d'attente plus longues.
- **Une charge financière similaire pour les parents:** en moyenne, l'écolage d'un cours instrumental est de 1 160 F, tous types de cours confondus et quelle que soit l'école. Les cours donnés par les écoles de la fédération sont en général meilleur marché. Cependant, comme le solfège y est obligatoire pendant quatre ans et qu'il est facturé séparément, la charge financière annuelle pour les parents est analogue à celle des écoles non subventionnées. Notre sondage indique que les tarifs ne constituent un obstacle que pour une minorité de parents, d'ailleurs souvent mal informés de la possibilité d'obtenir un remboursement des écolages.
- **Des coûts de formation élevés:** le coût moyen d'un élève qui suit un cours instrumental subventionné se monte à 6 038 F par an, indépendamment du niveau. L'écolage couvre 19% de ce montant, la subvention la presque totalité du solde. Quant au coût horaire d'une leçon individuelle de 50 minutes, il s'élève à 168 F. Jusqu'au certificat final, le coût total d'une formation non professionnelle de piano se monte à environ 107 000 F dont 91 000 F à la charge de l'Etat.
- **Le canton de Genève plus engagé financièrement:** l'effort du canton en faveur de l'éducation instrumentale non professionnelle est bien plus important que dans les autres cantons. Cela se vérifie également lorsqu'on additionne aides cantonales et communales dans les principales agglomérations étudiées. Remarquons par ailleurs que les enseignants des écoles de la fédération effectuent un nombre annuel d'heures de travail moins élevé que dans les autres écoles comparées.
- **Deux marchés parallèles:** du point de vue des écoles, la situation se caractérise par deux marchés parallèles. Une moitié des enseignant-e-s qui ne bénéficie pas des subventions doit faire preuve de beaucoup d'inventivité quant à l'organisation du cours, au tarif et à la pédagogie afin d'attirer des élèves, en général pour une rémunération trois à quatre fois moins élevée que celle qui est pratiquée par les écoles de la fédération. On constate que la part des élèves en privé est bien plus importante dans les communes où les écoles de la fédération ne sont pas présentes, ce qui

laisse penser que le développement de ces dernières s'est fait au détriment de l'enseignement non subventionné.

- **Un objectif peu explicite:** le principal objectif des subventions – former des « amateurs de qualité » – est mal défini: ni le niveau de qualité visé ni la proportion d'amateurs à former ne sont précisés. Bien que les écoles ne tiennent pas de statistiques à ce sujet, le taux d'abandon en cours d'apprentissage est élevé. Peut-on considérer que les écoles font de leurs élèves des amateurs de qualité, alors que moins de 10% des enfants qui ont commencé l'apprentissage d'un instrument se trouveraient en classe terminale? En outre, faute de données sur les coûts des prestations, il n'était pas possible jusqu'à présent de décider quels moyens affecter pour former un amateur de qualité.
- **Pas de contrôle de qualité des prestations:** alors même que les organes de contrôle qui gravitent autour des écoles subventionnées sont nombreux, il n'y a pas de contrôle de l'accomplissement des missions (qualité de l'enseignement, pédagogie, etc.), pas plus qu'il n'y a de coordination entre l'école publique et les écoles de musique.

Notre commission propose six recommandations au Conseil d'Etat. Elles visent à mieux définir le rôle de l'enseignement instrumental et son soutien par l'Etat dans le cadre de la politique d'éducation musicale.

Recommandations de la CEPP

L'esprit de ses recommandations

Les recommandations s'appuient sur trois constats principaux:

1. Si l'enseignement instrumental est considéré comme une tâche publique, l'exécution de cette tâche est confiée à des institutions privées subventionnées. Mais l'objectif poursuivi – « former des amateurs de qualité » – est trop flou pour opérer un contrôle effectif de la qualité et de l'adéquation des prestations offertes par les institutions subventionnées.
2. Les institutions qui bénéficient de la totalité des subventions publiques regroupent moins de la moitié des élèves qui suivent une formation musicale. Mais, malgré l'importance des subventions, la charge financière annuelle pour la plupart des parents d'élèves n'est pas inférieure à celle des autres écoles.

3. En ce qui concerne les élèves, notre commission relève l'importance du facteur socioculturel dans le choix d'acquérir une formation musicale ainsi que la forte proportion d'abandons durant le cursus de formation.

Ces constats posent plusieurs questions fondamentales:

- Est-il justifié de considérer l'enseignement instrumental comme une tâche publique?
- Faut-il déléguer cette tâche à un nombre limité d'écoles fortement subventionnées?
- Le cas échéant, quel doit être le mode de délégation (définition de la mission, autonomie de gestion des écoles, contrôle des résultats)?
- Les autorités souhaitent-elles continuer à poursuivre en parallèle les objectifs de qualité de la formation et d'accès le plus large possible?

Les résultats montrent notamment que l'objectif d'**accessibilité** est atteint à des coûts très élevés, compte tenu des coûts nettement plus faibles de l'enseignement non subventionné. En ce qui concerne l'objectif de **qualité**, notre commission ne peut se prononcer, vu la difficulté, à l'heure actuelle, de mesurer la qualité des enseignements prodigués et de la comparer avec le secteur non subventionné.

Six recommandations

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 (enfants ou adultes), 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 lui: la subvention à l'école, l'aide à l'élève ou l'intégration dans l'enseignement public.

A. Soutien sous la forme de subventions

- Une politique de subventions 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 et, le cas échéant, d'adapter sa politique. Le contrat de prestation nous paraît être un bon outil à cet effet, pour autant que le projet actuel soit amélioré et qu'il prévoie des valeurs-cibles.

- Considérant les nombreux abandons dans les premières années et les problèmes de motivation relevés par une partie des enseignant-e-s, la CEPP recommande d'étudier la mise en place de dispositifs moins lourds et moins coûteux pour former les jeunes débutant-e-s, notamment en ce qui concerne la durée des cours.

B. 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.

C. 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.

Sur la base de ce rapport, la Commission des finances

considérant l'éducation musicale comme faisant partie de la formation et de l'éducation de base

invite le Conseil d'Etat :

1. à préciser les objectifs poursuivis par l'éducation musicale soutenue par la collectivité comme le niveau de formation, le type de formation, les publics visés (enfants ou adultes), etc., et les critères d'évaluation pour les bénéficiaires.
2. à envisager l'intégration de l'éducation musicale dans l'enseignement public, en particulier solfège et chant à l'école primaire, de manière obligatoire et peut-être sous forme facultative au cycle d'orientation sous des formes à discuter, comme chorale, orchestre d'école...)
3. à revoir les mécanismes d'attribution des subventions de manière à assurer l'équité tant en ce qui concerne l'accès qu'en ce qui concerne les diverses structures offrant une éducation musicale.

Justification de la subvention

En attendant les propositions concrètes du Département de l'instruction publique (DIP), la Commission des finances a tenté d'équilibrer un peu les subventions aux structures offrant une formation / un apprentissage / une sensibilisation à la musique et surtout d'apporter un appui aux organisations qui ne recevaient aucun appui ni du canton, ni des communes. Et c'est encore aujourd'hui nécessaire de le faire, car la réponse du DIP est toujours en attente.

Ce long préambule vise à répondre clairement et précisément aux députés qui se demandent pourquoi soutenir l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique. Et la majorité de la commission invite tous les députés à présenter des projets de lois accordant une subvention aux associations répondant aux critères formulés ci-dessus et cela tant que le Conseil d'Etat n'aura proposé son plan d'action concret basé sur un cahier des charges précis et formulé sous forme de contrat de prestations.

Il serait utile qu'Accademia d'Archi présente un cahier des charges tout comme Espace Musical l'avait fait.

Certains députés se demandent pourquoi les communes refusent un appui à l'association alors qu'il est précisé dans l'exposé des motifs (page 6) que « les responsables de l'Ecole ont été accueillis très chaleureusement par les autorités municipales de Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg et Thônex ». En l'occurrence, les communes des Trois Chênes ont accueilli ladite école « chaleureusement » et non pas « généreusement » puisqu'elles n'ont pas offert les 25 000 F en question. On peut alors s'interroger pour savoir si ces communes qui ne font pas partie des communes les moins bien loties du canton, en pensant par exemple à Bernex qui subventionne par ailleurs une école de musique, ne pourraient pas mettre à disposition de l'Accademia d'Archi le montant demandé. La raison en est que ces petites écoles de musique qui offrent des leçons à des élèves proviennent probablement de cercles géographiquement déterminés, cela restant toutefois à vérifier. Il est peu probable néanmoins que les élèves qui fréquentent l'Accademia d'Archi proviennent de Céligny. En d'autres termes, n'y aurait-il pas une subsidiarité de la part des communes dans le financement de ces petites écoles de musique qui devrait en principe dicter la décision de la commission quant au vote de la subvention pour l'Accademia d'Archi.

Pendant la répartition des tâches entre le canton et les communes est depuis de nombreuses années basée sur le principe que les communes financent l'équipement, le canton prenant à sa charge le fonctionnement, notamment les salaires, même si l'on sait que ce principe souffre de

nombreuses exceptions. De cette manière, il y a un certain contrôle par le DIP sur la nature de l'enseignement donné. Il conviendrait d'appliquer ce principe pour les écoles de musique.

Ce dossier montre une fois de plus que le financement par les communes est inégalitaire, toutes les communes ne font pas le même effort et c'est précisément cela qui doit être évoqué dans le cadre du contrat de prestations. Il appartient à l'Etat de fixer le cadre des financements qui peuvent venir de la commune et du canton et surtout de faire en sorte que l'accès à la musique soit garanti de la même manière quel que soit le lieu de domicile.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'avec le programme Service public 2005, le Conseil économique et social a précisément été mandaté pour faire un travail sur les contrats de prestations et les relations entre l'Etat et les communes. De son rapport il ressort que les relations Etat / communes / associations peuvent revêtir différentes formes, sous-traitance ou partenariats, notamment. Le Conseil d'Etat s'oriente plutôt dans la direction des relations de partenariat, à savoir la définition des besoins mutuels et la conclusion d'un contrat de prestations pour répondre à des besoins qui ont été formulés. Il convient donc de travailler dans un cadre général mais il faut laisser encore un peu temps au Conseil d'Etat pour proposer un modèle. Dans l'immédiat, le Conseil d'Etat ne s'oppose pas à la demande de l'Accademia d'Archi.

Un député propose formellement que le Conseil d'Etat présente un projet global dès l'instant où il ne peut pas entrer en matière sur un montant de 25 000 F, sachant qu'il pourrait y en avoir d'autres. Il conviendrait de prendre une décision de principe selon lequel un subventionnement à l'enseignement musical n'est accordé que s'il correspond à ce contrat de prestations. Pour le surplus, il tient à attirer l'attention que les communes des Trois Chênes peuvent sortir quelque 10 000 F chacune, ce qui éviterait un transfert de charges communes / Etat.

Vote

Entrée en matière

Pour : 9 (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 L, 1 PDC)

Contre : 5 (1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC)

Abstentions : —

2^e débat

Art. 1 Crédit de fonctionnement

Pas d'opposition, adopté.

Art. 2 Budget de fonctionnement

Amendement :

Cette subvention est inscrite au budget de fonctionnement dès 2002 à l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique au titre de subvention cantonale de fonctionnement

L'amendement est accepté à l'unanimité

Art. 3 But

Pas d'opposition, adopté.

Art. 4

Elle prendra fin en 2002, au lieu de 2003

Pour : 6 (1 UDC, 3 L, 1 PDC, 1 R)

Contre : 8 (2 Ve, 3 S, 2 AdG, 1 PDC)

Absentions : .—

L'amendement est refusé.

Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

Pas d'opposition, adopté

Vote final

Pour : 9 (2 AdG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 1 L)

Contre : 5 (1 R, 1 PDC, 2 L, 1 UDC)

Absentions : —

L'ensemble de la Commission des finances invite le Conseil d'Etat à faire diligence dans l'élaboration du contrat de prestations et plus généralement à répondre à sa demande formulée sur la base du rapport de la CEPP.

La majorité de la Commission des finances vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à voter ce projet de loi et à accorder cette modeste subvention à Accademia d'Archi – Ecole de musique.

Projet de loi

(8563)

ouvrant un crédit de fonctionnement de 25 000 F au titre de subvention cantonale annuelle jusqu'en 2003 pour l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Crédit de fonctionnement

Une subvention annuelle de 25 000 F est accordée à l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique au titre de subvention cantonale de fonctionnement.

Art. 2 Budget de fonctionnement

Cette subvention est inscrite au budget de fonctionnement dès 2002 à l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique au titre de subvention cantonale de fonctionnement

Art. 3 But

Cette subvention doit permettre de soutenir l'association Accademia d'Archi – Ecole de musique.

Art. 4 Durée

Elle prendra fin en 2003.

Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.

Date de dépôt : 5 mars 2002

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'Etat doit-il subventionner les écoles privées ? Pour tout député attaché aux libertés, la réponse ne peut être que positive. Le peut-il financièrement, quitte à priver l'école publique – ou d'autres domaines d'action prioritaires de l'Etat – des moyens ainsi divertis, argueront certains, quitte à procéder à des arbitrages, rétorqueront les autres ? La réponse ne peut pas être donnée sans un examen plus approfondi de la question.

Peut-on se prononcer en faveur d'une subvention à une seule école privée, au mépris du traitement réservé aux autres écoles privées ? Ici, une réponse positive reviendrait à augmenter arbitrairement et sélectivement la liberté des choix entre structures d'enseignement, en faisant donc abstraction du principe d'égalité de traitement. Et cette violation aurait pour effet collatéral de fouler aux pieds le principe de subsidiarité, un principe fondamental dans l'organisation fédéraliste de ce pays.

Du point de vue du citoyen maintenant : les partisans de déductions fiscales en faveur de parents ayant des enfants fréquentant des écoles privées, voire du système du chèque scolaire pratiqué en certains pays – dont la Suède – auraient-ils enfin des raisons de croire à la concrétisation de leur idéal d'équité et de liberté des choix individuels si le présent projet était adopté ? Tout enthousiasme semble prématuré, les auteurs du PL 8563 n'ayant pas poussé la réflexion dans ce sens.

Ces questions, qui ne sont pas minces, ont surgi à l'examen de la demande d'une subvention de 25 000 F – la valeur des questions n'attend pas la hauteur des crédits – en faveur de l'Accademia d'Archi. Cette école de musique est une structure spécialisée dans l'enseignement des instruments à cordes frottées (violon, alto, violoncelle et contrebasse, comme le rappelle

l'exposé des motifs), et subsidiairement du solfège, à 55 élèves en 2001 et peut-être à 70 en 2002.

Pour une minorité de la Commission des finances, le problème n'est donc pas tant de savoir si cette association sans but lucratif reconnue par le DIP et localisée à la paroisse protestante de Chêne-Bougeries (à laquelle elle loue un espace pour son enseignement), dispense un enseignement de qualité, fût-il exclusif des cordes pincées¹. Au demeurant, le PL 8563 convainc qui en douterait de l'excellence de ses orientations pédagogiques. Il donnerait même envie de se lancer dans l'étude des cordes frottées.

Le problème réside encore moins dans le montant du crédit de fonctionnement en cause.

1. Considérations de principe

Mais précisément parce que ce crédit est modeste, en soi et au regard des dépenses de l'Etat, il permet d'ouvrir, en toute sérénité, un premier débat de fond sur l'ampleur du **rôle de l'Etat en matière d'instruction**. Car il ne se trouverait personne – qui entendrait rendre crédible son attachement aux différentes dimensions de la liberté – pour soutenir que celui-là puisse, voire doive, être exclusif. L'on ne trouverait guère plus d'opinions opposées, à savoir que tout ce qui relève de l'enseignement doit être ou devenir étranger à l'Etat. En fait, la Suisse, comme nombre de pays, connaît une coexistence, désormais pacifique, entre enseignement public et enseignement privé.

Ce point de principe réglé, encore faut-il s'entendre sur les **modalités de cette coexistence**. Se construira-t-elle, pour puiser une référence au lointain, sur le modèle chinois d'une nation-deux Etats qui ressemble passablement aux ménages faisant chambres séparées ? Pour utiliser une autre analogie, préférera-t-elle la subsidiarité helvétique de l'AVS, voire de la LAMal, le premier pilier de la retraite ou l'assurance maladie obligatoire se préoccupant d'offrir un filet de base, un socle de qualité, le deuxième pilier ou les assurances complémentaires apportant l'aisance, voire le luxe, dans les prestations ? De quel poids pèseront concrètement les communes face aux cantons, voire à la Confédération, dans l'architecture à trois étages du fédéralisme helvétique ? Y a-t-il des raisons de modifier sensiblement la situation actuelle où l'enseignement privé n'est pas subventionné ?

¹ Balalaïka, banjo, bandurria, chitarrone, cistre et archicistre, guitare, harpe, lutte et archi-lutte, mandoline et autre théorbe.

Cette coexistence doit-elle équivaloir à une démonstration des possibilités de choix offerte aux citoyens ? Sur l'étal des prestations se trouveraient, à gauche, celles que la collectivité met à disposition via le prélèvement d'impôts, et à droite celles que des entrepreneurs courageux, parce qu'acceptant de travailler à leurs risques et périls, développent comme des produits de niche, pas toujours douillette, surtout lorsque leurs entreprises en sont à leurs débuts.

Or tout choix implique un coût. Celui des prestations collectives est pris en charge par l'Etat, et celui des prestations privées par ceux qui arrivent à la conclusion que l'Etat n'est pas en mesure de les satisfaire. Or l'on ne peut malheureusement qu'être en désaccord avec les auteurs du projet de loi. Ils écrivent ainsi, dans l'exposé des motifs, que *« dès le moment où une structure privée remplit les conditions posées par le service de l'enseignement privé du Département de l'instruction publique, il nous paraîtrait opportun que les pouvoirs publics soutiennent financièrement une telle structure de manière que les prix des prestations restent à un niveau acceptable pour les parents et que les responsables puissent accorder des situations sociales décentes au corps professoral de l'institution en question »*. Ont-ils seulement envisagé les conséquences de leur proposition, à défaut de les avoir évaluées ? Pour éclairer la réflexion, on indiquera que la masse salariale versée par les seules écoles privées genevoises d'enseignement général était de plus de 80 millions de francs en 2000.

Ainsi donc, aux yeux des auteurs du projet de loi, il suffirait, pour commencer par là, que des conditions formelles soient remplies pour que l'Etat vole au secours d'entreprises privées (en l'occurrence d'enseignement) afin d'en réduire le coût pour les élèves et leurs parents ; afin aussi d'offrir aux enseignants des traitements décents. On verra plus bas que cette motivation est d'un fondement peu solide.

A ce stade, et sans vouloir peindre le diable de la prodigalité sur la muraille des déficits étatiques, on reste pour le moins pantois face à tant d'ingénuité, face aussi à un oubli de la teneur de débats passés de ce même Conseil.

On n'ose imaginer, tout d'abord, la **déferlante de demandes de subventions**, une fois ce précédent accordé à l'Accademia d'Archi. Les premières viendront des autres écoles de musique, bientôt imitées par les professeurs privés fonctionnant de façon individuelle dans un cadre non associatif mais s'empressant de s'en construire un sur mesure. Certes, le PL 8563 rappelle à cet égard que 60% des élèves ont recours à des structures privées, leur « unique recours ». Cela revient, notons-le au passage, faire peu

de cas des possibilités de fréquenter les conservatoires publics et l'Institut Jaques-Dalcroze, aux exigences il est vrai élevées. Or la prise en charge, même partielle, de ces élèves ne sera pas gratuite. Y a-t-il, *hic et nunc*, motif à un nouvel engagement prioritaire d'un Etat perclus de dettes ?

Cet argument d'aide à des écoles privées n'a plus été utilisé depuis que certain, en cette même enceinte, au nom de l'équité et au motif complémentaire que l'Etat tirait avantage de l'existence de l'instruction privée, entendait par le biais du PL 5187 déduire une partie des frais d'écolage des déclarations de revenu. Genève se serait ainsi aligné sur les pratiques d'une douzaine de cantons². On était en 1980 et le montant de la déduction était de 2 000 F. Quant au PL 5206, l'intention de son auteur était de mettre les élèves d'écoles privées menant à l'université au bénéfice des mêmes conditions d'allocations d'études que les élèves d'écoles publiques.

Raffinant sa demande, un commissaire a même reconnu, en commission, qu'en bonne logique un **contrat de prestations** devrait être passé avec toute ou partie de la nébuleuse des petites écoles de musique plus ou moins « pointues » existantes. Le but serait de combler le déficit d'offre des écoles de musique étatiques. Cette démarche, à l'instar de l'accord conclu avec Espace musical, s'inscrirait dans la voie tracée par un rapport de la Commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP)³.

On comprend toutefois assez mal que ce même commissaire n'ait pas rédigé le projet de loi de telle sorte qu'il inclue un passage par la voie du contrat de prestations. Cela aurait certainement été préféré par certains commissaires opposés à la méthode retenue par le PL 8563. Entre ouvrir une

² « On doit admettre que c'est une mesure d'équité que d'envisager la déduction fiscale d'une partie de l'écolage payé par les contribuables dont les enfants suivent leur scolarité dans une école privée reconnue par le département de l'instruction publique. » (Extrait de l'exposé des motifs du PL 5187)

Le rejet de ces projets de loi fut alors motivé notamment par les faits qu'il équivaudrait à une reconnaissance de la non-universalité de la couverture de l'école publique, qu'il exigerait un contrôle accru des écoles privées et que le statut socio-professionnel de la majorité des parents ne justifiait pas une démarche en leur faveur. Bref, on se trouvait face à une logique d'exclusivité de l'école publique face à l'école privée soupçonnée de ne servir qu'à certaines catégories sociales.

Le rapporteur de minorité ne se fit pas faute de rappeler le besoin d'individualisation de l'enseignement, de pluralisme éducatif, de concurrence nécessaire entre systèmes différents, notamment en raison de l'idéologie diffusée nolens volens par l'institution publique abusant de sa position majoritaire.

³ « Politique cantonale d'éducation musicale, évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique », CEPP, Genève, décembre 1999.

boîte de Pandore – sa définition de l'entrée en matière généralisée à toutes les écoles de musique – et refuser la subvention à l'Accademia d'Archi, il préfère pourtant la première solution. Mais son aveu vaut de l'or pris dans la poche des contribuables !

En tout état de cause, l'existence d'un modèle et d'un contrat de prestations type pour présider aux relations entre l'Etat et les associations annoncé en commission par la présidente du Département des finances est un préalable à la discussion concrète qui va se faire, secteur par secteur, quant à l'évaluation et à la répartition des coûts, le cas échéant.

L'invocation de l'**utilité publique** faite en commission laisse aussi perplexe. Certes, comme l'a rappelé un commissaire, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat autorise⁴ l'octroi de subventions sous cette condition. Et la loi sur l'accès et l'encouragement à la culture souligne le devoir du canton de prendre en compte les aspects éducatifs⁵.

Mais encore faut-il offrir un cadre bien conçu, ce qui manque en l'espèce. La cacophonie qui règne actuellement dans le secteur des fanfares communales – certaines étant subventionnées par le canton pour leur fonctionnement et par les communes pour l'équipement, d'autres totalement par les communes pour l'un et l'autre volet – montre aussi le besoin d'une réflexion suivie d'une action globale. Et à nouveau plaide bien malencontreusement contre une acceptation de la subvention à l'Accademia d'Archi.

Mais après les écoles de musique, viendra en toute **logique égalitaire** le tour des écoles de langues, de peinture, de sculpture et de dessin, de danse, d'expression corporelle, de méditation transcendante, de yoga et de football. Sans même évoquer les arts martiaux, le macramé et le patchwork, on peut même imaginer que des écoles se bornant aux connaissances fondamentales, dont celles de français, entendent puiser dans ce filon. Pour le plus grand bénéfice de leurs élèves et de leurs enseignants.

Bref, l'on se dirige tout droit vers un traitement pour l'enseignement privé latu sensu, ses enseignants et ses quelque 8000 élèves à plein temps analogue à celui qui a été instauré en faveur des institutions de la petite enfance, de leurs jardinières-jardiniers et de leurs bambins, en fait à leur

⁴ En son article 36, al. 2, lettre b.

⁵ L'accès, le plus large possible, est encouragé (art. 2).

Le canton peut apporter son aide sous forme d'aides financières ou de services (art. 5)

étatisation rampante aux normes et conditions de l'Etat. Les auteurs du projet de loi entendent-ils vraiment aller au bout de leur logique ? Ce Grand Conseil est-il prêt à assumer cette responsabilité ? Pour sa part, une minorité de la Commission des finances conseille, dans ces conditions, aux premiers le retrait de leur projet, au second son refus.

2. Considérations spécifiques

A ces rappels de fond, il convient d'ajouter quelques considérations concernant plus spécifiquement l'Accademia d'Archi. C'est ainsi que le PL 8563 indique que les élèves de cette dernière « *profitent d'un encadrement familial favorable* ». Quel poids attribuer à cet élément, dans un arbitrage qui serait à faire, face aux subventions demandées en faveur d'élèves ne profitant pas de pareil encadrement ? On peut même imaginer que les prestations de l'Accademia d'Archi soient actuellement fixées à des prix abordables pour ces familles. Ne pourraient-elles pas être augmentées du montant de la subvention demandée, au vu de leur excellence ? Pour 70 élèves dont les parents se partageraient la dépense supplémentaire de 25 000 F, cela représenterait une augmentation individuelle de moins de 360 F par an, soit 15% de l'écolage annuel de 2 250 F demandé pour 35 leçons de 50 minutes, ou encore 10 F de plus par leçon revenant actuellement à 65 F. Le respect de l'égalité de traitement ne mérite-t-il pas cet effort ?

De même, le fait que, selon l'exposé des motifs, « *les professeurs sont rémunérés en fonction du nombre d'élèves pris en charge et sur la base des recommandations émises par la Société suisse de pédagogie musicale* » enlève quelque pertinence à la demande d'accorder aux enseignants « *des situations sociales décentes* ». Il est certes regrettable qu'ils ne bénéficient d'aucune couverture sociale. Mais il en est ainsi parce que leur statut fait d'eux des indépendants, avec les avantages et inconvénients de ce statut. En outre, il est indiqué, en page 6 du PL, sous « *rémunération des professeurs* », que le « *montant brut doit permettre d'assumer toutes les charges sociales habituelles* ». Faut-il croire alors qu'il y ait des charges inhabituelles qui empêcheraient les professeurs membres de cette association de jouir de situations décentes ? Ou bien ne faut-il pas plus simplement voir sur ce point la marque d'un excès de spontanéité, voire d'une certaine légèreté des auteurs lors de la rédaction du projet de loi ? Ils n'ont pu de ce fait être attentifs à l'incohérence relevée ici.

Au surplus, on ne peut s'empêcher de se demander à nouveau pourquoi une école de musique sise dans une commune devrait être subventionnée par

le canton. Ayant interrogé des édiles concernés, il nous a été affirmé que, à la différence de l'impression donnée par les auteurs du PL 8563⁶, les communes des Trois Chênes entendaient laisser se développer dans un cadre essentiellement privé cette association aux buts et public circonscrits, à laquelle seule une aide modique est versée après arbitrage au niveau local, comme cela se fait pour nombre d'associations communales. C'est là une raison supplémentaire de ne pas vouloir mettre à la charge d'une collectivité de rang supérieur ce qui ne peut ou ne veut pas être pris en charge par une collectivité de rang inférieur, dans la mesure où l'association en cause ne remplit pas, de l'avis des magistrats interrogés, une mission d'intérêt général.

Qui plus est, une seconde inégalité de traitement serait ainsi créée face à d'autres communes qui déploient des efforts considérables en faveur de l'éducation musicale sans recevoir de subventions de l'Etat. A titre d'exemple, des commissaires ont mentionné les écoles de musique de Meyrin et de Bernex.

Bref, pour toutes ces raisons, il n'est pas apparu prioritaire à certains des commissaires, minoritaires en commission, d'accorder une subvention à l'Association Accademia d'Archi. Seule une étude approfondie des implications de la généralisation d'un subventionnement, via un mandat de prestations, des écoles privées pourrait permettre d'ouvrir à nouveau cette partition.

Qui sait, la décision qui pourrait en sortir pourrait même bénéficier de façon égalitaire aux élèves intéressés par le son des boîtes de mandore⁷...

3. Conclusions

Au vu de ce qui précède, la minorité de la commission des finances est au regret de recommander à ce Grand Conseil de ne pas accorder la subvention demandée à l'association Academia d'Archi.

Subsidiairement, elle prie le Conseil d'Etat de lui remettre des lignes directrices concernant les modalités de subvention en faveur des écoles privées, notamment de musique, en précisant les raisons d'inclusion et d'exclusion éventuelles ; un contrat de prestations-type les accompagnera ; les coûts y relatifs seront aussi évalués.

⁶ « Les autorités municipales (...) se sont promis d'examiner dès l'automne (2001) comment apporter leur aide à l'association, sur le plan logistique notamment », PL 8563, p.5.

⁷ La mandore, ou luthée, est un instrument oriental qui se rattache à la famille du luth.