

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

1. INTRODUCTION ET BILAN

1.1 Rappel des bases légales

La loi sur les écoles de musique (LEM), adoptée le 3 mai 2011, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 pour les articles concernant la constitution de la Fondation pour l'enseignement de la musique (FEM) et le 1^{er} août 2012 pour les autres articles. Son règlement d'application (RLEM) a été adopté le 19 décembre 2011 puis modifié en date du 6 mai 2015.

La LEM prévoit que le Grand Conseil fixe par décret tous les deux ans la contribution cantonale à la Fondation instituée par la loi (Fondation pour l'enseignement de la musique – FEM). Il fixe par le même décret la contribution des communes à la Fondation sous forme d'un montant par habitant, après consultation des communes (article 6).

Les articles 36 à 40 figurant dans les dispositions finales et transitoires de la LEM sont arrivés à échéance le 1^{er} août 2018, soit six ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi comme le prévoient les dispositions précitées. Il faut relever en particulier que l'article 40 LEM, qui décrit le déploiement progressif du mécanisme de financement, ne s'applique plus. Ce sont dès lors les articles 28 et 29 LEM qui constituent le fondement du présent décret.

Les quatre premiers décrets fixant la contribution de l'Etat et des communes à la Fondation pour les années 2012-2013, 2014-2015, 2016-2017 et 2018-2019 ont été adoptés par le Grand Conseil respectivement en date du 9 octobre 2012, 24 avril 2014, 14 décembre 2016 et 10 juillet 2018.

Par le présent projet de décret, le Grand Conseil est appelé à fixer la contribution annuelle de l'Etat et des communes pour les années 2020 et 2021.

1.2. Rôle de la Fondation pour l'enseignement de la musique

La Fondation est instituée par l'article 16 LEM et son fonctionnement institutionnel est réglé aux articles 17 à 26 LEM. En particulier, ses missions sont définies de manière détaillée aux articles 23 et 24 LEM. Il s'agit notamment de fixer les objectifs quantitatifs et qualitatifs pour l'offre d'enseignement de la musique, de reconnaître les écoles de musique, de fixer les exigences minimales en matière de conditions de travail du corps enseignant dans les écoles de musique reconnues et de verser les subventions aux écoles de musique reconnues.

Selon l'article 27 LEM, les ressources de la Fondation proviennent :

- a. d'une contribution annuelle de l'Etat ;
- b. d'une contribution annuelle des communes ;
- c. des dons, legs et autres contributions.

1.3. Bilan de la mise en œuvre de la LEM pour la période 2012-2018

1.3.1 Mise en œuvre des bases légales et réglementaires de la LEM

Le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), singulièrement le Service des affaires culturelles (SERAC), est l'autorité compétente pour assurer le suivi et le contrôle de l'utilisation de la subvention allouée à la FEM, selon l'article 10 RLEM.

Les sept membres du Conseil de fondation désignés par le Conseil d'Etat ont été nommés en date du 19 décembre 2011, puis renouvelés selon les départs successifs. Les dix représentants des communes (un par district) ont été désignés par les Conférences des syndicats fin 2011, puis en 2016.

M. Pierre Wavre a été désigné comme premier président par le Conseil de la FEM. Il a été formellement nommé à cette fonction par le Conseil d'Etat le 15 février 2012 comme le prévoit la LEM à ses articles 7 et 18. Suite à sa démission fin 2014 pour raison d'âge (70 ans), M. Wavre a été remplacé par M. Olivier Faller, désigné par le Conseil de la FEM puis formellement nommé par le Conseil d'Etat en date du 17 décembre 2014. M. Faller est malheureusement décédé subitement en juillet 2016. Mme Christine Chevalley, syndique de Veytaux et députée, nommée en 2012 vice-présidente de la FEM par les membres du Conseil de la fondation, a assuré dès le mois d'août 2016 la présidence ad interim de la FEM. Mme Christine Chevalley a été désignée fin 2016 comme présidente par le Conseil de la FEM et formellement nommée par le Conseil d'Etat dans cette fonction dès le 1^{er} janvier 2017.

Les deux associations faitières des écoles de musique, à savoir l'Association des conservatoires et des écoles de musique (AVCEM) et l'Association des écoles de musique de la Société cantonale des musiques vaudoises (AEM-SCMV), sur préavis du SERAC, ont été reconnues par le Conseil d'Etat en date du 16 mai 2012 pour la période 2012-2016, comme le prévoient les articles 5 et 6 RLEM. Cette reconnaissance a été renouvelée par le Conseil d'Etat en date du 14 septembre 2016 pour la période 2017-2021.

Le règlement interne de la FEM a été adopté par le Conseil de la FEM en date du 30 août 2012. Comme prévu à l'article 22 LEM, ce règlement interne a été approuvé par la Cheffe du DFJC en date du 11 septembre 2012. La rémunération des membres du Conseil de fondation et de la Commission pédagogique est fixée dans le règlement interne.

Une convention entre l'Etat et la FEM, fixant les modalités de versement et de suivi de la subvention pour la période 2012-2013, a été adoptée par le Conseil d'Etat en date du 20 mars 2013 et signée en date du 15 mai 2013. Cette convention a été renouvelée pour la période 2014-2015 en date du 16 juin 2014, pour la période 2016-2017 en date du 13 février 2017 puis pour la période 2018-2019 en date du 4 octobre 2018.

1.3.2 Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la LEM

Un rapport sur l'évaluation de la mise en œuvre de la loi - évaluation telle que prévue à l'art. 41 LEM - a été élaboré et rédigé par la Fondation pour l'enseignement de la musique (FEM), avec un appui méthodologique de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne, puis validé par le Conseil de fondation de la FEM.

Le DFJC a validé le processus qui a conduit à l'élaboration de l'évaluation par la Secrétaire générale de la FEM selon le mode « auto-évaluation accompagné », avec une validation par le Conseil de Fondation, sur la base du préavis d'un groupe de travail interne au conseil de fondation. Les différents acteurs concernés par la LEM ont été consultés et ont pu exprimer leur point de vue ; on peut donc considérer que le rapport d'évaluation a donné une image complète et critique de la situation (cf. également infra chap. 1.6).

Conformément à l'art. 41 al. 1 LEM, le rapport du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la loi sur les écoles de musique (LEM), ainsi que le rapport d'évaluation rédigé par la FEM, ont été adressés au Grand Conseil en novembre 2018. Ce rapport (107 – Novembre 2018) a été traité en commission parlementaire au printemps 2019. Le Grand Conseil en a pris acte lors de sa séance du 10 septembre 2019. Le même jour, il a adopté la résolution Alexandre Berthoud et consorts – soit la Résolution de la commission ad hoc en charge du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil portant sur le rapport d'évaluation de la FEM. (19_RES_027) – qui « invite le Conseil d'Etat sans plus tarder, à revoir à la hausse et mettre à jour le montant socle financé par le canton, en plus du franc par habitant accordé conjointement avec les communes » et qui « demande également une priorisation des recommandations ».

1.4. Comptes 2018 de la FEM

Au printemps 2019, la FEM a adressé au Conseil d'Etat son rapport annuel 2018 ainsi que ses comptes pour l'exercice 2018, comme le prévoit la LEM. Les comptes étaient accompagnés du rapport de l'Organe de révision (OFISA – formellement désigné par le Conseil d'Etat comme organe de révision de la FEM en date du 25 avril 2012, désignation qui a été renouvelée le 14 septembre 2016 pour la période 2016-2018). Ces documents ont été examinés par le SERAC et n'ont pas fait l'objet de remarque particulière.

Les comptes au 31 décembre 2018 de la FEM présentent un excédent de produits de Fr. 737'005.-, montant entièrement attribué au fonds figurant au Bilan « subventions aux écoles de musique » pour l'année 2019. Ce fonds sera entièrement utilisé en 2020 pour assurer le versement des subventions aux écoles de musique. Le compte d'exploitation est conforme au budget prévisionnel établi par le Conseil de la FEM.

1.5 La Fondation pour l'enseignement de la musique (FEM)

La FEM en 2018 en quelques chiffres :

- 18'639'442 francs versés aux écoles de musique, soit + 6,4% par rapport à 2017 ;
- 29 institutions reconnues à la rentrée scolaire 2018/2019, grâce à des regroupements d'écoles de musique ;
- 16'823 inscriptions d'élèves en cours collectifs et en cours individuels.

Selon l'article 11 LEM, le Conseil d'Etat a délégué au SERAC la compétence de la reconnaissance des titres professionnels pour l'enseignement de la musique. Un groupe d'experts, rattaché au SERAC, a été constitué en septembre 2012; il est chargé de l'examen des dossiers des enseignants qui souhaitent faire valider leurs titres et leur acquis d'expérience. A ce jour, environ 300 dossiers ont été traités. Le RLEM a été modifié au début de l'année 2015 afin de permettre aux enseignants engagés dans une école de musique reconnue avant 2012 de pouvoir faire valider leur compétence instrumentale ; cette nouvelle procédure associe étroitement la Haute école de musique Vaud-Valais-Fribourg (HEMU) qui dispose des ressources et compétences nécessaires. Cette collaboration s'est poursuivie en 2018 et le sera pour les années à venir en ce qui concerne les validations d'acquis.

Le SERAC, représenté au sein du Conseil et du Comité de direction de la FEM, a pu suivre l'ensemble des démarches entreprises par la FEM depuis 2012. Le calendrier de mise en œuvre de la LEM a suivi son cours normalement et l'échéance fixée au 1^{er} août 2018, date de la fin des mesures transitoires de 6 années, a pu être respectée, sauf pour la mise en œuvre de l'échelle des salaires des enseignants qui a pris du retard consécutivement au rééchelonnement du financement par les pouvoirs publics pour l'année 2017. Toutefois, l'échelle de salaire prévue est appliquée dès la rentrée scolaire 2019/2020.

1.6. Perspectives de la FEM pour 2020 et 2021

La FEM, dans son rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la LEM (cf. supra chap. 1.3), s'est fixé des objectifs et a émis des recommandations pour les années à venir afin de poursuivre la mise en œuvre de la LEM. Le Conseil d'Etat confirme les objectifs ci-dessous en les jugeant prioritaires pour la période 2020-2021 :

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

Ces différents objectifs et recommandations nécessiteront probablement des ajustements de la loi (LEM) et de son règlement d'application (RLEM). Des propositions seront élaborées et soumises au Grand Conseil durant l'année 2020.

2. MECANISME FINANCIER

2.1. Simulations financières pour les années 2020-2021

Le tableau ci-dessous présente les simulations financières pour les années 2020 et 2021 sur la base du nombre d'habitants au 31 décembre 2018, qui est la référence pour les deux années, d'une part, et sur la base de la législation actuelle ou selon le vœu exprimé dans la résolution Berthoud pour ce qui est du montant fixe à charge de l'Etat, d'autre part. La référence retenue, celle de 2018, a pour objectif de stabiliser le montant des subventions publiques en faveur de la FEM au terme de la période transitoire de 6 années prévue dans la FEM et qui est arrivée à son terme le 1^{er} août 2018.

Le tableau tient compte d'un montant par habitant de Fr. 9.50. Les simulations pour les années 2020 et 2021 sont conformes au Protocole d'accord élaboré par la Plateforme Canton-Communes signé par le Conseil d'Etat, l'Union des Communes Vaudoises (UCV) et l'Association de Communes Vaudoises (AdCV) en date du 7 juin 2010, document qui a fondé l'élaboration du mécanisme financier de la LEM.

Le montant socle assuré par le Canton est soit celui qui est fixé à l'art. 28 al. 1 LEM (4,69 moi CHF), soit celui qui pourrait être augmenté de 1,5 millions (CHF 6,19 mio CHF) afin de mieux correspondre aux engagements assurés par les communes, selon le souhait exprimé par le Grand Conseil en automne 2019 au travers de la Résolution Berthoud (cf. supra chap. 1.5 et infra chap. 2.3).

	2020-2021	2020-2021 résolution Berthoud
Communes		
Nombre d'habitants (référence : 31.12.2018)	800'162	800'162
Francs par habitant	9.50	9.50
Contribution	7'601'539.-	7'601'539.-
Canton		
Montant socle	4'690'000.-	6'190'000.-
Montant égal aux communes	7'601'539.-	7'601'539.-
Contribution	12'291'539.-	13'791'539.-
Montée en puissance pour l'Etat	0.-	1'500'000.-

2.2. Contributions des communes

La LEM prévoit de la part des communes une contribution annuelle de 9.50 francs au minimum par habitant dès 2018. Les dispositions transitoires de la LEM prévoient une période transitoire de six ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi et des mesures financières, soit dès le 1^{er} janvier 2012 ; cette période transitoire est échuë au 31 août 2018.

Le déploiement financier indiqué dans le Protocole d'accord du 7 juin 2010, est le suivant :

2012 : Fr. 4.50
2013 : Fr. 5.50
2014 : Fr. 6.50
2015 : Fr. 7.50
2016 : Fr. 8.50
2017 : Fr. 9.50
2018 : Fr. 9.50
2019 : Fr. 9.50

Le montant par habitant pour l'année 2017 a été toutefois plafonné à **Fr. 8.50** par décision du Grand Conseil.

Par ailleurs, les communes contribuent financièrement, en plus du franc par habitant, à la mise à disposition des locaux pour les écoles de musique et à leur financement ainsi qu'au financement des aides individuelles afin d'assurer l'accessibilité financière à l'enseignement de la musique, selon des modalités qu'elles fixent dans un règlement communal. Pour les communes soutenant fortement les écoles de musique avant l'entrée en vigueur de la LEM, viendront s'ajouter à leur budget les montants permettant de ne pas augmenter les écolages des élèves résidant sur leur territoire (montants dits « historiques »).

2.3. Contribution de l'Etat

Les dispositions transitoires de la LEM prévoient à l'article 40 une période transitoire de six années à compter de l'entrée en vigueur de la loi et des mesures financières, soit dès le 1^{er} janvier 2012. La LEM prévoit que la contribution annuelle de l'Etat sera augmentée chaque année jusqu'à atteindre au maximum en 2018 la somme de 11,31 millions de francs - la période transitoire étant arrivée à échéance le 31 août 2018, l'article 40 ne s'applique plus.

La contribution de l'Etat doit être au moins égale à la contribution des communes au sens de l'article 29 LEM, additionnée d'un montant fixe de 4,69 millions correspondant aux subventions communales aux écoles de musique maintenues à l'entrée en vigueur de la LEM au titre des participations dites « historiques » et aux frais de locaux au sens de l'art. 28 al. 2 LEM.

En l'état, le Conseil d'Etat relève en premier lieu que la prise en compte de la résolution Berthoud implique une dérogation à l'art. 28 al. 2 LEM, qu'il y aurait lieu d'introduire soit par une révision législative prévoyant une modification de la disposition précitée, soit par l'introduction de cette dérogation dans le projet de décret prévu selon l'art. 28 al. 1 LEM et objet du présent EMPD. C'est le lieu de rappeler que, selon l'art. 136 al. 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), une résolution constitue une déclaration ou un vœu qui n'a pas d'effet contraignant pour son destinataire et qui n'a pas, en particulier, le caractère législatif contraignant qu'a pour le Conseil d'Etat une motion. Par ailleurs, le Conseil d'Etat considère qu'il ne saurait spontanément déroger au budget 2020 que le Grand Conseil a adopté en décembre 2019 sur la base du montant socle fixe prévu à l'art. 28 al. 2 LEM.

Par conséquent, le Conseil d'Etat s'en remet au Grand Conseil pour concrétiser, dans le cadre de ses compétences législatives, l'éventuelle augmentation dudit montant qu'il a souhaitée lors de l'adoption de la résolution Berthoud, le cas échéant en amendant l'art. 2 du projet de décret.

Cela étant, en rappelant que selon l'art. 28 al. 2 LEM ce montant fixe à charge de l'Etat doit correspondre « *aux subventions communales aux écoles de musique maintenues à l'entrée en vigueur de la présente loi au titre des participations historiques et des frais de locaux* », le Conseil d'Etat estime que l'augmentation envisagée ne saurait dépasser le montant de 1,5 mio CHF avancé lors des discussions parlementaires ayant conduit à l'adoption de la résolution Berthoud, de sorte que le montant fixe ainsi déterminé qui pourrait être proposé par le Grand Conseil sous forme d'un amendement au présent projet de décret ne devrait pas dépasser 6,19 mio CHF.

2.4. Modalités de perception et d'encaissement

Conformément à l'article 10 RLEM, le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour octroyer la contribution annuelle de l'Etat à la FEM fixée par décret du Grand Conseil. La contribution est versée sous forme d'une subvention. Le SERAC est l'autorité compétente pour assurer le suivi et le contrôle de l'utilisation de la subvention. Les modalités de versement et de suivi de la subvention font l'objet d'une convention passée entre le Conseil d'Etat et la FEM.

Conformément à l'article 11 RLEM, sur facturation de la FEM, les communes lui versent leur contribution annuelle fixée par décret du Grand Conseil. Leur contribution est calculée sur la base du nombre de leurs habitants au 31 décembre 2018.

Il y a donc lieu que le Grand Conseil fixe les contributions de l'Etat et des communes pour les années 2020 et 2021. C'est l'objet du présent projet de décret.

3. CONSEQUENCES

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Néant

3.2. Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Les contributions de l'Etat en faveur de la FEM pour les années 2020 et 2021 seront inscrites au budget de fonctionnement du DFJC/SERAC. Les conséquences financières pour les années 2020 et 2021 sont les suivantes en fonction de la décision du Grand Conseil :

	2020 - 2021	2020 – 2021 Résolution Bethoud
Montant socle	4'690'000.–	6'190'000.–
Montant égal aux communes	7'601'539.–	7'601'539.–
Total	12'291'539.–	13'791'539.–
<i>Montée en puissance pour l'Etat</i>	<i>0.–</i>	<i>1'500'000.–</i>

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur le plan financier

Néant

3.4 Personnel

Néant

3.5 Communes

Les communes porteront à leur budget annuel le montant identique inscrit au Décret pour l'année 2019. Elles devront, au besoin, mettre à leur budget les montants nécessaires pour assurer les aides individuelles, les coûts de locaux utilisés par les écoles de musique reconnues et, le cas échéant, les montants dits « historiques ».

3.6 Environnement et développement durable et consommation d'énergie

Néant

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

3.8 Lois sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Néant

3.9 Découpage territorial (conformité à DECTer)

Néant

3.10 Incidences informatiques

Néant

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Néant

3.12 Simplifications administratives

Néant

3.13 Protection des données

Néant

3.14 Autres

Néant

4. CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil le projet de décret suivant :

PROJET DE DECRET

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

du...

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu les articles 6, 28, 29 et 40 de la loi du 3 mai 2011 sur les écoles de musique (LEM),
vu les articles 10 et 11 du règlement du 19 décembre 2011 d'application de la loi sur les écoles de musique (RLEM),
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

La contribution des communes au budget annuel de la Fondation pour l'enseignement de la musique est fixée à Fr. 9.50 par habitant pour les années 2020 et 2021 multiplié par le nombre d'habitants dans le Canton de Vaud au 31 décembre 2018.

Art. 2

Pour 2020 et 2021, la contribution de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'enseignement de la musique est fixée à un montant égal à la contribution des communes, soit Fr. 9.50, multiplié par le nombre d'habitants dans le Canton de Vaud au 31 décembre 2018, montant auquel vient se rajouter un montant socle de 4,69 millions.

Art. 3

L'entrée en vigueur du présent décret est fixée au 1^{er} janvier 2020.

Art. 4

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a, de la Constitution cantonale, et le mettra en vigueur conformément à l'article 3 ci-dessus.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le

La présidente :

Nuria Gorrite

Le Chancelier

Vincent Grandjean