

Projet « Désenchevêtrement 27 »

Rapport d'évaluation du groupe de travail

Membres: CDIP, AFF, OFC, Représentant spécialisé du canton d'Obwald

Groupe de tâches « Formation musicale »

1. Situation actuelle

La formation est du ressort des cantons, au même titre que la formation musicale. Depuis que le peuple et les cantons ont approuvé, le 23 septembre 2012, un nouvel article constitutionnel sur la formation musicale (contre-projet à l'initiative populaire « jeunesse + musique », cette compétence est partagée. L'[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, la répartition des compétences entre les deux échelons est inchangée. Pendant leurs loisirs, les enfants et les jeunes doivent tous avoir la possibilité de pratiquer une activité musicale. Les jeunes talents doivent quant à eux bénéficier d'un soutien spécifique. Afin de renforcer la formation musicale extrascolaire, l'[art. 67a Cst.](#) attribue une nouvelle compétence législative à la Confédération.

Aperçu des tâches prises en charge par la Confédération et les cantons en vertu de l'[art. 67a Cst.](#) :

- 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 l'encouragement des talents musicaux.

Le Parlement a précisé les tâches imparties à la Confédération en vertu de l'[art. 67a Cst.](#) dans les art. 12 et 12a de la loi sur l'encouragement de la culture (LEC ; [RS 442.1](#)) :

- Promouvoir les projets nationaux dans le domaine extrascolaire (formations musicales, concours, festivals), au sens de l'art. 12 LEC ; montant des aides financières : actuellement environ 1 million de francs par an ;
- Programme « Jeunesse et Musique (J+M) » : promouvoir les camps et les cours de musique extrascolaires pour les enfants et les jeunes, ainsi que la formation et la formation continue des moniteurs, au sens de l'art. 12, al. 2 et 3, LEC ; montant des aides financières : actuellement environ 3 millions de francs par an ;
- Programme « Jeunes Talents Musique » : promouvoir les talents musicaux et leur formation dans le cadre de programmes cantonaux *ad hoc*, au sens de l'art. 12, al. 4, LEC ; montant des aides financières : actuellement environ 4 millions de francs par an ;
- Prescriptions tarifaires pour les écoles de musique publiques : tarifs inférieurs pour les enfants et les jeunes, prise en compte de la situation économique des parents ou des besoins accrus de formation des élèves doués en musique, au sens de l'art. 12a LEC.

Ces mesures ont été définies en référence à l'état des lieux « [Mise en œuvre de l'art. 67a Cst. au niveau fédéral : rapport du groupe de travail. Berne, novembre 2013](#) » réalisé par un groupe de travail mis sur pied par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et composé de représentantes et représentants d'organisations musicales, de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des Communes Suisses (ACS).

1.1. Compétence normative

L'art. 67a, al. 1, Cst. attribue une compétence parallèle à la Confédération et aux cantons pour l'encouragement de la formation musicale (comme le prévoit déjà l'art. 69, al. 2, Cst. pour l'expression artistique et musicale). Il revient au Parlement de préciser la forme et la portée de cette obligation. Comme il s'agit d'une compétence fédérale parallèle à celle des cantons, la Confédération peut décider de mesures indépendamment de celles pouvant être prises par les cantons (ou par des particuliers).

La formation musicale à l'école est du ressort des cantons, responsables de l'enseignement (art. 62, al. 1, Cst.). Ils s'engagent à promouvoir à l'école un enseignement musical de qualité et veillent à une harmonisation des objectifs de l'enseignement de la musique à l'école (art. 67a, al. 2, Cst.). Si leurs efforts n'aboutissent pas, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire. En résumé, la Confédération n'est pas habilitée à prendre des mesures d'encouragement qui concernent directement et exclusivement l'enseignement de la musique dans les écoles, lequel relève de la compétence des cantons (degrés primaire et secondaire I, écoles de maturité).

L'art. 67a, al. 3, de la nouvelle disposition constitutionnelle attribue à la Confédération une compétence de légiférer en matière de formation musicale extrascolaire, l'objectif étant de garantir l'égalité des chances et la qualité de la formation musicale, et de lisser les différences entre cantons. La Confédération n'est pas habilitée à intervenir directement, mais elle peut fixer les conditions qui permettront de renforcer et de coordonner

les structures existantes. L'al. 3 repose sur la volonté de renforcer l'égalité des chances et de promouvoir les talents musicaux en accordant à la Confédération une compétence subsidiaire, au sens de coordination. Le principe de la proportionnalité oblige la Confédération à n'édicter que des normes appropriées et nécessaires pour atteindre l'objectif visé. Les principes doivent être édictés « avec la participation des cantons » et leur laisser une marge de manœuvre suffisante pour l'exécution.

1.2. Modalités actuelles de l'accomplissement des tâches

Deux domaines relèvent d'une tâche commune :

- **« Jeunes Talents Musique »** : Le programme a pour but de détecter suffisamment tôt les enfants et les jeunes présentant un potentiel musical supérieur à la moyenne et de les soutenir de manière ciblée et durable en fonction de leurs besoins individuels. La Confédération est responsable du pilotage global du programme. Les cantons qui y participent (23 en novembre 2023) créent les structures appropriées et veillent au respect des critères minimaux fixés conjointement (offre d'encouragement évolutive, accès équitable aux programmes, variété de l'offre/style et discipline). Les tâches sont réparties de la manière suivante :
 - L'Office fédéral de la culture (OFC) dirige le programme ; il signe une convention de prestations avec les cantons, leur verse une aide financière annuelle et facilite les échanges et la mise en réseau des acteurs impliqués.
 - Les cantons sont responsables de la mise en place et du développement du programme cantonal de promotion des jeunes talents conformément à un concept-cadre élaboré avec la Confédération ; ils veillent à ce que les talents soient évalués par des experts compétents en fonction de leur niveau ; ils versent les contributions aux talents et aux prestataires (écoles de musique, etc.).
- **Prescriptions tarifaires pour les écoles de musique publiques** : Le rapport sur la mise en œuvre de l'art. 67a Cst. (2013) relève que l'accès aux écoles de musique en Suisse est inégal et dépend de nombreux facteurs tels que le lieu de résidence, le revenu, la législation cantonale et la structure scolaire. Les différences entre les cantons et au sein d'un même canton sont considérables.

En vertu de l'art. 12a LEC, les écoles de musique publiques prévoient pour tous les enfants et tous les jeunes jusqu'à la fin du niveau secondaire II des écologies clairement inférieures à ceux pratiqués pour les adultes. En outre, elles doivent tenir compte de la situation économique des parents et des besoins accrus de formation des élèves doués en musique. Ces mesures visent à assurer l'accès de tous les jeunes à la pratique musicale.

Les écoles de musique et leurs bailleurs de fonds publics disposent d'une importante marge de manœuvre dans l'aménagement des réductions. Ils déterminent en toute autonomie et sans prescriptions fédérales dans quels cas les tarifs sociaux et spéciaux s'appliquent, de même que le montant des réductions.

Les autres mesures d'encouragement de la Confédération sont indépendantes de celles des cantons et des communes ; il n'y a aucun enchevêtrement des compétences ou des financements :

- **Projets nationaux** : L'OFC soutient des projets nationaux dans le domaine extrascolaire (camps, formations, concours, festivals). Il s'agit ainsi de faciliter l'accès des enfants et des jeunes à la musique et d'encourager les talents.
- **« Jeunesse et Musique » (J+M)** : L'objectif du programme est d'initier les enfants et les jeunes de 25 ans au plus aux activités musicales et de promouvoir leur développement global. Sont soutenus des cours et des camps de musique ainsi que la formation de base et la formation continue des moniteurs. La mise en œuvre intervient en collaboration avec des organisations de musique nationales, l'OFC étant responsable de la direction stratégique.

1.3. Financement

L'offre est extrêmement variée. Elle va de l'enseignement de la musique dans les écoles obligatoires et postobligatoires aux études dans les conservatoires supérieurs, en passant par les écoles de musique, l'enseignement dans les associations et les cours privés.

- **L'enseignement de la musique à l'école** est financé par les cantons et les communes.
- Les cantons et leurs communes assument la majeure partie des coûts liés aux quelque **400 écoles de musique publiques**, qui accueillent environ 296 000 élèves enseignés par quelque 12 000 professeurs ; elles jouent donc un rôle central dans la formation musicale. Un tiers sont des institutions de droit privé, deux tiers des institutions de droit public. Selon une récente étude de l'Association suisse des écoles de musique (asem), les dépenses totales s'élevaient à 695 millions de francs par an en 2018.¹ Les cantons en ont pris en charge 21 %, les communes 42 % et les parents 32 %, mais il existe des différences notables entre les cantons et parfois même au sein d'un même canton. Dans certains, le soutien financier des écoles de musique par les pouvoirs publics est inscrit dans la loi, dans d'autres pas. Le financement public des écoles de musique n'est donc pas uniforme et dépend du lieu, la charge pour les familles variant fortement.
- Il convient de relever le rôle important joué par les nombreux orchestres et chœurs de jeunes **amateurs**, financés principalement par les cotisations de leurs membres, mais aussi par des aides des communes et des bourgeoisies ainsi que par des contributions de sponsors. Avec le programme « Jeunesse et Musique » (J+M), la Confédération contribue aux coûts des camps et des cours de musique ainsi qu'à la formation des moniteurs J+M (base légale : art. 12, al. 2, LEC ; crédit : actuellement environ 3 millions de francs par an).

¹ Rapport 2020 de l'Association suisse des écoles de musique

- Les enfants et les jeunes particulièrement doués ont la possibilité de se produire lors de **concours et festivals nationaux** ou avec **des orchestres ou chœurs nationaux**. Ceux-ci sont soutenus par l'Office fédéral de la culture dans la limite des moyens disponibles (base légale : art. 12, al. 1, LEC ; crédit : actuellement environ 1 million de francs par an).

En résumé, les **cantons** et leurs communes assument la responsabilité principale de la formation musicale **dans le domaine scolaire**. La Confédération agit à titre subsidiaire. Les **contributions fédérales** sont affectées aux **projets extrascolaires**.

1.4. Défis

La Confédération estime que la répartition et l'exécution des tâches ne posent pas de problème spécifique. Ci-après les domaines mentionnés aux ch. 1.1 et 1.2 pour lesquels des enchevêtrements sont relevés :

- **« Jeunes Talents Musique »** : Le programme existe depuis 2023 seulement et n'a donc pas été évalué. Aucun problème ou défi particulier n'est à signaler. La participation des cantons est facultative ; 23 y participent (état : novembre 2025).
- **Prescriptions tarifaires pour les écoles de musique publiques** : L'art. 67a Cst. entend faciliter l'accès des jeunes à la pratique musicale. Sont concernées les quelque 400 écoles de musique publiques que compte la Suisse, comme le Conseil fédéral l'a précisé dans ses explications sur la nouvelle disposition constitutionnelle.

Les cantons considèrent que les prescriptions tarifaires de la Confédération représentent une ingérence inutile dans leur souveraineté. La Confédération considère quant à elle que les dispositions de l'art. 12a LEC sont un exemple classique du fédéralisme d'exécution : elles laissent aux cantons et à leurs communes une marge de manœuvre importante et ne restreignent pas excessivement leur autonomie. Les organisations de musique critiquent le fait que la réglementation en vigueur soit floue, voire contre-productive, la référence aux tarifs pour adultes pouvant amener un relèvement des tarifs.

Une évaluation de l'efficacité de cette disposition, réalisée en 2018 à la demande de l'OFC, a montré que les tarifs n'avaient guère évolué depuis 2016 dans le sens souhaité par le législateur. Seule la moitié des écoles de musique estimaient que l'égalité des chances était garantie. Fort de ce constat, l'OFC a adressé, en septembre 2022, un courrier aux autorités cantonales et communales pour leur rappeler les dispositions légales.

Une seconde évaluation réalisée en 2025 montre qu'une forte majorité des écoles de musique (plus de 90 %) respectent aujourd'hui les dispositions légales fédérales.² Cependant, l'objectif de l'art. 12a LEC ne semble pas être réalisé, car un quart des écoles estiment que l'égalité des chances n'est (plutôt) pas assurée.

² Voir Évaluation 2025 de l'art. 12a LEC. Étude réalisée pour le compte de l'Office fédéral de la culture. Hochschule Luzern, 2025.

Preuve s'il en est que les tarifs à eux seuls ne permettent pas d'atteindre l'objectif visé.

Dix ans après l'introduction de l'art. 67a Cts., les organisations de musique à l'origine de l'initiative populaire « Jeunesse + Musique » ne voient aucune amélioration dans le secteur de la **musique à l'école**, que ce soit sous l'angle de la qualité de l'enseignement, des heures enseignées ou de la formation des enseignants. Elles demandent une collaboration plus étroite entre la Confédération et les cantons afin de mettre en œuvre avec succès leur projet d'une formation musicale cohérente (à l'école et extrascolaire). Il incombe à la Confédération de veiller à ce que les cantons appliquent les dispositions constitutionnelles, moyennant un dialogue structuré.

2. Variantes possibles

Le groupe de travail a décidé de ne traiter que les règles fédérales applicables aux tarifs des écoles de musique publiques ou en abordant la possibilité de renoncer auxdites prescriptions. En ce qui concerne les autres domaines, le groupe de travail a décidé de ne pas examiner les différentes variantes pour les raisons suivantes :

- Renoncer à la tâche fédérale « Projets nationaux dans le domaine de la formation musicale » :

Le groupe de travail estime tout à fait justifié le soutien par la Confédération de projets nationaux, soutien qu'il considère comme efficient. Il n'y a pas selon lui d'enchevêtrement.

- Renoncer à la tâche fédérale « Jeunesse et Musique » (J+M) :

Le groupe de travail estime que la mise en œuvre de ce programme par la Confédération se justifie. Il ne voit par ailleurs aucun enchevêtrement.

- Renoncer à la tâche fédérale « Jeunes Talents Musique » :

Le groupe de travail estime que la mise en œuvre de ce programme par la Confédération se justifie. Le subventionnement de l'encouragement des talents dans les cantons est la condition préalable à celui de la Confédération, et vise une harmonisation des mesures.

2.1. Variante « Adapter ou renoncer aux prescriptions tarifaires fixées par la Confédération pour les écoles de musique publiques »

2.1.1. Orientation

Il est indiqué au ch 1.4. que la grande majorité des écoles de musique respectent les prescriptions tarifaires légales. Ces dernières estiment toutefois que l'objectif d'égalité des chances n'est pas atteint et que d'autres facteurs devraient être pris en compte.

Trois sous-variantes sont envisageables pour la variante « Adapter ou renoncer aux prescriptions tarifaires fixées par la Confédération pour les écoles de musique publiques » :

- 1) Préciser l'art. 12a LEC : la disposition doit se prononcer sur d'autres aspects que la seule tarification ; elle doit être plus facile à comprendre par ceux qui l'appliquent (cantons, communes, écoles de musique) et plus facile à contrôler (Confédération). Pourraient y figurer : l'éventail des offres proposées par les écoles de musique, la coopération avec l'école obligatoire ou la communication avec les cibles pour atteindre plus aisément les enfants de différents groupes de population ; concernant la tarification, un système de répartition des coûts pourrait être introduit afin de réduire la part versée par les parents (au lieu de se référer aux tarifs pour adultes).
- 2) Formuler l'art. 12a LEC de manière plus générale : reformuler la disposition en une norme à atteindre, laquelle préciserait l'objectif de l'égalité des chances. La loi ne formulerait plus une obligation concrète avec des prescriptions détaillées, mais un objectif général, à savoir l'égalité des chances pour accéder aux écoles de musique. La norme servirait d'indicateur et d'orientation pour toutes les parties concernées. Une telle norme exonérerait la Confédération de l'obligation d'introduire des prescriptions légales imprécises ou difficiles à mettre en œuvre. Elle servirait de cadre de référence pour le dialogue coopératif entre les autorités cantonales et communales et les écoles de musique, lequel favorise, comme on le sait, le développement de la formation musicale.
- 3) Abroger l'art. 12a LEC : la disposition sur les prescriptions tarifaires ne doit plus figurer dans la loi sur l'encouragement de la culture.

Pour mettre en œuvre les sous-variantes 2 et 3, on pourrait définir, en association avec les cantons, un concept-cadre sur l'accès équitable des jeunes à la pratique musicale, en référence à l'art. 67a, al. 3, Cst. Seraient énoncés les différents facteurs qui peuvent jouer un rôle dans l'accès aux écoles de musique et à la formation musicale (tarifs et financement des écoles de musique, collaboration avec d'autres acteurs de l'éducation musicale, infrastructures, accessibilité des offres, obstacles administratifs, information, etc.). Il s'agirait d'une recommandation juridiquement non contraignante utile aux acteurs concernés (cantons, communes, écoles de musique). Le concept serait adopté par les acteurs sur une base consensuelle, la Confédération assurerait la coordination des travaux, la mise en œuvre relèverait des cantons (à l'image du concept-cadre « Jeunes Talents Musique »).

2.1.2. Nécessité de légiférer

Les trois sous-variantes supposeraient une révision de la loi sur l'encouragement de la culture (adapter ou supprimer l'art. 12a LEC). Il ne serait en revanche pas nécessaire de modifier la disposition constitutionnelle.

2.1.3. Conséquences financières

Comme mentionné au ch. 1.2., les dispositions en vigueur concèdent déjà aux écoles de musique et à leurs bailleurs de fonds publics une importante marge de manœuvre. La précision à l'art. 12a LEC (sous-variante 1) peut générer un surcoût pour les cantons et les communes, lequel pourrait être compensé en fixant des priorités. Définir l'art. 12a LEC dans une acception plus large ou le supprimer (sous-variantes 2 et 3) n'aurait en revanche aucune incidence financière pour les cantons et les communes. Il n'en résulterait aucun potentiel général de réduction des coûts.

2.1.4. Évaluation

Sous-variante 1 : Le groupe de travail considère cette variante comme la moins intéressante par rapport au statu quo. Ajouter de nouvelles prescriptions fédérales (en plus des tarifs) limiterait encore plus la marge de manœuvre des cantons, au détriment des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. En ce qui concerne l'efficacité, l'efficience et la suppression des incitations négatives, le groupe de travail estime que la situation serait identique au statu quo, ou moins bonne ; en effet, la charge administrative serait plus élevée puisque la Confédération devrait contrôler des aspects autres que la formation musicale dans les cantons.

Sous-variante 2 : Le groupe de travail estime que cette variante permettrait de renforcer la subsidiarité : les prescriptions fédérales seraient supprimées et il y aurait une meilleure adéquation entre bénéficiaires, décideurs et contributeurs financiers (équivalence fiscale). En ce qui concerne l'efficience et la suppression des incitations négatives, la situation serait identique au statu quo. Les avis divergent quant à la question de l'efficacité. Les représentants cantonaux n'attendent aucun changement, ni détérioration de la situation ; les représentants fédéraux en charge des finances non plus ; en revanche, les représentants sectoriels de la Confédération voient en cette variante la possibilité d'améliorer l'efficacité (par rapport au statu quo). L'inscription dans la loi d'une norme à atteindre, associée à un concept-cadre élaboré conjointement par tous les acteurs concernés dans un souci d'harmonisation des dispositions cantonales, permettrait, selon eux, de réaliser plus rapidement et plus efficacement l'objectif politique de garantir un accès équitable à la formation musicale.

Sous-variante 3 : Selon le groupe de travail, cette variante permettrait elle aussi de renforcer les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale. Il considère que les cantons sont en mesure de garantir un accès équitable à la formation musicale dans les écoles de musique, même sans prescriptions tarifaires fédérales. Les représentants sectoriels

de la Confédération estiment qu'une norme à atteindre, valable à l'échelle de tout le pays, permettrait une mise en œuvre plus rapide et plus efficace, car l'égalité des chances pour accéder à la formation musicale n'est toujours pas garantie. Ils estiment par ailleurs que, sur le plan de l'efficacité, la sous-variante 3 constituerait un recul par rapport au statu quo.

3. Appréciation et recommandations

Les représentants cantonaux et les représentants fédéraux en charge des finances recommandent de donner suite à la sous-variante 3, à savoir supprimer la disposition sur les tarifs des écoles de musique de la loi sur l'encouragement de la culture (art. 12a LEC). Les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale seraient renforcés. Supprimer les prescriptions tarifaires fédérales signifierait un véritable désenchevêtrement. Il ne devrait pas y avoir de répercussion négative sur l'efficacité et l'efficience. Enfin, supprimer l'art. 12a LEC pourrait être un moyen d'ouvrir la voie à des instruments plus efficaces pour atteindre les objectifs fixés.

Les représentants sectoriels de la Confédération recommandent de donner suite à la sous-variante 2, à savoir définir l'art. 12a LEC dans une acception plus large et lui donner la forme d'une norme à atteindre. Supprimer les prescriptions fédérales renforcerait la subsidiarité et l'équivalence fiscale. Les objectifs seraient réalisés de manière plus efficace puisqu'il n'y aurait plus de problèmes d'exécution et de délimitation liés aux prescriptions tarifaires actuelles. L'efficacité pourrait également être renforcée par l'élaboration commune d'un concept-cadre. Les représentants fédéraux en charge des finances pourraient également envisager un approfondissement de la sous-variante 2, car elle constituerait une amélioration par rapport au statu quo.