

Initiative populaire « jeunesse + musique »

**Contre-projet direct
du conseiller aux États Peter Bieri**

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Rappel des faits	3
2	Questions posées lors de la procédure de consultation et forme de l'évaluation	3
3	Évaluation des résultats	3
3.1	1 ^{re} question : approbation globale ou rejet.....	3
3.2	2 ^e question : remarques, critiques ou suggestions des partisans du contre-projet	4
	a) De manière générale	4
	b) Concernant l'al. 1 du contre-projet (enseignement de la musique à l'école)	4
	c) Concernant l'al. 2 du contre-projet (formation musicale extrascolaire)	4
3.3	3 ^e question : remarques des adversaires du contre-projet	5
	a) De manière générale	5
	b) Concernant l'al. 1 du contre-projet (enseignement de la musique à l'école)	5
	c) Concernant l'al. 2 du contre-projet (formation musicale extrascolaire)	6
3.4	Remarques générales sur l'initiative populaire « jeunesse + musique »	6
4	Résumé	6

1 Rappel des faits

L'initiative populaire fédérale « jeunesse + musique » a été déposée à la Chancellerie fédérale le 18 décembre 2008, munie du nombre de signatures requis. Elle vise à créer un art. 67a dans la Constitution fédérale (Cst.) afin d'améliorer la place de la musique dans la formation. Par son message du 4 décembre 2009, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter cette initiative populaire. Le 28 septembre 2010, le Conseil national a toutefois décidé, par 126 voix contre 57, de recommander au peuple et aux cantons de l'accepter.

Le 19 novembre 2010, le conseiller aux États Peter Bieri a déposé à la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) une proposition de contre-projet direct à l'initiative populaire « jeunesse + musique ». L'élaboration du contre-projet a été confiée à l'administration fédérale (SER, OFJ, OFFT et OFC) et à plusieurs experts, à savoir M. Bernhard Ehrenzeller, professeur de droit à l'Université de Saint-Gall, M. Paul Richli, recteur et professeur de droit à l'Université de Lucerne, et M. Gerhard Schuwey, ancien directeur de l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Le 23 novembre 2010, la CSEC-E est entrée en matière sur le contre-projet par 7 voix contre 0 et 1 abstention. Le 29 novembre 2010, elle a lancé une procédure de consultation abrégée et chargé le DFI de rédiger le rapport d'audition.

2 Questions posées lors de la procédure de consultation et forme de l'évaluation

La procédure de consultation s'est étendue à tous les cantons, à la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et au comité d'initiative. Les intéressés avaient jusqu'au 31 janvier 2011 pour se prononcer, ce qu'ils ont tous fait.

La CSEC-E leur avait adressé les trois questions suivantes :

1. Approuvez-vous globalement le contre-projet ? (Répondre par oui ou par non.)
2. Dans l'affirmative, avez-vous des critiques précises ou des suggestions ?
3. Dans la négative, estimez-vous qu'il y a lieu d'agir dans le domaine de la formation musicale ? Si oui, de quelle manière ? (Question supplémentaire à l'intention du comité d'initiative : à quelles conditions seriez-vous d'accord pour retirer votre initiative ?)

Le présent rapport donne une vue globale des avis exprimés. Par souci de clarté, le principe de l'évaluation consiste en effet à ne présenter que les points essentiels de ces avis, sans les trahir toutefois. Pour plus de détails, il est possible de se référer aux réponses fournies par les différents participants à la consultation.

3 Évaluation des résultats

3.1 1^{re} question : approbation globale ou rejet

Les participants à la consultation se sont prononcés comme suit :

	Approbation globale	Rejet global
Cantons	20 (AI, AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VS, ZG)	6 (AR, GL, NW, OW, VD, ZH)
CDIP	X	
Comité d'initiative		X

La compilation des résultats montre qu'une large majorité des cantons et la CDIP approuvent globalement le contre-projet. Par contre, six cantons et le comité d'initiative s'opposent à ce dernier.

Les réponses des cantons et de la CDIP permettent en outre de constater que tous rejettent l'initiative populaire. La CDIP et certains cantons (BL, FR) précisent qu'ils approuveraient le contre-projet à condition que l'initiative soit retirée ou indiquent que le contre-projet n'aurait des chances d'être accepté que si l'initiative était retirée (SZ).

3.2 2^e question : remarques, critiques ou suggestions des partisans du contre-projet

a) De manière générale

De nombreux cantons se félicitent que le contre-projet, contrairement à l'initiative populaire, tienne compte de la répartition fédéraliste des compétences et notamment de la souveraineté des cantons en matière d'enseignement (AG, AI, BE, FR, GE, JU, SG, TG, TI, VS et ZH, même si ce dernier rejette pour sa part le contre-projet). À cet égard, la définition d'une simple norme cible à l'al. 1 du contre-projet est particulièrement appréciée.

b) Concernant l'al. 1 du contre-projet (enseignement de la musique à l'école)

Le canton du Jura estime que l'objectif consistant en un enseignement musical de qualité sera délicat à atteindre dans certaines écoles et régions, voire pour certains degrés scolaires.

De son côté, le canton des Grisons fait remarquer, s'agissant de l'initiative, qu'une augmentation du nombre de leçons obligatoires en musique ne débouchera pas nécessairement sur une amélioration de la qualité de l'enseignement musical.

Quant au canton du Tessin, il considère que l'al. 1 du contre-projet devrait préciser les mesures que la Confédération entend prendre dans son propre domaine de compétence en vue de promouvoir l'enseignement de la musique à l'école, notamment en ce qui concerne les écoles professionnelles, dont les programmes d'enseignement ne prévoient aucune leçon obligatoire de musique.

D'aucuns jugent que l'al. 1 du contre-projet favorise nettement les élèves particulièrement doués sans que l'impact de cette disposition soit très clair (CDIP, AR, NW, OW, SZ, VD et VS) ; le canton de Zoug considère même cet alinéa comme problématique. Le canton du Valais pense que le développement d'un enseignement musical de qualité doit profiter au plus grand nombre, et non pas se focaliser prioritairement sur le développement des talents d'une élite.

c) Concernant l'al. 2 du contre-projet (formation musicale extrascolaire)

Tant les partisans de l'avant-projet que ses adversaires estiment que l'intervention de la Confédération dans un domaine comme celui des écoles de musique, dont l'organisation est traditionnellement gérée par les communes ou le secteur privé, est problématique (cf. ch. 3.3). Le canton de Schaffhouse se demande même si l'al. 2 du contre-projet est vraiment nécessaire, puisque la Confédération peut déjà, en vertu de l'art. 69, al. 2, Cst., encourager l'expression musicale, en particulier par la promotion de la formation.

Nombre de participants à la consultation ont souhaité que la Confédération paie une partie du surcoût provoqué par la mise en œuvre de principes relevant du droit fédéral dans le domaine de la formation musicale extrascolaire (CDIP, AG, GE, GL, JU, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TI, VD, VS et ZG). À ce sujet, le canton du Valais propose de compléter l'al. 2 du contre-projet comme suit : « La Confédération fixe les principes applicables à la formation musicale extrascolaire, en particulier celle des enfants et des jeunes. *Elle contribue à leur mise en œuvre par des aides financières significatives aux institutions reconnues qui en ont la charge.* »

Pour le canton des Grisons, le travail des écoles de musique dans le champ extrascolaire doit impérativement être soutenu, et ce, dans le cadre de la loi sur l'encouragement de la culture. En particulier, tous les jeunes doivent avoir la possibilité d'apprendre à jouer d'un instrument et de faire partie d'un orchestre, d'un chœur, d'un ensemble ou d'un groupe musical.

Le canton de Saint-Gall souligne que, si le contre-projet était mis en œuvre, les cantons ou la CDIP devraient être intégrés dans le processus d'exécution et le coût des mesures concernées, lequel ne peut être estimé à ce jour, devrait être réparti proportionnellement entre les cantons et les communes.

Enfin, certains participants à la consultation ont noté que l'al. 2 du contre-projet mettait l'accent sur l'appréciation et l'harmonisation de la formation musicale extrascolaire, ce qui est une façon de reconnaître que l'enseignement de la musique contribue sensiblement au développement général des enfants et des jeunes (AG et en partie GE).

3.3 3^e question : remarques des adversaires du contre-projet

a) De manière générale

Pour justifier son rejet du contre-projet, le comité d'initiative fait notamment valoir les deux arguments suivants : d'une part, en se focalisant sur la formation musicale extrascolaire, le contre-projet ne saurait garantir le renforcement de l'enseignement de la musique à l'école, d'autant moins que son al. 1 ne prévoit qu'une norme cible en la matière ; d'autre part, la portée de l'al. 1 de l'initiative n'est pas couverte par celle de l'art. 12 LEC, car le comité d'initiative estime que cette dernière disposition ne peut s'appliquer qu'à des activités et projets revêtant un intérêt national.

Par ailleurs, le comité d'initiative affirme que la Confédération n'a toujours pas accompli le mandat constitutionnel qui lui est imposé par l'art. 67, al. 2, Cst. (favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes dans le domaine de la formation musicale). Il relève en outre que l'initiative n'exige pas qu'un nombre précis d'heures d'étude soit fixé, mais que la qualité de l'enseignement de la musique à l'école et l'égalité des chances en termes de formation musicale soient garanties. Le comité d'initiative estime que l'initiative n'empiète aucunement sur les compétences des cantons. À ses yeux, il s'agit plutôt de faire en sorte que la Confédération et les cantons encouragent ensemble la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

Quelques participants à la consultation rejettent certes le contre-projet, mais ils le préféreraient quand même à l'initiative si la question subsidiaire était posée (AR, NW, VD).

Le canton d'Obwald estime que d'éventuelles dispositions plus détaillées en matière de formation musicale auraient leur place dans les régimes d'encouragement visés à l'art. 28 LEC en relation avec l'art. 12 LEC, et non dans la Cst.

b) Concernant l'al. 1 du contre-projet (enseignement de la musique à l'école)

Le canton de Zurich pourrait approuver une disposition formulée en termes généraux qui inscrive la promotion de la formation musicale dans la Cst. Il salue en outre le fait que l'al. 1 du contre-projet se contente de prévoir une norme cible, sans transfert de compétences. Enfin, le canton de Zurich tient à relever que l'éventuel non-respect de cette norme cible n'entraînerait aucune sanction de la part de la Confédération.

Certains participants à la consultation sont d'avis que l'al. 1 du contre-projet constitue une concrétisation inutile – axée sur l'enseignement de la musique – de l'obligation faite à la Confédération et aux cantons, par l'art. 61a Cst., de veiller à la qualité de la formation (NW, OW et ZG). Pour sa part, le canton de Vaud rappelle que les démarches de l'accord HarmoS visant à assurer la qualité de l'enseignement concernent également la musique ; quant à l'encouragement des talents musicaux, il pourrait très bien être développé, selon lui, sans article constitutionnel supplémentaire, puisque la loi sur l'encouragement de la culture prévoit déjà des mesures de ce type.

Enfin, aux yeux de plusieurs partisans ou adversaires du contre-projet, l'al. 1 met l'accent de manière exagérée sur l'encouragement des élèves particulièrement doués, sans que l'impact de cette disposition leur paraisse très clair (voir plus haut, ch. 3.2.b).

c) Concernant l'al. 2 du contre-projet (formation musicale extrascolaire)

Certains cantons (OW et SH) considèrent que l'al. 2 du contre-projet est superflu, puisque la Confédération peut déjà, en vertu de l'art. 69, al. 2, Cst. et de l'art. 12 LEC, promouvoir la formation musicale extrascolaire. Trois cantons soulignent que l'art. 67, al. 2, Cst. et la loi sur les activités de jeunesse (RS 446.1) permettent déjà à la Confédération de prendre des mesures en faveur de ce type de formation (AI, SO et OW).

Partisans comme adversaires du contre-projet jugent problématique le fait que celui-ci attribue à la Confédération une nouvelle compétence législative applicable au domaine de la formation extrascolaire, qui est par essence facultative ; en principe, font-ils remarquer, l'usage veut que les activités de ce genre soient proposées, organisées et financées par les communes ou le secteur privé. La disposition concernée de l'avant-projet entraînerait par conséquent une intervention discutable de la Confédération dans un secteur relevant jusqu'ici d'une organisation subsidiaire, facultative et axée sur la demande (CDIP, AR, FR, JU, NW, NE, SO, SZ, VD et VS) ; une telle évolution peut certes être ressentie comme une valorisation bienvenue, mais aussi comme une formalisation excessive et une tendance à définir un cadre juridique trop contraignant (CDIP, NW, SO, SZ et VD). Le canton de Berne estime en outre que l'intervention de la Confédération risquerait de restreindre la marge de manœuvre importante dont disposent actuellement les communes et les écoles de musique pour ajuster à la réalité locale leurs décisions en matière d'organisation et de fonctionnement. Ce serait par exemple le cas si la Confédération imposait l'obligation de fixer le montant des frais d'inscription en fonction des revenus des familles des élèves, une telle mesure entraînant une charge administrative excessive ainsi que des frais supplémentaires pour les communes et les cantons (BE, ainsi que ZH pour ce qui est du dernier aspect évoqué). Le canton de Zoug rejette pour sa part intégralement l'al. 2 du contre-projet.

Par ailleurs, différents participants à la consultation réclament l'obligation, pour la Confédération, de contribuer au financement requis à supposer qu'elle édicte de nouveaux principes applicables à la formation musicale extrascolaire (AR et NW ; voir aussi plus haut, ch. 3.2.c).

3.4 Remarques générales sur l'initiative populaire « jeunesse + musique »

L'ensemble des cantons comme la CDIP rejettent l'initiative populaire « jeunesse + musique ». Ils invoquent notamment les raisons suivantes :

- Dans la mesure où l'initiative entend habiliter la Confédération à légiférer en matière de formation, elle est contraire à l'article constitutionnel sur la formation et à la répartition des compétences dans les domaines de la formation et de la culture (CDIP, AI, AR, FR, GE, JU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, VD, ZG et ZH). Lorsqu'il s'est prononcé, le 21 mai 2006, sur les articles constitutionnels relatifs à la formation, le peuple suisse a d'ailleurs clairement confirmé les attributions des cantons en la matière (JU, OW et VD). La mise en œuvre de l'initiative entraverait les efforts actuels d'harmonisation dans le domaine scolaire. Cette initiative est en outre inutile, étant donné que la Confédération dispose déjà d'une compétence subsidiaire lui permettant d'harmoniser certains paramètres si les efforts des cantons n'aboutissent pas (AI, JU, NW, OW, SO, VD et ZH).
- L'initiative est inutile, puisqu'elle porte sur une question – l'encouragement de la formation musicale extrascolaire – qui est réglée de manière satisfaisante par les dispositions en vigueur (AI, AR, NW, OW, SO et VD).
- Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures estime que l'initiative aurait des répercussions financières considérables.

4 Résumé

Le 29 novembre 2010, le DFI a envoyé en procédure de consultation abrégée le contre-projet de la CSEC-E à l'initiative populaire « jeunesse + musique ». L'ensemble des 26 cantons ainsi que le comité d'initiative et la CDIP ont pris position. La CDIP et tous les cantons rejettent l'initiative « jeunesse + musique ». En revanche, le contre-projet reçoit l'approbation de principe de la CDIP et d'une impo-

sante majorité de 20 cantons, mais il est rejeté par le comité d'initiative et par 6 cantons. Plusieurs remarques et préoccupations ont été formulées pendant la procédure. Les partisans du contre-projet retiennent que ce dernier, à la différence de l'initiative, respecte la répartition des compétences tracée par la Cst. entre Confédération et cantons dans le domaine de la formation. Certains partisans, notamment la CDIP, font du retrait de l'initiative la condition de leur approbation du contre-projet. De nombreux partisans et adversaires du contre-projet demandent que la Confédération participe aux coûts que générerait l'exécution de nouveaux principes régissant la formation musicale extrascolaire appliqués au niveau fédéral. Une partie des critiques porte sur le fait que le contre-projet privilégie trop fortement la promotion des talents. Certains jugent problématique que la Confédération, en édictant des principes relatifs à la formation extrascolaire, intervienne dans un domaine qui jusqu'ici était facultatif, réagissait à la demande et dont l'organisation était gérée par les communes ou le secteur privé. Les adversaires font en outre valoir que le contre-projet est superflu parce que l'obligation d'assurer une formation musicale de grande qualité existe déjà, que la promotion des talents peut s'appuyer sur le droit existant et que la Confédération, en vertu de l'art. 69, al. 2, Cst. et de l'art. 12 LEC, a la compétence expresse de promouvoir la formation musicale extrascolaire. Quant au comité d'initiative, il rejette le contre-projet parce que celui-ci ne prévoit qu'une norme cible pour la formation musicale à l'école, et qu'une telle formulation n'est pas assez contraignante.