

Initiative populaire "jeunesse+musique"; consultation d'un contre-projet direct

I. Initiative (pro memoria)

Art. 67a (nouveau) Formation musicale

1 La Confédération et les cantons encouragent la formation musicale, en particulier des enfants et des jeunes.

2 La Confédération fixe les principes applicables à l'enseignement de la musique à l'école, à l'accès des jeunes à la pratique musicale et à l'encouragement des talents musicaux.

II. Proposition de la CSEC-É

1. Libellé

Art. 67a (nouveau) Formation musicale

1 Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un enseignement de la musique de qualité à l'école et à encourager les talents musicaux.

2 La Confédération fixe les principes applicables à la formation musicale extrascolaire, en particulier celle des enfants et des jeunes.

2. Commentaires

L'administration fédérale et des experts ont été associés à l'élaboration du contre-projet. Ont collaboré au contre-projet en qualité d'experts : 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 contre-projet est basé sur les réflexions de principe suivantes :

- L'alinéa 1 de l'initiative, où il est question d'encourager la formation musicale extrascolaire par des aides financières, a été biffé dans le contre-projet, puisque le Parlement a pleinement tenu compte des objectifs de l'alinéa 1 de l'initiative en édictant l'art. 12 de la loi sur l'encouragement de la culture.
- Pour ce qui est de l'al. 2 de l'initiative, le contre-projet propose *une* modification d'importance : l'initiative demande que la Confédération édicte des prescriptions réglementant l'enseignement de la musique à l'école. Une telle compétence législative donnée à la Confédération représenterait une ingérence massive dans la souveraineté cantonale en matière scolaire. Le contre-projet prend en compte les grandes lignes de l'initiative, mais propose pour la mise en œuvre des aspirations de celle-ci d'établir une norme purement programmatique pour l'enseignement de la musique. Ainsi seulement il sera possible de prendre en compte la formation musicale à l'école sans enfreindre les dispositions constitutionnelles relatives à la formation.

Dans le détail :

- ad suppression de l'al. 1 de l'initiative : l'initiative a été déposée le 18 décembre 2008. Depuis cette date, beaucoup de choses se sont passées en relation avec l'encouragement de la musique extrascolaire. Le Parlement a adopté la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture) le 11 décembre 2009, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2012. L'encouragement de la formation musicale est inscrit à l'art. 12 ; il s'agit de la seule disposition d'encouragement à n'avoir pas reçu une forme potestative : elle figure comme une norme contraignante. En s'appuyant sur cette formulation plutôt vague, la Confédération peut soutenir financièrement tous les projets imaginables de formation musicale. Il appartiendra au Parlement, dans le cadre de la discussion du message sur le financement de la culture pour la période 2012 à 2015 (message culture) de traiter des ressources financières à accorder à la formation musicale. Une disposition constitutionnelle supplémentaire consacrée au financement de la formation musicale n'est pas nécessaire après ce qui vient d'être exposé. Pour cette raison, le contre-projet prévoit ainsi de supprimer l'al. 1 de l'initiative.
- ad al. 1 du contre-projet : Les initiants entendent accorder à la Confédération une compétence législative de principe pour l'enseignement de la musique à l'école. Dans le message concernant l'initiative populaire, le Conseil fédéral a longuement exposé les problèmes touchant le fédéralisme qu'entraînerait cette attribution de compétence à la Confédération. C'est sur ce

problème précis de l'attribution de compétences que le Conseil fédéral et la CDIP font porter leur critique de l'initiative. Le contre-projet prend en compte ces considérations : premièrement l'al. 1 du contre-projet établit sans équivoque qu'aucun déplacement de compétences n'aura lieu dans le domaine scolaire par rapport à la situation actuelle (« Dans les limites de leurs compétences respectives »). Deuxièmement, l'al. 1 du contre-projet est formulé comme une norme programmatique (« s'emploient à ») : les deux échelons fédéraux doivent s'employer dans le cadre de leurs compétences respectives à promouvoir un enseignement musical de qualité et garantir ainsi une haute qualité de formation au sens de l'art. 61a Cst. Dans les domaines scolaires qu'il appartient à la Confédération de réglementer, il faudra examiner si les écoles professionnelles devront offrir à l'avenir des cours facultatifs de musique (éventuellement en complétant l'art. 20, al. 4 de l'ordonnance sur la formation professionnelle). Les cantons seront tenus de prendre en compte la norme programmatique, notamment dans l'élaboration du Lehrplan 21. Quant à la qualité de l'enseignement scolaire au degré primaire, le contre-projet astreint les cantons à s'attaquer aux problèmes incontestés et bien connus des qualifications parfois lacunaires des enseignants chargés des leçons de musique. La CDIP a déjà mis des propositions sur la table (Règlement concernant l'obtention de qualifications supplémentaires, notamment pour la musique).

La norme programmatique contenue dans l'alinéa 1 du contre-projet n'est pas assortie de la possibilité pour la Confédération de prendre des sanctions directes contre les cantons qui ne l'observeraient pas. Le contre-projet s'appuie sur les notions de partenariat et de coopération entre la Confédération et les cantons. Du reste, il serait impossible de faire appliquer les prescriptions fédérales que les initiants réclament de leurs vœux, celle par exemple concernant le nombre minimum de leçons de musique. L'exemple des leçons de sport le montre bien. Les trois heures de leçons de sport prescrites par la Confédération ne sont pas observées partout. Il est tout simplement impossible de faire exécuter des obligations de ce type contre la volonté des cantons. La Confédération ne va pas envoyer les forces de l'ordre pour obliger les écoles à mettre en place les leçons. Sur ce point-là, les initiants promettent plus qu'il n'est possible d'appliquer et d'obtenir. Le contre-projet s'appuie par contre sur la faisabilité effective et sur la conformité à la Constitution.

L'alinéa 1 du contre-projet reprend aussi l'aspect de l'encouragement des talents mentionné dans l'initiative. L'encouragement des talents est un sujet qui concerne aussi bien le domaine scolaire que le domaine extrascolaire. Pour ce qui est du domaine scolaire, l'encouragement des talents est intégré dans la norme programmatique. Dans le domaine extrascolaire, la Confédération peut, selon l'al. 2 du contre-projet, fixer les principes de l'encouragement des talents et soutenir les talents musicaux par des aides financières sur la base de l'art. 12 de la loi sur l'encouragement de la culture.

- ad al. 2 contre-projet : L'« accès des jeunes à la pratique musicale » selon l'al. 2 du texte de l'initiative est un objectif essentiel des initiants. A travers cette formule, ils veulent faire en sorte que tous les enfants et les jeunes, quelle que soit leur situation économique, aient la possibilité d'apprendre à jouer d'un instrument. Pour ce faire, les initiants voudraient que la Confédération prescrive aux cantons de reconnaître les écoles de musique en tant qu'institutions de formation dans les législations cantonales, afin d'assurer ainsi une base au financement des écoles de musique (cf. « Explications concernant l'initiative », citées au chiffre 3.2 du Message du Conseil fédéral sur l'initiative). Une telle proposition peut égarer ; en effet, il ne suffit pas de reconnaître les écoles de musique dans les législations cantonales pour leur assurer un financement suffisant et permettre aux enfants et aux jeunes issus de familles défavorisées d'avoir accès à la pratique musicale. Le contre-projet utilise donc une autre terminologie et un autre concept. L'al. 2 du contre-projet assigne à la Confédération la compétence d'édicter les principes de la formation musicale extrascolaire des enfants et des jeunes. Sur la base de cette compétence, la Confédération pourrait par exemple obliger les cantons à présenter une offre minimale d'écoles ou de cours de musique, et à stipuler que l'écolage des écoles de musique soit obligatoirement fixé en fonction des revenus des familles des élèves. De telles mesures permettraient d'avoir l'assurance qu'une offre suffisante existe bien, ouverte aux enfants et aux jeunes issus de familles défavorisées. L'al. 2 du contre-projet repose sur un concept grâce auquel des succès peuvent être réalisés rapidement. Par contre, inscrire les écoles de musique dans les législations cantonales

comme le proposent les initiants ne permettrait pas aux enfants et aux jeunes de toutes les classes sociales d'apprendre un instrument de musique.