

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 3 avril 2019)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret soumettant au vote du peuple :**

- a) l'initiative législative populaire**
« pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel »
- b) le contre-projet du Grand Conseil**
« Promotion de la formation préprofessionnelle en musique au Conservatoire de musique neuchâtelois et soutien aux ensembles musicaux du canton »

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La situation de l'antenne neuchâteloise (HEM-NE) de la Haute École de Musique de Genève (HEM-Genève), est un sujet sensible au sein de notre République, preuve en est l'initiative législative populaire qui sera éventuellement soumise au vote du peuple neuchâtelois, si le Grand Conseil ne devait pas suivre l'avis de la majorité de la commission.

La commission s'est donc penchée attentivement sur le rapport 19.007 du Conseil d'État et sur son contre-projet afin de mieux cerner les motivations profondes d'une telle décision.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

La commission est constituée de la manière suivante :

Président : M. Jean-Jacques Aubert
Vice-président : M. Jean-Claude Guyot
Rapporteur : M. Patrice Zürcher
Membres : M^{me} Zoé Bachmann
M^{me} Corinne Bolay-Mercier
M. Grégoire Cario
M^{me} Martine Docourt Ducommun
M. Baptiste Hurni
M. Fabien Fivaz
M. Philippe Haerberli
M. Alexandre Houlmann
M^{me} Johanne Lebel Calame
M. Michel Robyr
M. Nicolas Ruedin
M. Yves Strub

Dès le 14 novembre 2019, M. Baptiste Hurni a été remplacé par M^{me} Laurence Vaucher et M. Fabien Fivaz a été remplacé par M. Sébastien Frochaux.

Le 28 octobre 2019, la commission a reçu deux représentants du comité d'initiative, à leur demande, et le directeur du Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE), sur invitation de la commission.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission s'est réunie sept fois dès le 4 juin 2019 afin d'examiner le rapport 19.007 du Conseil d'État et son contre-projet. Elle a étudié dans le détail le rapport du Conseil d'État et a cherché à obtenir des compléments d'information de différentes sources afin de vérifier et de clarifier son contenu.

Les commissaires ont débattu de la pertinence du contre-projet, des données fournies dans le rapport 19.007 du Conseil d'État, ainsi que de la situation de l'enseignement musical préprofessionnel dans notre canton.

De longs débats ont porté sur la recevabilité du contre-projet présenté par le Conseil d'État, l'unité de matière entre celui-ci et l'initiative législative populaire « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel » étant controversée. En effet, la République et Canton de Neuchâtel ayant déjà été désavouée par le Tribunal fédéral sur sa conception de l'unité de matière dans un passé récent, les commissaires voulaient obtenir des garanties à ce sujet.

Enfin, la commission a traité les amendements déposés durant ses travaux (cf. 3.6).

3.1. Unité de matière entre le contre-projet et l'initiative législative populaire

3.1.1. Introduction

Le service juridique de l'État (SJEN) a fourni à la commission un avis de droit daté du 4 juin 2019. La commission a débattu de la pertinence de demander un second avis de droit externe, en complément et indépendant de celui du SJEN. La grande majorité de la commission a décidé de demander un avis de droit externe et complet.

3.1.2. Position du Conseil d'État

Selon le Conseil d'État, le contre-projet a pour but de proposer une solution différente sur un sujet identique. L'unité de matière doit permettre de préserver l'intégrité du vote du citoyen. Or, si l'objectif de l'initiative est d'assurer un enseignement de la musique professionnelle dans le canton, le contre-projet vise à favoriser l'accès à la formation musicale professionnelle, sans l'impératif d'un enseignement dispensé dans le canton même. Il s'agit donc d'une alternative qui paraît admissible au SJEN et au Conseil d'État, en ce qui concerne l'unité de matière.

3.1.3. Position de certains commissaires

Selon plusieurs commissaires, l'unité de matière n'est pas clairement établie, car l'initiative veut assurer une structure destinée à une formation professionnelle, alors que le contre-projet veut encourager la formation préprofessionnelle. Cette distinction entre « professionnel » et « préprofessionnel » est l'élément prépondérant qui introduit le doute sur l'unité de matière entre les deux objets.

En fait, l'électeur-trice doit pouvoir être en mesure de faire une appréciation globale de l'objet de la votation pour décider s'il/elle est d'accord avec les buts poursuivis et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Cette appréciation globale n'est pas possible si les divers aspects de l'objet en question sont trop disparates et qu'ils suivent des objectifs trop différents.

En résumé, un contre-projet ne peut pas répondre à une autre question que l'initiative. Il doit poursuivre le même but, afin de mettre l'initiative et le contre-projet sur un pied d'égalité.

3.1.4. Position des avis de droit

a) Avis du Service Juridique de l'État de Neuchâtel (SJEN)

Selon le SJEN, un contre-projet doit être une alternative à l'initiative et doit ainsi concerner la même matière, mais ne doit pas nécessairement poursuivre le même but, car le principe du contre-projet est fondé sur la compétence législative du parlement, lequel n'est pas limité par le lancement d'une initiative.

L'initiative traite de la formation professionnelle dans le domaine de la musique et le contre-projet traite également de la formation professionnelle dans le domaine de la musique.

Il ressort que l'initiative veut assurer une formation musicale accréditée sur le territoire cantonal, alors que le but du contre-projet, bien qu'il ne soit pas identique à l'initiative, est similaire, puisqu'il entend favoriser l'accès pour les Neuchâtelois-es à une formation professionnelle dans le domaine de la musique.

Le SJEN résume les objectifs respectifs des deux objets comme suit :

L'initiative préconise :

- a) d'enseigner la musique *professionnelle* jusqu'au Master ;
- b) de l'enseigner *dans le canton* ;
- c) de promouvoir la filière *professionnelle*.

Le contre-projet préconise :

- a) de promouvoir *les étudiant-e-s neuchâtelois-es qui se destinent à des études professionnelles* ;
- b) de promouvoir la formation *préprofessionnelle* dans le canton ;
- c) de développer des collaborations entre les divers milieux de la musique, dans le canton de Neuchâtel.

En fait, le thème reste la musique, son enseignement et en particulier l'enseignement professionnel. Le peuple doit donc se prononcer sur :

- a) Garantir une formation musicale professionnelle sur sol neuchâtelois

OU

- b) Favoriser l'accès à la formation professionnelle des Neuchâtelois-es en encourageant et soutenant dans notre canton la voie de formation qui y mène, plutôt que d'offrir une formation professionnelle sur sol neuchâtelois.

La matière traitée étant la même dans les deux cas, il existe incontestablement, selon le SJEN, un rapport suffisant entre le contre-projet et l'initiative, de sorte qu'ils peuvent être présentés ensemble en votation populaire.

b) Avis de M. Etienne Grisel, professeur honoraire de droit constitutionnel à l'Université de Lausanne

La commission a demandé au professeur Etienne Grisel un avis de droit indépendant de celui du SJEN. Son avis rejoint les conclusions du SJEN.

Alors que l'initiative tend à l'adoption d'une disposition contraignante sur le maintien du site de formation professionnelle sur territoire neuchâtelois, le contre-projet cherche plutôt à faciliter la fréquentation d'une haute école de musique en dehors du canton. Entre les deux versions, la divergence est donc notable.

En fait, les deux textes devraient être en « étroit rapport (...) afin que l'électeur soit mis en présence d'une véritable alternative ». Cependant, il est dans la nature des choses que le contre-projet diverge de l'initiative, dont il propose « une version améliorée » ou « oppose à une idée jugée critiquable une autre idée plus acceptable ».

Il importe que les deux objets soient en relation étroite et touchent le même domaine. En définitive, il semble essentiel que les deux textes ne soient pas étrangers l'un à l'autre, mais qu'ils soient liés par leur substance.

Il faut également tenir compte que dans la mesure où chaque citoyen a le droit d'accepter les deux textes, puis de marquer sa préférence pour l'un d'eux s'ils sont acceptés tous les deux, la libre formation de la volonté populaire paraît garantie, ce qui est essentiel.

En outre, un contre-projet se présente souvent comme un moyen terme entre la position défendue par les auteurs de l'initiative et le statu quo.

En l'occurrence, la principale différence entre l'initiative et le contre-projet consiste dans le fait que la première impose le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton, presque dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle, alors que le second y renonce et vise à soutenir et développer une formation préprofessionnelle dans le canton, afin de faciliter l'accès à une formation professionnelle des jeunes Neuchâtelois-es hors du canton.

Le contre-projet a-t-il un lien assez étroit avec l'initiative pour satisfaire à l'exigence de l'unité de matière ?

À cet égard, il saute aux yeux que le contre-projet pourrait difficilement maintenir la formation musicale professionnelle sous la forme actuelle, sous peine de perdre toute signification. Autrement dit, s'il reprenait le principe énoncé par l'initiative, il ne serait plus un contre-projet proprement dit, mais plutôt la copie de la demande populaire sur le point essentiel ; il n'aurait donc plus de sens.

Si l'on voulait obliger le Grand Conseil à reprendre cet élément central de l'initiative, on priverait en réalité le parlement de son droit de rédiger avec une certaine marge de manœuvre un contre-projet opposé à l'initiative.

Il paraît décisif que le contre-projet concerne effectivement le même domaine que l'initiative et qu'il comporte une alternative véritable entre deux termes proposés aux citoyens : le maintien de la formation professionnelle dans le canton ou son remplacement par des mesures qui la facilitent, mais en dehors du canton de Neuchâtel.

Il serait difficile de prétendre que le citoyen n'a pas ici la possibilité de s'exprimer librement et en connaissance de cause. Dès lors que l'article 113 de la loi sur les droits politiques (LDP) permet à chacun d'accepter simultanément l'initiative et le contre-projet, puis de marquer sa préférence pour l'un ou pour l'autre texte s'ils sont tous les deux acceptés, le droit démocratique paraît être respecté.

En conclusion, le contre-projet défini par l'article 2 du projet de décret du Conseil d'État du 3 avril 2019 destiné à être opposé à l'initiative populaire « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel » respecte l'unité de matière, telle qu'elle résulte de la jurisprudence du Tribunal fédéral, en application de l'article 34 de la Constitution fédérale.

3.1.5. Position de la commission

La commission a pris bonne note de la concordance des deux avis de droit sur le respect de l'unité de matière et a décidé de faire sienne cette position, ce qui lui a permis d'avancer de manière confiante dans ses travaux pour présenter son rapport au Grand Conseil.

3.2. Acceptation par le peuple du contre-projet et de l'initiative législative populaire

Si le Grand Conseil refuse l'initiative et accepte le contre-projet, les deux objets seront soumis ensemble à votation populaire. Le peuple pourra alors accepter ou refuser l'un des deux objets, voire les deux. En cas d'acceptation des deux objets, il devra nécessairement marquer sa préférence en répondant à une question subsidiaire selon l'article 113 LDP.

3.3. Examen du rapport du Conseil d'État 19.007

3.3.1. Introduction

L'examen approfondi du rapport du Conseil d'État sur l'historique et la situation actuelle de l'antenne neuchâteloise de la HEM-Genève a permis d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les raisons de cette décision, notamment en termes financiers.

Selon le rapport du Conseil d'État, l'analyse conduite en collaboration avec la direction de la HEM-Genève, y compris le responsable de la HEM-NE, n'a pas permis d'identifier des possibilités d'économies substantielles. Dès lors, le Conseil d'État poursuivant son objectif de réduction des charges, a décidé d'une fermeture complète de la HEM-NE et a opté pour un financement des études professionnelles hors canton.

Toutefois, certains chiffres et arguments cités dans le rapport du Conseil d'État, une partie des précisions apportées, ainsi que quelques éléments relevés n'ont pas convaincu la majorité de la commission de la justesse des montants d'économies avancés par le Conseil d'État et par extension, du bien-fondé de la mesure préconisée.

Les points ci-dessous développent les thèmes traités lors des travaux de commission, afin que le Grand Conseil puisse en prendre connaissance dans ses futurs débats.

3.3.2. Traitement de la convention avec le canton de Genève

La commission s'est interrogée sur l'opportunité de négocier à nouveau cette convention, voire d'en conclure une avec d'autres cantons. Elle entend bien le discours du Conseil d'État sur les économies à réaliser, mais elle s'étonne du manque d'action de la part du Conseil d'État depuis la signature en 2008 de cette convention considérée comme « défavorable » par le Conseil d'État.

Il a été expliqué aux commissaires qu'un groupe de travail du Conseil d'État s'est effectivement penché sur une révision de la convention, avec pour objectif un rééquilibrage financier correspondant à la situation de 2008, les charges ayant augmenté de 400'000 francs depuis sa signature.

Face à cette augmentation, le groupe de travail avait envisagé une réduction du nombre d'étudiants sur site neuchâtelois, et y avait renoncé puisque les économies attendues pourraient être réalisées uniquement en renonçant à une filière complète.

La commission s'est demandé si la fermeture de l'antenne neuchâteloise mettrait en péril l'accréditation de la HEM-Genève. Elle a appris que celle-ci est liée à des conditions, notamment celle d'avoir un certain nombre d'étudiants dans chaque discipline, y compris dans les disciplines enseignées au sein de son antenne neuchâteloise. La réduction linéaire du nombre d'étudiants sur le site neuchâtelois, respectivement de 25 ou de 50 étudiants, aurait impliqué que dans certaines disciplines, le nombre minimum d'étudiants ne soit plus atteint, ce qui par voie de conséquence aurait remis en question l'accréditation de la HEM-Genève.

La négociation d'une nouvelle convention avec une autre HEM aurait pour effet de changer l'offre de formation, en fonction du mandat de la HEM concernée (par exemple du jazz dans le cadre de la Haute école de musique de Lausanne, au lieu de la musique classique dans le cadre de la HEM-Genève). Une telle réorientation pourrait avoir un coût, mais pour l'heure, aucune étude n'a été menée en ce sens.

Toutefois et malgré les contraintes liées aux lois, ordonnances et conventions qui régissent la formation des HES, notamment l'obligation de consulter les partenaires de la HES-SO, l'une ou l'autre option devra être envisagée par le Conseil d'État en cas d'acceptation de l'initiative législative populaire. Le Conseil d'État annonce que d'autres économies devront être trouvées au sein du Département de l'éducation et de la famille (DEF). La commission rappelle que toute décision en la matière appartiendra au Grand Conseil dans le cadre de l'élaboration du budget de l'État.

Fort de sa volonté de trouver des économies substantielles pour le canton de Neuchâtel, le Conseil d'État considère que la fermeture de la HEM-NE permettra une économie d'environ 2,2 millions de francs en moyenne par an. Après examen approfondi, la majorité de la commission n'a pas été convaincue par les chiffres avancés par le Conseil d'État (cf. ci-dessous).

Le Conseil d'État estime que la formation professionnelle peut aisément se faire dans d'autres cantons, comme en témoigne le nombre de Neuchâtelois-es qui étudient déjà hors canton. Une partie de la commission rappelle que le bénéfice de la présence de la HEM-NE ne se limite pas à la formation des étudiant-e-s neuchâtelois-es.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que la formation préprofessionnelle qui permet d'accéder à la formation professionnelle, notamment dispensée par le Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE), doit être renforcée, car elle correspond davantage aux missions de l'État, d'où la proposition d'un contre-projet HEM. La commission souscrit à ce constat et à ce projet. Une partie de la commission considère que le projet pourrait ou devrait être développé hors du débat sur le maintien ou la suppression de la HEM-NE.

Enfin, le Conseil d'État estime qu'une telle décision n'engendrerait pas d'éventuelles mesures de rétorsion de la part des autres membres de la HES-SO, puisque la politique fédérale en matière de HES et les dispositions propres à la HES-SO ont été édictées dans un esprit de liberté.

3.3.3. Fréquentation de la HEM-NE

La commission s'est penchée sur un argument majeur du Conseil d'État : la faible fréquentation de l'antenne neuchâteloise par des étudiant-e-s neuchâtelois-es. La majorité des commissaires a souligné le fait que les institutions de formation supérieure, comme les universités et les HES/HEM, doivent faire montre d'un rayonnement intercantonal et international, et que la présence d'étudiant-e-s non neuchâtelois-es, suisses et étrangers/-ères, constitue un gage de qualité et une source de financement aussi bien privé que public (fédéral et intercantonal) non négligeable. Toutefois, la minorité des commissaires relève que les arguments portant sur le gage de qualité et les sources de financement privé ne reposent sur aucune étude suffisamment étayée.

Le Conseil d'État relève toutefois que la HEM-NE ne représente malheureusement pas le premier choix des Neuchâtelois-es qui optent pour une formation musicale professionnelle. Certains commissaires répondent que la HEM-NE n'offre une formation que dans certains domaines (chant, piano, cordes) à l'exclusion d'autres (vents, percussion, jazz, musique à l'école, etc.), que les étudiant-e-s neuchâtelois-es ont souvent de bonnes raisons d'élargir leur horizon professionnel après douze ans d'études de base et préprofessionnelles dans le canton, et que l'attractivité de la HEM-NE n'est pas nécessairement mise en cause. De plus, la majorité de la commission relève que la faible fréquentation de la HEM-NE par des Neuchâtelois-es est peut-être liée à une formation préprofessionnelle insuffisamment développée.

3.3.4. État des lieux financier

a) Frais d'écolage

La commission s'est interrogée quant à la possibilité d'augmenter les frais d'écolage pour compenser partiellement les charges du canton. Malheureusement, cette solution a toujours été rejetée par les instances concernées de la HES-SO, y compris après l'annonce de la résiliation de la convention. La commission note toutefois que, comparativement, les frais d'écolage perçus dans le cadre de la HES-SO sont plus bas que dans d'autres HEM. Certains commissaires préconisent, en cas d'acceptation de l'initiative, qu'une nouvelle négociation ait lieu sur ce point.

b) Locaux

Les coûts liés aux locaux utilisés par la HEM-NE ont été largement évoqués. Cette charge incombe au canton pour plus de 600'000 francs. La commission a pris note que les mêmes locaux étaient occupés en alternance par la HEM-NE (matin) et le CMNE (après-midi, surtout depuis 16h00). De ce fait, la suppression de la HEM-NE n'entraînerait pas la disparition des charges du bâtiment, propriété de l'État. Il n'y a donc pas ou très peu d'économies réalisables dans ce domaine, en particulier si les locaux sont dès lors entièrement à charge du CMNE.

Le Conseil d'État annonce que d'autres acteurs, privés ou publics, pourraient être intéressés par le site de la gare : la HE-Arc manque de locaux et pourrait louer une partie de ceux occupés actuellement par la HEM-NE.

En tous les cas, il est difficile à ce stade d'évaluer concrètement et précisément les économies réalisables selon les divers scénarios envisageables. Le Conseil d'État est conscient qu'une réflexion plus globale doit avoir lieu, mais à ce jour il n'a pas de plan concret pour la réutilisation de ces locaux.

c) Caisse de pensions

La question de la Caisse de pensions a fait l'objet de quelques échanges. Le rapport du Conseil d'État mentionne le montant, calculé au 1^{er} janvier 2018, de 2'984'000 francs correspondant au coût de la sortie, au 1^{er} janvier 2022, du personnel de la HEM-NE de prévoyance.ne. La Commission prend acte qu'il s'agit là d'une estimation du montant maximal du coût de la sortie du personnel concerné ; en effet, comme mentionné dans le rapport, une clarification est attendue sur la question de savoir si le degré de couverture de la caisse de pensions, à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité de sortie, intègre la réserve de fluctuation de valeur de 270 millions de francs ; dans cette hypothèse, le coût de la sortie sera inférieur.

d) Économies réalisables

Sur la base des éléments évoqués sous lettres b-c, il apparaît qu'une partie des économies annoncées dans le rapport du Conseil d'État ne sont pas réalisables. Plusieurs éléments restent encore inconnus et les économies réalisables se situeraient dans une fourchette entre 800'000 francs (selon les initiants, cf. ci-après) et 2'327'019 francs (selon le rapport du Conseil d'État).

La commission prend acte du fait que l'économie réalisable sur l'avantage de site (1'009'288 francs) et l'avantage de bien public (421'069 francs), selon les chiffres de 2018, s'élève à 1'430'357 francs, dont il faut déduire un surplus d'écolage de Neuchâtelois-es de 103'000 francs, pour un total de 1'327'357 francs.

La commission est divisée sur la question de la fiabilité des chiffres et des estimations. Une partie de la commission considère en outre que l'approche du Conseil d'État ne tient pas compte du manque à gagner pour le canton, en termes de subventions fédérales et d'aides financières intercantionales (que le rapport du Conseil d'État évalue à 2,24 millions de francs sur la base de l'exercice 2018), et ne fait aucun cas des apports privés (écolages des étudiants étrangers, bourses et autres soutiens financiers dont bénéficient les étudiant-e-s). Certains commissaires relèvent toutefois que les dépenses des étudiant-e-s restent traditionnellement relativement modestes. En conclusion, une partie de la commission n'est pas convaincue du bénéfice financier que retirerait le canton en cas de fermeture de la HEM-NE.

3.4. Compléments au rapport du Conseil d'État 19.007

3.4.1. Audition d'une délégation du comité d'initiative

Une délégation du comité d'initiative a été reçue pour s'exprimer au sujet du rapport 19.007

du Conseil d'État et de son contre-projet.

D'entrée, il a été expliqué que la situation actuelle découle de celle d'il y a environ dix ans, lorsque la formation professionnelle avait été extraite du Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE). La reprise par la HEM était considérée à ce moment-là comme une belle opportunité.

a) Finances et fréquentation

Le comité d'initiative estime que les économies annoncées dans le rapport du Conseil d'État sont fausses et se montent plutôt autour des 800'000 francs à 1'000'000 francs au maximum.

Le comité d'initiative déplore le manque de dialogue du Conseil d'État. Il relève également le peu d'expertise dont le Conseil d'État a fait preuve, tant au niveau des économies évaluées (locations, etc.) que des pertes potentielles (subventions diverses, recettes fiscales, dépenses de consommation, etc.) pour le canton.

Il regrette également l'absence de solutions alternatives pour augmenter la fréquentation d'étudiant-e-s suisses et neuchâtelois-es.

Enfin, le comité d'initiative aurait souhaité que le Conseil d'État renégocie la convention avec la HEM-Genève sur les points suivants :

- Une diminution du nombre d'étudiants à Neuchâtel pour réaliser de substantielles économies ;
- Un changement d'orientation générale du site en choisissant des formations plus directement en phase avec la vie musicale du canton (par ex., classe de direction de chœur).

b) Contre-projet

Le comité d'initiative constate que le contre-projet du Conseil d'État est de nature différente et ne répond pas à la préoccupation de l'initiative. Les intentions contenues dans le contre-projet sont bonnes, mais il se demande pourquoi le Conseil d'État en fait un contre-projet alors qu'en 2015, il a diminué la voilure des classes préprofessionnelles du CMNE.

Il se demande aussi pourquoi le retour à une meilleure situation pour le CMNE ne serait pas également possible de la propre initiative du Conseil d'État, sous réserve d'approbation du budget par le Grand Conseil.

c) Rayonnement de la HEM-NE

Il est à relever qu'à l'occasion du constat d'une importante baisse démographique du canton en 2018, le Conseil d'État a affirmé que le canton pouvait s'appuyer sur des atouts solides, dont l'attractivité de l'offre culturelle ainsi que la diversité et la qualité de l'offre de formation.

La HEM-NE rayonne et peut le faire encore plus : ce n'est donc pas le moment de se priver de ses atouts. Elle a d'ailleurs mené une étude sur l'intégration des étudiants dans le paysage musical du canton de Neuchâtel pour l'année académique 2018-2019.

Ainsi, des professeurs sont formés dans la région et apportent des talents au canton. Il a été également souligné que les musiciens sont des personnes pleines de ressources, capables d'organiser des concerts d'excellente qualité avec des moyens très réduits. Le monde musical neuchâtelois est un écosystème où les interactions sont fortes et multiples. Il faut craindre que la disparition de la HEM-NE ne conduise au départ de certains musiciens et à une péjoration de la vie musicale du canton.

d) Collaboration avec le Conservatoire (CMNE)

Le comité d'initiative précise qu'il existe une synergie entre le CMNE et la HEM-NE, ce qui implique que de facto la séparation des deux entités aurait indubitablement un impact sur la formation préprofessionnelle.

Par exemple, la labellisation des cours préprofessionnels du CMNE requiert qu'ils répondent à de nombreux critères exigeants. Dans ce contexte, il est essentiel que le CMNE ait une HEM de proximité à ses côtés. La location des locaux par les deux entités ne se reporterait plus que sur le CMNE. D'autre part, il y a l'effet d'entraînement des classes professionnelles pour la vie d'un conservatoire. Enfin, la HEM-NE assure une certaine émulation dans les milieux artistiques.

3.4.2. Audition du directeur du Conservatoire de Musique Neuchâtelois (CMNE)

Le directeur du CMNE a expliqué aux commissaires que dans l'institution qu'il dirige, tout est fait pour bien encadrer les jeunes et leur offrir une formation « assez jalousée par les autres écoles ». Les jeunes sont préparés pour être des musiciens à part entière et non uniquement des interprètes. La formation est très axée sur l'interculturalité et l'interdisciplinarité.

a) Label « Pre-College »

D'après son directeur, le CMNE est bien profilé pour obtenir ce label et remplit d'ores et déjà la plupart des critères y relatifs :

- la vision, la ligne directrice et le programme de formation ;
- le potentiel d'intégration aux hautes écoles ;
- le profil d'encouragement et l'environnement pédagogique défini ;
- la coopération et l'organisation ;
- la transparence financière ;
- l'assurance qualité ;
- la transparence des chiffres clés de l'institution.

Toutefois, un dernier critère, le critère quantitatif, reste problématique, car il stipule un minimum de dix élèves par volée, soit trente élèves, voire un peu plus si l'on prend en compte les abandons en cours d'études. De plus, deux tiers de chaque volée doivent réussir leur entrée en formation professionnelle. Actuellement, il n'y a que vingt élèves sur les trois ans d'études préprofessionnelles, soit moins qu'exigé. Le directeur du CMNE a assuré la commission de solutions possibles¹. La commission a longuement discuté de la situation problématique de la formation préprofessionnelle dans le canton de Neuchâtel, avec ou sans la présence de la HEM-NE.

b) Locaux

Concernant les locaux, ils ne sont occupés que la journée par la HEM-NE et dès 16h00, par le CMNE pour la quasi-totalité. Selon le directeur, il est donc possible de louer ces locaux pour une autre activité en matinée et en début d'après-midi. Toutefois, chaque salle abrite actuellement un voire deux pianos à queue, ce qui prend passablement de place.

c) Collaboration avec la HEM-NE

Quant à la collaboration dite verticale, entre la formation préprofessionnelle et la formation professionnelle, elle ne se fait qu'au niveau des instruments enseignés à la HEM-NE. Il existe donc pour la majorité des instruments du CMNE des collaborations avec d'autres

¹ Communiqué du CMNE daté du 15 janvier 2020 portant sur la nouvelle filière préprofessionnelle en comédie musicale.

hautes écoles de musique.

Enfin, le directeur du CMNE estime que le risque est faible que les personnes qui enseignent tant au CMNE qu'à la HEM-NE ne quittent leur poste en cas de fermeture de cette dernière, car la concurrence est rude pour obtenir une place dans un autre conservatoire.

d) Écoles de musique communales

Le CMNE dispense des prestations de formation de base similaires à celles des écoles de musique communales sur l'ensemble du canton (sur dix-sept sites). Le CMNE est une institution ouverte aux habitant-e-s de La Chaux-de-Fonds et du Locle, et son directeur affirme que le CMNE a la capacité d'accueillir tous les élèves des écoles de musique communales.

Certes, le coût par élève se trouve être un peu plus élevé au CMNE. Cela est essentiellement dû au fait que le CMNE a plus de charges à assumer, telles que les infrastructures, des charges salariales et sociales plus élevées, etc.

3.4.3. Nouvelles filières

Faisant suite à l'audition de la délégation du comité d'initiative et dans le cadre d'une nouvelle négociation de la convention, la commission préconise une discussion avec la HEM-Genève afin d'évaluer l'opportunité d'autres filières au sein de la HEM-NE. Il pourrait par exemple n'y avoir qu'une filière délivrant des titres de niveau bachelor.

a) Bachelor uniquement

Étant donné que l'accréditation est accordée à la HEM-Genève et non à une antenne, il n'y aurait donc pas de problème à ouvrir une telle filière.

Cependant le problème ne se situe pas au niveau de l'accréditation, mais bien au niveau des économies, objectif de la mesure préconisée par le Conseil d'État et décrite dans le rapport examiné par la commission. Dans cette perspective, la filière uniquement bachelor serait plus coûteuse que l'actuelle (bachelor + master).

En effet, le coût par étudiant en bachelor est plus élevé qu'en master, notamment en raison du nombre de cours théoriques plus important dans cette première filière.

En 2018, les coûts par équivalent plein-temps (EPT) d'étudiant et par filière à la HEM-NE se montaient à :

	Fr.
Bachelor Musique	51'161.-
Master Pédagogie musicale	30'175.-
Master Interprétation musicale	37'433.-

L'organisation d'une filière bachelor est donc plus onéreuse qu'une filière bachelor et master, ou master uniquement.

En outre, la pratique chez les étudiant-e-s en musique est de rester plus de 3 ans avec un-e même professeur-e. Dès lors, séparer les bachelors des masters ne correspond pas à la pratique des musicien-ne-s.

Cette option avait été déjà écartée en son temps par les directions de la HEM-Genève et de la HEM-NE. Outre la question financière, se posaient également des questions de synergies nécessaires entre les bachelors et les masters.

b) Master uniquement

L'option d'une filière master uniquement a aussi été étudiée, mais une telle formation toucherait semble-t-il moins de subventions fédérales et de financements intercantonaux

qu'avec le régime actuel. Il y aurait donc une charge supplémentaire pour le canton.

En outre et comme relevé ci-dessus, la séparation des filières bachelors et masters ne correspond pas à la pratique des musicien-ne-s.

3.5. Vote d'entrée en matière

Par 12 voix et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret du Conseil d'État, puis de le modifier comme suit :

3.6. Examen du projet de décret du Conseil d'État

3.6.1. Article premier

Amendement Jean-Jacques Aubert

a) Soumettre l'initiative législative au vote du Grand Conseil

En se basant sur l'article 110, alinéa 2, de la loi sur les droits politiques (LDP), il est laissé deux options au Grand Conseil pour traiter une initiative législative rédigée de manière générale : la première est de l'approuver et d'y donner suite ; la seconde est de la soumettre directement au vote du peuple, avec ou sans recommandation, ainsi qu'avec ou sans contre-projet.

Certains commissaires suggèrent que le décret soit complètement amendé, afin de proposer au Grand Conseil un décret composé d'un article unique acceptant l'initiative législative, car le projet de décret du Conseil d'État ne le permet pas. Si cette solution devait être choisie, le vote populaire n'aurait pas lieu, puisque le Grand Conseil accepterait l'initiative législative populaire.

Cependant, en cas de refus de cet amendement par le Grand Conseil, cette initiative serait soumise au peuple, au travers de l'article premier non amendé du projet de décret du Conseil d'État.

Le Conseil d'État rappelle que le comité d'initiative souhaite un vote populaire. Il lui paraît donc pertinent de soumettre l'initiative au peuple, accompagnée d'un contre-projet ainsi que le prévoit le projet de décret. Cet avis est partagé par la minorité de la commission qui estime que cet amendement retire au peuple l'opportunité de se prononcer sur ce sujet hautement sensible et politique, le vote du souverain ne pouvant que contribuer à une décision sereine. En revanche, la majorité de la commission pense que les initiants veulent avant tout assurer une formation professionnelle accréditée sur le territoire cantonal – c'est le but explicite de l'initiative législative populaire – et que l'approbation par le Grand Conseil atteindrait cet objectif.

La majorité de la commission reste persuadée que l'apport de la HEM-NE pour le canton l'emporte sur les économies réalisables suite à la fermeture de l'institution. Par cet amendement, ils donnent leur préférence à l'initiative législative populaire.

En cas d'acceptation de cet amendement, tous les autres articles du projet de décret du Conseil d'État sont supprimés.

b) Vote de l'amendement

Par 7 voix contre 6 et 2 abstentions, la commission accepte l'amendement Jean-Jacques Aubert au projet de décret.

3.6.2. Article 2

Amendement Alexandre Houlmann

Actuellement, il existe des formations musicales communales qui regroupent environ 600 élèves. Ces institutions sont pleinement à la charge des communes concernées, soit La Chaux-de-Fonds et Le Locle.

L'amendement vise à ce que le canton assume son rôle et se conforme à la loi fédérale en apportant une aide financière à ces collèges musicaux communaux. Ceci permettrait de renforcer le bassin d'élèves pouvant suivre une formation musicale, grâce à des tarifs moins élevés que ceux du CMNE, et d'asseoir une pyramide qui doit mener ensuite au cursus préprofessionnel et professionnel.

a) Coûts de formation

Bien que le CMNE offre des prestations similaires dans ces communes, il est estimé que les coûts de ces institutions communales sont plus faibles que ceux du CMNE. Cette particularité a pour avantage d'offrir un enseignement musical à un coût très abordable à la population de La Chaux-de-Fonds notamment. Si la volonté est de donner une chance à tous les enfants souhaitant faire de la musique, quelle que soit la situation économique de leurs parents, il faut préserver les mécanismes qui le permettent. Grâce à des tarifs bas il permet à de très nombreux élèves, qui faute de moyens financiers ne pourraient pas suivre des cours au CMNE, de se former.

Toutefois, il ne faut pas oublier que le CMNE possède un fonds pour octroyer des bourses aux élèves qui en ont besoin. Il est donc possible de maintenir cette accessibilité par ce fonds. Il est également relevé que l'accès au CMNE n'est pas limité, puisque le tarif est fixé en fonction du revenu des parents.

Il est rappelé, comme mentionné dans le point 3.4.2.d ci-dessus, que les coûts plus élevés du CMNE sont dus notamment à des charges salariales, sociales et d'infrastructures plus importantes.

Finalement, si le Collège musical devait disparaître, la Ville de La Chaux-de-Fonds serait, semble-t-il, prête à faire un effort financier à hauteur de plusieurs centaines de milliers de francs afin d'alléger cette facture et permettre à chaque enfant de participer à ces cours.

b) Taille critique – Label « Pre-College »

Il est à souligner que le canton doit faire très attention à ne pas dissiper ses forces. Subventionner un cursus préprofessionnel ailleurs qu'au CMNE dispersera les élèves sur plusieurs institutions et mettra en péril l'atteinte de la masse critique, soit le critère quantitatif pour l'attribution du label « Pre-College » (point 3.4.2.a).

c) Conclusion

L'égalité des chances doit être assurée à tous les élèves du canton, ce qu'offre le CMNE, qui est présent dans tout le canton (sur dix-sept sites). De plus, les écoles de musique communales ne dispensent qu'exceptionnellement une formation préprofessionnelle. Un subventionnement de ces dernières par l'État créerait un déséquilibre, voire un « appel d'air » amenant d'autres entités de formation musicale touchant des subventions communales à demander également une contribution de l'État en vertu de cet amendement.

d) Vote de l'amendement

Par 9 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission refuse l'amendement Alexandre Houlmann au projet de décret.

3.6.3. Article 2

Amendement Corine Bolay Mercier et Martine Docourt Ducommun

L'objectif de cet amendement est de retirer du projet de décret la possibilité de soumettre un contre-projet à l'initiative législative populaire, afin que cette dernière soit seule soumise au vote populaire.

Cependant, cet amendement est retiré au profit de l'amendement Jean-Jacques Aubert. Il sera néanmoins redéposé en plénum, si ce dernier est refusé.

3.6.4. Article 3

Amendement Corine Bolay Mercier et Martine Docourt Ducommun
Amendement Corine Bolay Mercier et Johanne Lebel Calame

Une partie de la commission n'approuve pas la recommandation faite au peuple de refuser l'initiative et d'accepter le contre-projet. L'intention est de rendre le projet de décret plus neutre.

C'est pourquoi deux amendements viennent supprimer l'article 3.

Cependant, ces amendements sont retirés au profit de l'amendement Jean-Jacques Aubert. Ils seront néanmoins redéposés en plénum, si ce dernier est refusé.

3.6.5. Article 4

Aucun commentaire sur cet article.

3.6.6. Article 5

Amendement Corine Bolay Mercier et Martine Docourt Ducommun

Étant donné que l'objectif de l'amendement est le retrait du contre-projet, il n'y a donc plus lieu d'y donner suite dans un délai de deux ans, comme mentionné dans cet article, d'où sa suppression.

Cependant, cet amendement est retiré au profit de l'amendement Jean-Jacques Aubert. Il sera néanmoins redéposé en plénum, si ce dernier est refusé.

3.7. Tableau des amendements

Projet de décret du Conseil d'État	Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Article premier Est soumise au vote du peuple l'initiative législative populaire « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel », présentée sous la forme d'une proposition générale rédigée comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Les électeur-trice-s soussigné-e-s, faisant application des articles 98 et suivants de la loi cantonale sur les droits politiques du 17 octobre 1984, demandent au Grand Conseil l'adoption d'une loi cantonale concrétisant la proposition générale suivante :</i> <i>L'État assure sur son territoire une formation musicale professionnelle accréditée permettant la délivrance de titres de Bachelor et Master of Arts.</i> <i>À cet effet, l'État peut conclure un ou des partenariats avec un canton ou une institution de formation supérieure.</i> – <i>L'État veille à ce que la formation ainsi dispensée rayonne sur l'ensemble de son territoire et fasse l'objet de collaborations avec d'autres institutions culturelles et de formation, en particulier le Conservatoire de musique neuchâtelois.</i> 	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par Jean-Jacques Aubert)</i></p> <p>Article unique</p> <p>L'initiative législative populaire « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel », présentée sous la forme d'une proposition générale, <u>est approuvée.</u></p> <p>NB : Si cet amendement est accepté :</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>les articles suivants (2 à 5) du projet du Conseil d'État sont supprimés ;</i> – <i>le titre du décret devient :</i> Décret approuvant l'initiative législative populaire « Pour le maintien d'une formation musicale professionnelle dans le canton de Neuchâtel » <p>Accepté par 7 voix contre 6 et 2 abstentions</p>	

Projet de décret du Conseil d'État	Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 2 En même temps que l'initiative, le Grand Conseil soumet au vote du peuple le contre-projet « Promotion de la formation préprofessionnelle en musique au conservatoire de musique neuchâtelois et soutien aux ensembles musicaux du canton », sous forme d'une proposition générale, rédigée comme suit :</p> <p>– <i>Le canton favorise l'accès à une formation professionnelle dans le domaine de la musique aux jeunes Neuchâtelois-e-s.</i></p> <p><i>Dans ce but, il encourage et soutient la formation préprofessionnelle au Conservatoire de musique neuchâtelois.</i></p> <p><i>Il prend aussi les mesures permettant la collaboration entre les milieux professionnel et préprofessionnel de la musique et les ensembles musicaux du canton.</i></p>		<p>Amendement Alexandre Houlmann</p> <p>Art. 2 En même temps que l'initiative, le Grand Conseil soumet au vote du peuple le contre-projet « Promotion de la formation préprofessionnelle en musique au conservatoire de musique neuchâtelois et soutien aux ensembles musicaux du canton », sous forme d'une proposition générale, rédigée comme suit :</p> <p>– <i>Le canton favorise l'accès à une formation professionnelle dans le domaine de la musique aux jeunes Neuchâtelois-e-s.</i></p> <p><i>Dans ce but, il encourage et soutient la formation préprofessionnelle au Conservatoire de musique neuchâtelois <u>ainsi que la formation de base dans les écoles de musique des entités publiques, qui dispensent une formation reconnue par les autorités communales et cantonales.</u></i></p> <p><i>Il prend aussi les mesures permettant la collaboration entre les milieux professionnel et préprofessionnel de la musique et les ensembles musicaux du canton, <u>ainsi qu'entre le Conservatoire de musique neuchâtelois et les écoles de musique des entités publiques reconnues et soutenues par les autorités communales et cantonales.</u></i></p> <p>Refusé par 9 voix contre 3 et 3 abstentions</p>
<p>Art. 3 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative et l'adoption du contre-projet.</p>		
<p>Art. 4 Le Conseil d'État est chargé de l'exécution du présent décret dans un délai de six mois.</p>		
<p>Art. 5 En cas de retrait de l'initiative, le présent décret devient caduc, sous réserve que le Grand Conseil donnera suite au contre-projet dans un délai de deux ans.</p>		

4. CONCLUSIONS

Au vu des arguments avancés par le Conseil d'État, des précisions apportées par le DEF, le SJEN, les initiants, le directeur du CMNE et les commissaires, la majorité de la commission considère que la fermeture de la HEM-NE

- n'apporterait pas les économies annoncées par le Conseil d'État,
- priverait le canton d'une manne fédérale et intercantonale importante, ainsi que de recettes fiscales et d'investissements privés non négligeables,
- porterait préjudice non seulement à la formation musicale dans le canton de Neuchâtel, mais aussi à l'attractivité dudit canton,
- et, selon les informations fournies par le comité d'initiative, affecterait négativement la vie culturelle du canton.

La minorité de la commission considère en revanche que

- même si les estimations du Conseil d'État devaient être revues à la baisse, des économies peuvent et doivent être trouvées,
- vu sa situation financière, le canton doit faire des choix. Dans ce contexte, maintenir une filière de formation pour deux ou trois élèves neuchâtelois par volée en moyenne, est un luxe que le canton ne peut pas faire supporter à la population,
- et qu'en tous les cas la fermeture de la HEM-NE n'aurait pas d'incidences profondes et durables sur la vie culturelle et l'attractivité du canton de Neuchâtel. D'ailleurs aucune étude ne permet d'affirmer le contraire.

5. VOTES FINAUX

Par 7 voix contre 1 et 7 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret amendé selon ses propositions.

6. PRÉAVIS SUR LE TRAITEMENT DU PROJET (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 24 janvier 2020

Au nom de la commission

Contre-projet HEM :

Le président,

J.-J. AUBERT

Le rapporteur,

P. ZÜRCHER