

07.043

**Message
relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture
(Loi sur l'encouragement de la culture, LEC)**

du 8 juin 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet de loi fédérale sur l'encouragement de la culture en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2000 | P | 99.3507 | Encouragement de l'expression musicale par la Confédération (N 24.3.2000, Gysin Remo) |
| 2000 | P | 00.3094 | Soutien par la Confédération du Salon international du livre et de la presse à Genève (N 23.6.2000, Neyrinck) |
| 2001 | P | 01.3431 | Soutien par la Confédération du Salon du livre à Genève (N 14.12.2001, CSEC-N) |
| 2001 | P | 01.3482 | Jeunesse et musique (N 14.12.2001, Meier-Schatz) |
| 2002 | P | 02.3276 | Assurer l'existence et la mission du Musée alpin suisse (E 19.9.2002, Maissen) |
| 2004 | P | 04.3343 | Loi sur l'encouragement de la culture (E 21.9.2004, Bieri) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
Le chancelier de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi sur l'encouragement de la culture. La nouvelle loi définit les lignes directrices de la politique culturelle de la Confédération et indique quels seront les instruments de pilotage de l'encouragement de la culture. Elle délimite les compétences de la Confédération par rapport aux premiers acteurs de l'encouragement de la culture, à savoir les cantons, les villes et les communes et règle la répartition des compétences entre les autorités responsables de l'encouragement de la culture.

Historique

Depuis l'entrée en vigueur de la révision totale de la Constitution fédérale (Cst.) en 2000, la Confédération dispose d'une base constitutionnelle pour ses activités générales d'encouragement de la culture. Le présent projet de loi met en œuvre le mandat de l'art. 69 Cst. et donne une base légale formelle aux activités d'encouragement de la culture.

Les instruments de pilotage

Le projet définit les instruments de pilotage de la politique culturelle. Un message sur le financement global de la culture (message sur le financement de la culture) fixera pour plusieurs années les priorités de l'encouragement dans tous les domaines culturels, y compris ceux régis par des lois spéciales, comme le cinéma ou la protection du paysage et la conservation des monuments. La possibilité d'édicter des régimes d'encouragement pour certains domaines, la tenue d'une statistique culturelle et l'obligation de procéder à des évaluations périodiques complètent l'arsenal. Le projet de loi est pratiquement neutre du point de vue des coûts. Les fonds à disposition pour l'encouragement de la culture seront votés par l'Assemblée fédérale sur la base du message sur le financement. Le présent projet n'aborde pas les domaines régis par des lois spéciales, sauf en ce qui concerne leur financement et le pilotage de la politique culturelle.

La subsidiarité

Pour respecter le principe de subsidiarité, le projet circonscrit la compétence de la Confédération par rapport aux premiers acteurs de l'encouragement de la culture, à savoir les cantons, et règle la collaboration avec les cantons, les villes, les communes et le secteur privé. Concrètement, cette démarcation verticale entraîne l'abandon de l'encouragement direct à la création d'œuvres par la Confédération. Etant donné son ancrage local ou régional, la promotion de la création artistique est en effet du ressort des cantons, des villes et des communes. Les moyens financiers ainsi libérés seront affectés de façon ciblée à la médiation artistique et à l'attribution de distinctions.

La délimitation des compétences

Le projet délimite aussi plus précisément les compétences des services fédéraux chargés de la culture, ce qui entraîne le transfert de certaines activités d'encouragement entre l'Office fédéral de la culture et la fondation Pro Helvetia. A l'avenir, cette dernière se concentrera sur la médiation de l'art et les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger.

Table des matières

Condensé	4580
1 Grandes lignes du projet	4583
1.1 Contexte	4583
1.1.1 Nouvelle base constitutionnelle pour les activités d'encouragement de la culture	4583
1.1.2 Nouvelle loi sur l'organisation de la fondation Pro Helvetia	4583
1.1.3 Future loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération	4584
1.2 Résultats de la procédure de consultation	4584
1.3 Points essentiels du régime proposé	4585
1.3.1 Principes de la politique culturelle de la Confédération	4585
1.3.2 Message sur le financement global de la culture et autres instruments de pilotage	4586
1.3.3 Subsidiarité et critère de l'intérêt national	4587
1.3.4 Coordination avec la politique culturelle des cantons, des villes et des communes	4587
1.3.5 Partage clair des compétences entre les services fédéraux	4588
1.4 Eléments critiqués en procédure de consultation	4590
1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières	4591
1.6 Comparaison internationale	4591
1.7 Mise en œuvre de la loi	4592
1.8 Classement d'interventions parlementaires	4592
2 Commentaire article par article	4593
3 Conséquences	4601
3.1 Conséquences pour la Confédération	4601
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4602
3.3 Conséquences économiques	4602
4 Liens avec le programme de la législature	4602
5 Aspects juridiques	4603
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	4603
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	4603
5.3 Frein aux dépenses	4603
5.4 Conformité à la loi sur les subventions	4603
5.5 Délégation de compétences législatives	4603
Bibliographie	4605
Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Projet)	4607

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Nouvelle base constitutionnelle pour les activités d'encouragement de la culture**

Les plus anciennes bases légales de l'encouragement fédéral de la culture datent de la fin du 19^e siècle (cf. arrêté fédéral de 1886 concernant la participation de la Confédération à la conservation et à l'acquisition d'antiquités nationales, arrêté fédéral de 1887 concernant l'avancement et l'encouragement des arts en Suisse, loi fédérale de 1890 concernant la création d'un musée national suisse). Au cours du temps, la Constitution a été complétée pour couvrir des domaines particuliers de l'encouragement fédéral de la culture (ainsi, en 1958, par l'art. 27^{ter} aCst. concernant l'encouragement du cinéma; en 1962, par l'art. 24^{sexies} aCst. sur la protection de la nature et du paysage). Mais pour beaucoup d'autres activités relevant de l'encouragement de la culture, la Confédération a dû attendre la révision totale de la Constitution en 1999, pour disposer d'une base constitutionnelle expresse, à savoir l'art. 69 Cst.

En 2000, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont chargé un groupe de pilotage de préparer la mise en œuvre de l'art. 69 Cst. Ce groupe a présenté un avant-projet en décembre 2003. La procédure de consultation concernant le projet de loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) s'est ouverte en mai 2005. Par décision du 5 juillet 2006, le Conseil fédéral a ensuite chargé le DFI d'élaborer un message.

En vue de la discussion de la LEC aux Chambres, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a commandé un rapport sur la fondation Pro Helvetia («Evaluation PH») à l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration (OPCA). Ce dernier recommande en particulier de mieux délimiter les tâches de la fondation Pro Helvetia par rapport aux autres services fédéraux et de respecter davantage le principe de subsidiarité vis-à-vis des premiers acteurs de l'encouragement de la culture, soit les cantons et les communes (Evaluation PH, recommandations, ch. 6.1; cf. ch. 1.3.3 à 1.3.5 du présent message).

1.1.2 **Nouvelle loi sur l'organisation de la fondation Pro Helvetia**

Les Chambres fédérales se voient soumettre en même temps que le présent projet de loi sur l'encouragement de la culture un projet de loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (LPH, révision totale), lequel règle essentiellement l'organisation de la fondation. Les activités de Pro Helvetia relevant de l'encouragement de la culture sont en revanche comprises dans le présent projet, puisque la LEC est censée régir l'ensemble de l'encouragement fédéral de la culture couvert par l'art. 69 Cst. et qu'elle doit contenir en particulier toutes les dispositions concernant les aides financières.

1.1.3 **Future loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération**

Une des activités de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de la culture, consiste à collectionner et préserver les biens culturels essentiels pour notre pays. Une loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération est en préparation à cet égard, après le renvoi d'un premier projet par les Chambres fédérales. En revanche, le soutien à des établissements gérés par des tiers et destinés à préserver le patrimoine culturel est réglé dans le présent projet.

1.2 **Résultats de la procédure de consultation**

Les projets de LEC et de LPH ont été mis en consultation en 2005. Les résultats concernant la LEC peuvent être résumés comme suit.

La nécessité de disposer d'une base légale pour l'encouragement fédéral de la culture fait quasiment l'unanimité (tous les cantons, tous les partis gouvernementaux moins l'UDC, toutes les associations économiques moins le Centre patronal). L'UDC et une association économique (Centre patronal) voudraient pour leur part renoncer à légiférer (la Fédération des entreprises romandes est sceptique). Elles estiment en effet qu'un encouragement systématique de la culture, fondé sur des programmes prioritaires, aboutirait à élargir le champ d'action de la Confédération. Les Verts et de nombreuses organisations culturelles ont des objections de fond contre le projet. Ils déplorent l'absence de vision politique et qualifient la LEC de loi purement administrative, qui se borne à régler les compétences et la coordination de procédures administratives.

La très grande majorité des participants jugent toutefois l'ensemble du projet non seulement nécessaire, mais aussi d'une grande clarté. La LEC donne une base juridique bien structurée aux tâches culturelles de la Confédération et elle représente une étape importante vers une politique culturelle suisse moderne. Une nette majorité des participants approuve notamment les points suivants:

- coordination avec la révision totale de la LPH pour coordonner la politique culturelle de la Confédération et l'aménager de façon cohérente;
- buts principaux de la LEC, à savoir régler la collaboration entre Confédération, cantons, communes et particuliers, et déterminer les tâches au niveau fédéral;
- définition large de la culture et de l'encouragement de la culture, sur la base de la définition de l'UNESCO (sauf UDC et PLS).

En revanche, les points suivants sont critiqués par certains participants:

- *Instruments de pilotage*. La plupart des cantons (AR, AI, BE, BL, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, VS, ZG et ZH), divers partis (PDC, PRD, PLS) et quelques organisations culturelles approuvent l'introduction d'instruments de pilotage: la mesure leur semble judicieuse et moderne pour établir des priorités en matière de politique culturelle, dans le cadre d'un débat régulier. La réglementation proposée est cependant rejetée par de nombreux participants (en particulier LU, OW, SG, et PSS), qui la jugent trop onéreuse et donc inapplicable.

- *Collaboration avec les pouvoirs publics.* Le principe fondamental de la subsidiarité de l'encouragement fédéral de la culture et l'exigence qui en découle d'une collaboration de la Confédération avec les cantons, les villes et les communes n'est pas contesté. Les cantons, le PSS et les Verts, de même que de nombreuses organisations culturelles, estiment cependant que les dispositions contraignant la Confédération à collaborer avec les collectivités publiques sont trop timides.
- *Partage des tâches.* La très grande majorité des participants à la procédure de consultation (tous les cantons et la plupart des partis) jugent bonne et judicieuse la répartition des tâches entre les acteurs nationaux de l'encouragement de la culture, sous réserve de petits détails. L'UDC, le PDC, le PLS, economiesuisse, le Centre patronal et l'Union suisse des arts et métiers y sont en revanche hostiles et craignent des conflits de compétences. L'UDC et le PDC demandent que toutes les activités fédérales d'encouragement soient regroupées sous un même toit.
- *«Phares».* La plupart des cantons et les villes regrettent qu'on ait renoncé à une disposition permettant un soutien fédéral aux institutions culturelles éminentes (dites «phares»).
- *Sécurité sociale des acteurs culturels.* Plusieurs cantons (BE, BL, BS, GE, LU, NE, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, VD, ZG et ZH), villes et organisations culturelles, ainsi que deux partis (PSS, Verts), déplorent que le projet mis en consultation ne comprenne pas de mesures pour améliorer la sécurité sociale des artistes. Certains préconisent ainsi le cofinancement par la Confédération d'une institution de prévoyance pour les acteurs culturels (2^e pilier).

1.3 Points essentiels du régime proposé

1.3.1 Principes de la politique culturelle de la Confédération

La LEC repose sur la définition de la culture donnée par l'UNESCO: «La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances.¹»

Le présent projet a pour but de concrétiser et de mettre en œuvre le mandat constitutionnel assigné à l'art. 69, al. 2, Cst., en définissant les mesures d'encouragement que la Confédération peut prendre pour «promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation». Toute une série de mesures éprouvées d'encouragement de la culture n'étaient fondées jusqu'à ce jour que sur des crédits adoptés par le Parlement ou des directives du DFI (par exemple le soutien aux organisations culturelles ou les mesures d'encouragement de la lecture). La LEC

¹ Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles. Conférence mondiale sur les politiques culturelles, Mexico City, du 26 juillet au 6 août 1982

leur donnera une base légale expresse. Dans d'autres domaines, le projet se substitue à des bases légales obsolètes ou rassemble des dispositions jusqu'ici éparées (cf. Abrogation du droit en vigueur au ch. I de l'annexe au projet de loi).

Le présent projet s'inspire des principes suivants:

- les priorités de la politique culturelle sont fixées de façon transparente;
- l'encouragement fédéral de la culture est subsidiaire;
- la coordination avec les premiers acteurs de l'encouragement de la culture, soit les cantons, les villes et les communes, est assurée;
- les compétences des différentes institutions fédérales impliquées dans l'encouragement de la culture sont réglées clairement;
- les anciennes mesures d'encouragement de la Confédération qui ont fait leurs preuves malgré l'absence de base légale sont poursuivies et réglées dans la LEC;
- les nouvelles dispositions d'encouragement n'entraînent aucune dépense supplémentaire.

1.3.2 Message sur le financement global de la culture et autres instruments de pilotage

L'entrée en vigueur de la LEC permettra à la politique culturelle de la Confédération de s'affirmer en renforçant ses compétences de base et de se développer – pour autant que les fonds disponibles l'autorisent. Ce développement peut prendre deux directions: soit on renforce les mesures d'encouragement existantes, en donnant par exemple plus de visibilité aux concours fédéraux des beaux-arts, soit on les étend à des disciplines artistiques qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors pour des raisons historiques (exemple: prix national de littérature).

Il faut donc fixer des priorités à l'action de l'Office fédéral de la culture (OFC) et de la fondation Pro Helvetia, et aménager les mesures d'encouragement en conséquence. Le projet prévoit que ces priorités seront définies tous les quatre ans et soumises à l'Assemblée fédérale dans un message relatif au financement global de la culture. Ce message comprendra aussi les domaines régis par des lois spéciales (musées, cinéma, langues, protection du paysage et conservation des monuments historiques, transfert des biens culturels). Par contre, et contrairement à la recommandation de l'OPCA, le projet renonce à y intégrer les dépenses culturelles du DFAE, car celles-ci ne concernent pas uniquement des activités culturelles mais également des objectifs de politique de développement.

Pour certains domaines, le projet prévoit également des régimes d'encouragement édictés par voie d'ordonnance de département qui précisent les conditions d'éligibilité. La palette des instruments de pilotage est complétée par un système de statistiques culturelles et d'évaluations obligatoires.

1.3.3 Subsidiarité et critère de l'intérêt national

La révision totale de la Constitution a permis d'y inscrire expressément le système de répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en matière de politique culturelle: la souveraineté culturelle appartient aux cantons, la Confédération n'agit qu'à titre subsidiaire, dans les limites de l'art. 69 Cst. Concrètement, cela signifie que la Confédération prend les mesures d'encouragement que les cantons, les communes ou le secteur privé ne peuvent assurer. Ces mesures visent un impact qui dépasse les frontières linguistiques et régionales, voire nationales.

Les tâches de la Confédération sont plus vastes dans les domaines où la Constitution lui donne des compétences spécifiques, comme le cinéma. On ne s'y arrêtera pas ici, parce que la LEC laisse les lois spéciales existantes en régler la portée et n'intervient que dans la mesure où le message sur le financement de la culture assure un pilotage global de la politique de l'Office fédéral de la culture et que les procédures sont unifiées autant que possible.

Pour être soutenues, les activités culturelles doivent présenter un intérêt national (art. 69, al. 2, Cst., 1^{er} membre de la phrase). Le projet étend cette condition aux mesures d'encouragement en faveur des arts (art. 69, al. 2, Cst., 2^e membre de la phrase). Tant l'OFC que la fondation Pro Helvetia seront tenus de respecter le critère de l'intérêt national.

Le projet prévoit que la Confédération renonce désormais à allouer des contributions pour des œuvres et que ce type de soutien soit désormais assumé uniquement par les cantons, les communes et le secteur privé. Ceux-ci sont déjà les premiers promoteurs de la création d'œuvres, la Confédération n'y étant impliquée que dans quelques rares disciplines et dans une mesure bien moindre. Il serait en effet difficile de justifier la nécessité d'une intervention subsidiaire de la Confédération, surtout par rapport au critère de «l'intérêt national».

1.3.4 Coordination avec la politique culturelle des cantons, des villes et des communes

La Confédération coordonne ses activités culturelles en participant régulièrement à la Conférence suisse des délégués à la culture (CDAC) et à la Conférence des villes suisses en matière culturelle (CVSC). Le présent projet contraint la Confédération à tenir compte de la politique culturelle des cantons, des villes et des communes quand elle définit ses priorités. La coordination avec les cantons, les villes et les communes suit ainsi dans les grandes lignes la procédure qui a fait ses preuves dans l'élaboration du message relatif au financement de la formation, de la recherche et de l'innovation («Message FRI»). L'OFC doit donc informer à temps les autres acteurs des innovations prévues et les associer autant que possible aux discussions préparatoires. Avant toute décision importante (par exemple avant l'adoption du message sur le financement), ils devraient être entendus (art. 10 LCo) à titre formel.

1.3.5

Partage clair des compétences entre les services fédéraux

Le projet fait de l'OFC l'instance spécialisée en matière d'encouragement de la culture et de politique culturelle. Les aspects de politique étrangère et les objectifs de la politique culturelle de la Confédération doivent être coordonnés avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

Les activités d'encouragement de l'OFC visent à définir des critères nationaux pour la création artistique, à préserver le patrimoine culturel d'importance nationale et à renforcer la diversité culturelle du pays. A titre d'exemples, on citera les prix fédéraux des beaux-arts et de design, le soutien aux organisations et réseaux d'importance nationale comme Memoriav et l'encouragement de communautés culturelles et linguistiques ou d'institutions comme Bibliomedia. L'art. 69, al. 2, Cst. impose en outre à la Confédération une responsabilité particulière en matière de formation et de formation continue dans les métiers artistiques. L'OFC exerce cette responsabilité en facilitant l'entrée d'artistes talentueux dans la vie professionnelle.

Le coeur de compétences de la fondation *Pro Helvetia* se situe en revanche au niveau de la création artistique contemporaine et de la présentation des arts en Suisse et à l'étranger (médiation). La fondation utilise aujourd'hui 85 % de ses fonds d'encouragement pour la médiation, soit en accordant des aides financières à des tiers, soit en s'en chargeant elle-même.

Mise en œuvre correctement, la répartition des tâches proposée par le présent projet de loi fera disparaître les doublons et donnera une vision claire des compétences et des tâches en matière d'encouragement de la culture.

La LEC maintient côte à côte les activités d'encouragement de l'OFC et celles de la fondation Pro Helvetia. Les fusionner n'entraînerait ni améliorations matérielles ni économies administratives, quelle que soit la solution retenue. Si l'OFC était privé de la compétence de prendre lui-même des mesures d'encouragement, il risquerait de perdre le contact avec le terrain. L'indépendance des choix artistiques est d'ores et déjà garantie par les commissions spécialisées. Les mesures d'encouragement de l'OFC, décrites plus haut, jouissent d'ailleurs d'une notoriété reconnue.

De l'autre côté, il serait objectivement injustifié d'intégrer la fondation Pro Helvetia et sa mission de médiation dans un service fédéral. La médiation culturelle est en effet l'affaire d'un réseau dans lequel une fondation indépendante est un meilleur partenaire qu'une instance officielle.

Tableau des mesures d'encouragement de l'OFC et de la fondation Pro Helvetia

Sauvegarde du patrimoine culturel

OFC (aides financières à des tiers)

Promotion de la création artistique contemporaine

OCF	Pro Helvetia
Promotion de la relève pour l'acquisition d'expérience professionnelle (toutes les disciplines artistiques)	Médiation suprarégionale de la création artistique contemporaine (toutes les disciplines artistiques sauf le cinéma)
Distinctions fédérales (dans tous les domaines)	Echanges culturels entre les régions linguistiques et géographiques de Suisse
Manifestations et projets culturels en Suisse	Echanges culturels à et avec l'étranger
	Nominations et soutien pour les manifestations internationales

Encouragement d'organisations

OFC (promotion de la lecture, soutien aux organisations culturelles, soutien des gens du voyage, aide financière pour la ville de Berne)

Travail culturel à l'étranger

La fondation Pro Helvetia est également responsable des échanges culturels avec l'étranger. A cet effet, elle gère ses propres antennes et bureaux de liaison à l'étranger. Il lui incombera dorénavant de désigner les artistes chargés de représenter officiellement la Suisse aux expositions internationales et d'apporter un soutien financier à la réalisation des œuvres créées dans ce cadre; cette tâche était jusqu'ici du ressort de l'OFC (ex.: Biennale de Venise).

Elle collabore également avec les services du DFAE, qui mettent sur pied des activités culturelles à l'étranger. Les représentations suisses à l'étranger qui prévoient d'importantes manifestations culturelles chargent la fondation Pro Helvetia de les réaliser. Le DFI, au nom de la fondation Pro Helvetia, et le DFAE règlent les modalités de la collaboration pour les projets de moindre importance. Sur demande du DFAE, la fondation Pro Helvetia peut mettre son savoir-faire à la disposition de la Direction du développement et de la coopération (DDC) pour des projets à vocation culturelle. Comme par le passé, la condition pour cette collaboration est que les tâches assumées par la fondation Pro Helvetia correspondent à sa mission culturelle.

Présence Suisse poursuit quant à elle d'autres objectifs: son but principal est de développer et de promouvoir l'image de marque de la Suisse; la diversité et l'inventivité culturelle peuvent alors servir d'arguments publicitaires. Les activités et les échanges culturels ne sont cependant pas (ou plus) considérés comme des éléments de la promotion économique nationale. Des synergies peuvent toutefois se dégager occasionnellement pour la politique culturelle: la collaboration entre la fondation Pro Helvetia et *Présence Suisse* sera dès lors définie de cas en cas, compte tenu des missions différentes des deux organisations.

Travail culturel à l'étranger

DFAE	Pro Helvetia	OFC
	Nomination officielle d'artistes pour des manifestations internationales et soutien financier à la réalisation de telles manifestations	Participation aux négociations internationales dans le domaine culturel (UNESCO, Conseil de l'Europe, MEDIA, etc.)
Activités culturelles des représentations suisses à l'étranger (DFAE)	Echanges culturels à l'étranger (antennes et bureaux de liaison propres) Collaboration avec les représentations lors de manifestations culturelles	
Projets culturels dans le cadre de la coopération au développement et avec les pays de l'Est (DDC)	Collaboration possible avec la DDC (sur demande)	
Promotion Suisse (Présence Suisse)	Collaboration avec Présence Suisse selon entente (cas par cas)	

1.4 Eléments critiqués en procédure de consultation

Collaboration avec les cantons, les villes et les communes

Le principe de subsidiarité de l'encouragement fédéral de la culture et la nécessité qui en découle pour la Confédération de collaborer avec les cantons, les villes et les communes sont incontestés. Les cantons, le PSS et les Verts, ainsi que plusieurs organisations culturelles, estiment cependant que les dispositions contraignant la Confédération à collaborer avec les collectivités publiques sont trop timides.

L'art. 69 Cst. donne à la Confédération une marge de décision (cf. ch. 1.3.3 et 1.3.4). Il n'est donc ni nécessaire ni judicieux que la LEC prévoie davantage que la concertation obligatoire (art. 5) et l'audition des acteurs de la culture avant l'adoption sur le message sur le financement de la culture (art. 24, al. 2). Ce message englobe d'ailleurs des domaines d'encouragement qui relèvent au premier chef de la Confédération (encouragement du cinéma, art. 71 Cst.) ou de la Confédération et des cantons (protection du paysage et conservation des monuments historiques, art. 78 Cst.).

Il sera facile de vérifier, lors de la discussion du message sur le financement de la culture, si la disposition contraignant la Confédération de tenir compte de la politique culturelle des cantons, des villes et des communes quand elle fixe ses priorités culturelles a été respectée. La Confédération devra en effet montrer que les mesures d'encouragement envisagées pour la période financière sous revue ont été convenues et coordonnées dans un esprit de subsidiarité.

Pas de soutien aux «phares»

En procédure de consultation, la plupart des cantons et les villes ont déploré qu'on ait renoncé à une disposition permettant à la Confédération de soutenir leurs institutions culturelles et centres de compétence éminents, dotés d'un rayonnement unique et perçu loin à la ronde («phares»).

La précarité des ressources financières et le principe de subsidiarité conduisent tout naturellement à renoncer à un soutien fédéral d'établissements locaux ou régionaux. En tout état de cause, le projet ne prévoit qu'exceptionnellement des contributions à l'exploitation d'établissements. On peut en revanche envisager que la Confédération soutienne des projets particulièrement novateurs, pour autant qu'ils présentent un intérêt national.

Abandon des mesures particulières visant à améliorer la sécurité sociale des acteurs culturels

De nombreux cantons, villes et organisations culturelles, de même que deux partis, déploieraient que le projet mis en consultation ne contienne pas de mesures visant à améliorer la sécurité sociale des acteurs culturels. Ils préconisaient notamment que la Confédération cofinance une institution de prévoyance des acteurs culturels (2^e pilier).

Un rapport fondé sur les travaux d'un groupe de représentants de l'OFC, de l'OFAS et du Secrétariat d'Etat à l'économie («La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse») a étudié les solutions et les possibilités d'intervention. Il montre que les problèmes sociaux doivent être pris au sérieux. La Confédération n'est cependant pas habilitée par la Constitution à inscrire de telles mesures dans la LEC. Une solution devrait plutôt être envisagée dans le cadre des assurances sociales. Le DFI a été chargé de soumettre des propositions au Conseil fédéral d'ici à la fin de 2007. L'OFC soutient par ailleurs actuellement les mesures d'entraide des acteurs culturels.

1.5 Corrélation entre les tâches et les ressources financières

La LEC constitue la base légale sur laquelle pourrait se fonder un soutien éventuel de la Confédération. Les mesures concrètes que celle-ci prendra et les projets précis qu'elle soutiendra dépendent des priorités qui auront été définies pour quatre ans dans le message sur le financement de la culture. L'Assemblée fédérale décidera sur la base de ce message des fonds attribués à l'encouragement de la culture (plafond de dépenses, crédits-cadres et crédits d'engagement).

1.6 Comparaison internationale

Comme la plupart des mesures d'encouragement de la culture du projet de LEC consistent à poursuivre des mesures éprouvées, il n'est pas nécessaire de procéder à une comparaison internationale. Étant donné la structure fédéraliste de la Suisse et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le seul pays d'Europe avec lequel une comparaison serait néanmoins possible est l'Allemagne.

Dans ce pays, étant donné le partage des compétences avec les *Länder*, l'Etat fédéral se concentre notamment sur les tâches suivantes:

- améliorer les conditions générales de l'épanouissement des arts et de la culture,
- conserver et protéger le patrimoine culturel.

1.7 Mise en œuvre de la loi

La LEC est mise en œuvre par l'OFC et la fondation Pro Helvetia, qui se coordonnent avec la Conférence suisse des délégués à la culture et la Conférence des villes suisses en matière culturelle dans le cadre de leurs compétences respectives. L'OFC et la fondation Pro Helvetia peuvent et sont même appelés à collaborer également avec les acteurs privés de l'encouragement de la culture, pour autant que cela soit indiqué.

L'instance compétente pour édicter les dispositions d'exécution est le Conseil fédéral. Une délégation directe au département est prévue en ce qui concerne les régimes d'encouragement (cf. ch. 5.5).

1.8 Classement d'interventions parlementaires

La création de la LEC permet de classer six postulats.

Deux postulats (99.3507, Gysin Remo, et 01.3482, Meier-Schatz) demandaient un engagement accru de la Confédération dans la formation musicale. Pour y répondre, un rapport sur «La formation musicale en Suisse» a été rédigé au printemps 2005. Parmi les mesures que la Confédération pourrait prendre, ce rapport mentionne en particulier l'amélioration de l'accès à la culture et la promotion de la relève, ainsi que la promotion des réseaux d'information. La LEC crée la base légale nécessaire (art. 10, 12 et 14); le message sur le financement de la culture déterminera quelles mesures concrètes peuvent être réalisées.

Deux autres postulats demandaient le soutien de la Confédération pour le Salon international du livre à Genève (00.3094, Neyrinck, et 01.3431, CSEC-N). La LEC crée la base légale nécessaire (art. 17 et 18). Le message sur le financement de la culture permettra de décider si les ressources financières disponibles autorisent une action concrète.

Le ch. 1 du postulat 02.3276 (Maissen) demandait le soutien de la Confédération pour le Musée alpin suisse (MAS). La LEC crée la base légale permettant d'aider financièrement les établissements gérés par des tiers, pour autant qu'il existe un intérêt national (art. 9). La Confédération s'est engagée à financer un tiers du budget total du MAS jusqu'à la fin de 2008. Par la suite, la LEC ne prévoit plus de subventionner l'exploitation de musées mais seulement des projets, sous réserve de la disposition transitoire selon l'art. 31. La question de savoir si l'OFC poursuivra son soutien financier à partir de 2009 dépendra des crédits mis à disposition par les Chambres.

Le postulat 04.3343 (Bieri) demandait qu'on évalue l'encouragement de la culture, la collaboration avec d'autres acteurs de droit public, le pilotage financier quadri-

nal et la réorganisation des institutions. La LEC répond à ces demandes dans la mesure où elle constitue le résultat de l'étude demandée.

2 **Commentaire article par article**

Art. 1 **Objet**

Le projet se fonde sur la définition de la culture au sens large donnée par l'UNESCO (cf. ch. 1.3.1), où la *culture* englobe aussi la *création artistique*. Celle-ci embrasse à son tour tous les arts ou disciplines artistiques. Dans la promotion actuelle de la création artistique contemporaine, on distingue par exemple les disciplines suivantes: arts visuels, design, musique, art dramatique, danse, art numérique, littérature. Le projet n'utilise les termes d'art ou de création artistique que dans les cas où ils se distinguent des activités culturelles en général (art. 10 et 17).

Par *sauvegarde*, on entend non seulement la préservation (au sens de préserver l'intégrité de quelque chose) et la protection des biens culturels, mais aussi leur maintien et l'entretien de leur mémoire. Les mesures prioritaires visent les établissements et réseaux chargés de conserver le patrimoine culturel (art. 9), mais les mesures d'encouragement qui visent d'autres activités comme la médiation ou les échanges servent aussi à sauvegarder la culture.

Art. 2 **Champ d'application**

Le projet ne touche pas fondamentalement les domaines de l'encouragement de la culture faisant l'objet d'une législation spéciale. Il apporte par contre une certaine homogénéité au financement: l'ensemble des domaines de l'encouragement de la culture sont rassemblés dans un seul et même message sur le financement et sont soumis en un bloc au Parlement (cf. art. 24).

Ne tombent dans l'ensemble pas dans le champ d'application de la LEC les questions relevant de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés (RS 520.3). Cette loi porte sur la protection des biens culturels en cas de conflits armés, d'incendies et de catastrophes naturelles (inondations, tremblements de terre, etc.). Dans ce domaine, les contacts internationaux (avec l'UNESCO, avec les États signataires de la Convention de la Haye de 1954, etc.) sont de la compétence de l'Office fédéral de la protection de la population (section de la protection des biens culturels).

Art. 4 et 5 **Subsidiarité, coordination et collaboration**

La subsidiarité de l'encouragement fédéral de la culture ne signifie pas que la Confédération n'aurait pas le droit de développer une politique culturelle autonome dans son domaine de compétence, c'est-à-dire là où existe un intérêt national. Il est certes judicieux qu'elle doive tenir compte de la politique culturelle des autres acteurs de droit public, mais elle n'a pas besoin de la leur subordonner, ne serait-ce que parce que les cantons ne mènent pas de politique culturelle homogène ou concertée. Dans cette optique, la Confédération peut et est même appelée à compléter de son propre chef la politique culturelle des cantons, des villes et des communes.

Section 2 Critères généraux d'éligibilité

Les critères d'éligibilité s'appliquent à toutes les mesures d'encouragement de l'OFC et de la fondation Pro Helvetia, mais ne constituent pas *à eux seuls la base légale* des mesures concrètes de la Confédération.

Art. 6 Intérêt national

Cf. ch. 1.3.3.

L'al. 2 n'est pas exhaustif. La nature de l'*intérêt national* devra être précisée et justifiée concrètement pour chaque mesure.

Art. 8 Projets prioritaires

L'art. 8, let. a, doit créer une incitation à préparer des projets qui mettent un accent particulier sur l'accès à la culture.

On entend par là toute mesure permettant au public d'accéder à la culture ou lui facilitant cet accès. On peut distinguer:

- les mesures concernant l'accès physique (abaissment des prix d'entrée, informations sur les heures d'ouverture, accessibilité avec les transports publics, etc.). Dans ce domaine, la promotion est, par nature, d'abord l'affaire des institutions qui présentent des biens culturels.
- les mesures concernant les capacités intellectuelles de base qui permettent d'aborder l'art et la culture (lire, écrire).
- les mesures permettant d'intéresser ou de convertir un nouveau public (enfants, adolescents, milieux «éloignés de la culture», aînés, étrangers, etc.) à certaines œuvres ou spectacles. Ces mesures relèvent de la notion de «médiation» et incombent donc à Pro Helvetia (art. 17).

La let. b met en œuvre l'art. 69, al. 3, Cst. en donnant à l'instance compétente la possibilité de privilégier les projets issus de régions ou cultures sous-représentées. Elle souligne ainsi le mandat constitutionnel imposant de respecter la diversité culturelle de la Suisse et tient particulièrement compte de la Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle.

Art. 9 Mesures de sauvegarde du patrimoine culturel

Sauvegarder signifie collectionner, restaurer, étudier/mettre en valeur et communiquer.

L'art. 9 ne permet pas à la Confédération de subventionner l'exploitation de musées, sous réserve de la disposition transitoire selon l'art. 31, mais il lui permet de contribuer à des projets, une rénovation par exemple, ou une exposition, pour autant qu'elles présentent un intérêt national. La fondation Pro Helvetia se charge pour sa part de la *médiation de la création artistique contemporaine*.

La stratégie de collection visée à l'al. 3 contraindra le musée ou la collection requérant une aide à se profiler en tant qu'institution d'intérêt national.

L'organisation et le mandat de collection des *établissements appartenant à la Confédération* et destinés à préserver le patrimoine culturel (en particulier le Musée national, la Collection fédérale des beaux-arts, la fondation Gottfried-Keller, etc.),

de même que leur activité de médiation, seront réglés par la loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération, actuellement en préparation.

La LEC remplace à cet égard la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports (RS 432.51) et la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'octroi d'aides financières à l'association *Memoriav* (RS 432.61).

La LEC ne s'applique pas aux contributions versées à la Fondation du Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR), qui a une orientation internationale, et dont la thématique est en étroit rapport avec la politique étrangère de la Suisse. Elles restent ainsi dans le domaine de compétence du DFAE. La loi fédérale actuelle (RS 432.41) sera probablement abrogée pour faire place à la loi sur l'Etat hôte, actuellement en discussion au Parlement.

Art. 10 Promotion de la relève

La formation scolaire (degré élémentaire) est du ressort des cantons. Une partie des activités extrascolaires peuvent être considérées comme relevant de la loi sur les activités de jeunesse (LAJ), qui dépend de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS, domaine Familles, générations et société).

Au niveau de la formation professionnelle, l'intégration des filières artistiques dans la loi sur la formation professionnelle et celle des hautes écoles des arts dans la loi sur les hautes écoles spécialisées sont achevées. L'office fédéral compétent est celui de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). Quant au domaine de la formation des adultes (formation continue), une loi fédérale est à l'examen.

Le présent projet renonce donc à promouvoir la formation scolaire et la formation continue dans le domaine artistique et se limite aux mesures de promotion de la relève qui servent à acquérir et approfondir des expériences professionnelles. Ainsi, des stages professionnels à l'intention des designers seront recherchés, proposés et soutenus et des artistes numériques bénéficieront de la possibilité d'acquérir des expériences professionnelles interdisciplinaires en collaboration avec des instituts universitaires et avec l'économie.

Art. 11 Distinctions

Peuvent être *distingués* non seulement des artistes éminents, mais aussi des personnalités qui ont acquis des mérites particuliers dans d'autres domaines de la culture. Il existe actuellement des concours suisses dans les domaines de l'art et du design, où les prestations artistiques exceptionnelles sont récompensées par des prix.

Pour les distinctions évoquées à l'art. 11, la nomination des participants aux concours doit pouvoir se faire d'office, à la différence de la procédure normale de subventionnement, où l'autorité entre en action sur requête. La sélection est confiée à un jury et la distinction fait l'objet d'une motivation approfondie (appelée «éloge»). Etant donné le caractère particulier des distinctions (la distinction n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA), les décisions du jury sont sans appel. Il est donc possible de renoncer à l'obligation de motiver le refus d'une distinction.

Art. 12 Organisations culturelles

Jusqu'ici, les organisations culturelles étaient subventionnées par le DFI sur la base des directives du 16 novembre 1998 concernant l'affectation du crédit d'encouragement des organisations culturelles (FF 2002 5155). Les organisations faitières peuvent également bénéficier de subventions.

Art. 13 Promotion de la lecture

La LEC remplace la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia (RS 432.28) et forme la nouvelle base légale des mesures de promotion de la lecture (jusqu'ici: directives du DFI du 22 mai 1990 concernant l'utilisation du crédit destiné à la promotion de la littérature pour la jeunesse [FF 1990 II 1450] et directives du DFI du 20 janvier 1992 concernant l'emploi du crédit d'encouragement des organisations d'éducation des adultes [FF 1992 I 1270]). A moyen terme, la lutte contre l'illettrisme sera réglée par la loi fédérale sur la formation continue. L'art. 13 représente une solution transitoire et sera abrogé à l'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue.

Art. 14 Organisation de manifestations culturelles et soutien à des manifestations et des projets

L'al. 1 permet de soutenir ou de réaliser des *manifestations nationales uniques* comme EXPO.02 ou la commémoration des 150 ans de l'Etat fédéral.

L'al. 2, let. a, donne la possibilité à la Confédération de soutenir des *projets culturels dans le cadre de manifestations ponctuelles non culturelles*. Pour les mesures relevant de l'al. 1, l'intérêt national tient au rapport entre la manifestation et la culture ou l'histoire de la Suisse, alors que pour celles relevant de l'al. 2, let. a, il résulte de l'effet culturel de masse. La let. b a pour but de permettre de soutenir des projets uniques en leur genre ou *particulièrement novateurs*, pour lesquels aucun autre acteur de droit public ne pourrait se sentir responsable, en raison justement de leur caractère spécial.

La Confédération a soutenu jusqu'ici des projets culturels spéciaux d'intérêt national en leur allouant une contribution unique prélevée sur le produit net de la vente de produits numismatiques (médailles commémoratives). En raison du recul constant des bénéfices réalisés par la Monnaie fédérale Swissmint pendant ces dernières années, ce crédit d'encouragement est partiellement financé par les ressources générales de la Confédération. La LEC créera la base légale formelle du soutien à apporter à des projets culturels, de sorte que l'ordonnance sur les bénéfices de frappe de 2001 pourra être abrogée à l'entrée en vigueur du présent projet.

Art. 15 Soutien aux gens du voyage

La LEC remplace la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»². Elle constitue la base juridique sur laquelle s'appuieront les aides financières à l'«Association des gens de la route», soit l'association faitière des gens du voyage suisses, qui bénéficie d'une subvention fédérale depuis 1985.

² RS 449.1

Art. 16 Versement d'une aide financière à la ville de Berne

Les prestations culturelles particulières que fournit la ville de Berne en tant que siège de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral sont indemnisées à hauteur de 900 000 francs, sur la base de l'art. 69 Cst. et d'une convention entre le Conseil fédéral et la ville. L'art. 16 constitue désormais la base légale formelle qui manquait à ces indemnités.

Art. 17 et 18 Médiation artistique, échanges culturels

La fondation Pro Helvetia concentre désormais ses activités sur la *médiation* de la création artistique contemporaine et sur les *échanges culturels* en Suisse et avec l'étranger. Pour la notion de *médiation*, cf. le commentaire de l'art. 8, let. a.

Pour autant que l'OFC ait travaillé dans ces domaines, ces activités sont cédées à la fondation Pro Helvetia (nomination officielle d'artistes pour des manifestations internationales par la commission fédérale d'art et soutien financier à la réalisation de telles manifestations, soutien des espaces artistiques, *Istituto Svizzero di Roma*, expositions de livres à l'étranger).

En principe, l'OFC ne soutiendra plus que les mesures de médiation qui concernent ses propres mesures d'encouragement (cf. art. 20, al. 1) ou celles qui font partie de contributions versées à des établissements et réseaux chargés de la sauvegarde du patrimoine culturel.

Les mesures prises par Pro Helvetia en vue de favoriser les *échanges culturels* à l'intérieur du pays comprennent en particulier les aides financières destinées aux expositions itinérantes, à la collaboration suprarégionale sur un projet, aux publications, revues ou lectures publiques, ainsi qu'aux traductions. Les festivals et autres manifestations culturelles régulières ne seront désormais plus soutenus par l'OFC (sauf dans le domaine du cinéma). Dans la mesure où ils favorisent les échanges culturels, ils relèveront de la fondation Pro Helvetia. Pro Helvetia peut soutenir la création d'œuvres à l'étranger dans le cadre des échanges culturels.

Art. 19 Collaboration internationale

Il s'agit d'une compétence du Conseil fédéral (art. 7a, al.1, LOGA); celui-ci est habilité à conclure des traités internationaux dans le domaine évoqué.

Art. 21 Coordination des mesures prises à l'étranger

Cf. ch. 1.3.5 (Travail culturel à l'étranger).

Art. 22 Aides financières et autres formes de soutien

Les mesures que la Confédération peut prendre comprennent aussi bien ses propres mesures que les prestations financières en faveur de tiers. La liste n'est pas exhaustive.

Art. 23 Dispositions procédurales

Al. 2: Conclure des contrats de prestations est judicieux, en particulier pour les bénéficiaires d'aides financières régulières. Pour assurer l'égalité de traitement et la transparence, il est recommandé de procéder à une mise au concours avant de choisir les éventuels partenaires.

Al. 3: Dans les différents domaines d'encouragement, l'OFC et la fondation Pro Helvetia sont conseillés par des commissions spécialisées, qui se prononcent sur la qualité artistique des projets présentés, ou sur l'importance et les chances d'un projet dans tel contexte culturel. On attend donc d'elles qu'elles jugent la qualité, l'importance, l'originalité ou le caractère novateur d'un projet. Or ces jugements de valeur sont difficilement vérifiables en cas de recours auprès du Tribunal administratif fédéral. L'art. 23, al. 3, exclut donc le *grief d'inopportunité dans les procédures administratives* en ce qui concerne les décisions prises en vertu de la LEC. Ce même principe est déjà appliqué dans la loi sur le cinéma (art. 32, al. 3, LCin). Les décisions d'encouragement de la culture doivent en revanche continuer d'être susceptibles de recours en cas de faute lors de l'établissement des faits ou d'infraction (faute de procédure, mauvaise composition d'une commission spécialisée, abus ou excès dans l'exercice du pouvoir d'appréciation).

Art. 24 Financement

Les domaines de l'encouragement de la culture régis par des lois spéciales (Musée national, cinéma, langues, protection du paysage et conservation des monuments historiques, transfert des biens culturels) seront intégrés au message sur le financement de la culture. Les crédits correspondants y seront donc inclus.

Des plafonds de dépenses sont prévus pour les domaines suivants:

- les mesures d'encouragement et de soutien de l'OFC (LEC);
- les mesures d'encouragement et de soutien de la fondation Pro Helvetia (LEC);
- le Musée national suisse (RS 432.31; une loi sur les musées est en préparation);
- le cinéma (LCin);
- les langues (RS 441.3; une loi sur les langues est en préparation);
- le transfert des biens culturels (LTBC).

Un crédit-cadre est prévu pour les mesures à prendre dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques (LPN).

Les programmes européens d'encouragement de la culture auxquels la Suisse participe (en particulier MEDIA – la participation de la Suisse à *Culture 2007* fait encore l'objet de tractations) ne peuvent pas être intégrés complètement dans ce message, parce qu'ils obéissent à un calendrier différent (MEDIA court par exemple de 2007 à 2013); l'Assemblée fédérale devra donc voter séparément les crédits d'engagement correspondants. Pour des raisons de transparence, il y sera néanmoins fait référence dans le message sur le financement de la culture. Ce message comprendra donc tous les crédits relatifs à l'encouragement de la culture. En sa qualité d'office GMEB, la Bibliothèque nationale ne peut plus être pilotée par des arrêtés financiers plurian-

nuels, mais les crédits correspondants seront inscrits *pour mémoire* dans le message sur le financement de la culture.

Ne font pas (ou plus) partie de l'encouragement de la culture au sens strict, et ne figureront donc pas dans le message sur le financement de la culture, mais feront l'objet de crédits budgétaires ordinaires:

- le soutien aux écoles suisses de l'étranger selon la loi sur l'instruction des Suisses de l'étranger³ (crédit géré actuellement par l'OFC);
- la formation des adultes. Le crédit correspondant se fonde désormais sur l'art. 64a Cst.; il est géré actuellement par l'OFC, selon les directives du DFI du 20 janvier 1992 concernant l'emploi du crédit d'encouragement des organisations d'éducation des adultes⁴. Une loi fédérale sur la formation continue est actuellement à l'étude à l'OFFT.

Al. 2

Il s'agit d'une audition au sens de l'art. 10 de la loi sur la procédure de consultation (RS 172.061). Cf. ch. 1.3.4 (Collaboration avec les cantons, villes et communes). Pro Helvetia sera associée à l'élaboration du message sur le financement de la culture en ce qui concerne ses activités.

Vue d'ensemble des domaines couverts et non couverts par le message sur le financement de la culture

Encouragement de la culture au sens strict (art. 24 LEC)

- encouragement général de la culture, art. 69 Cst. (OFC, PH);
- loi sur la Bibliothèque nationale, loi fédérale concernant la création d'un musée national suisse, resp. loi sur les musées (en préparation): sauvegarde du patrimoine culturel (OFC, resp. BNS, MNS);
- loi sur le cinéma: encouragement du cinéma (OFC);
- loi sur les langues (en préparation): compréhension et échanges entre les communautés linguistiques, sauvegarde et encouragement du romanche et de l'italien (OFC);
- loi sur la protection de la nature et du paysage: protection du paysage et sauvegarde des monuments historiques (OFC);
- loi sur le transfert des biens culturels: sauvegarde du patrimoine culturel, prévention des importations et exportations illégales (OFC)

³ RS 418.0

⁴ FF 1992 I 1270

Autres activités culturelles de la Confédération ne relevant pas de la LEC

- loi sur l’instruction des Suisses de l’étranger: soutien des écoles suisses de l’étranger (OFC);
- directives du DFI du 20 janvier 1992 concernant l’emploi du crédit d’encouragement à l’éducation culturelle des adultes (DFI/OFC);
- loi sur les activités de jeunesse: encouragement des activités extrascolaires (OFAS);
- loi sur la formation professionnelle, loi sur les hautes écoles spécialisées, éventuellement loi sur la formation continue: réglementation de la formation et de la formation continue dans le domaine des arts (OFFT)
- Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (OFPP);
- activités culturelles des représentations suisses à l’étranger (DFAE);
- projets culturels dans le cadre de la coopération au développement et avec les pays de l’Est (DDC);
- Promotion Suisse (Présence Suisse);
- Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (DFAE)

Art. 25 Régimes d’encouragement

Cf. ch. 5.5

Les régimes d’encouragement permettront au département, là où cela s’avérera nécessaire, de mettre en œuvre les priorités définies dans le cadre du message sur le financement par le Conseil fédéral et le Parlement et de définir les critères d’encouragement. Dans le cadre du message relatif au financement de la culture, le Parlement pourrait par exemple faire de la promotion des jeunes talents musicaux une priorité. Il appartiendrait ensuite au DFI de définir dans les régimes d’encouragement les mesures qu’il juge propres à atteindre cet objectif (p. ex. en créant un prix pour jeunes musiciennes et musiciens ou en leur offrant des possibilités de stage auprès de musiciens renommés, etc.).

Il serait contraire au système que le DFI édicte les régimes d’encouragement pour les domaines couverts par la fondation Pro Helvetia. Conformément aux principes exposés dans le rapport sur le gouvernement d’entreprise, les objectifs stratégiques de la fondation Pro Helvetia sont fixés par le Conseil fédéral, envers qui elle est responsable de leur mise en œuvre.

Art. 27 Statistique et évaluation

A l’heure qu’il est, l’Office fédéral de la statistique tient une statistique du cinéma et une autre des bibliothèques. Or une statistique de l’ensemble de la culture est indispensable pour permettre l’évaluation des mesures fédérales d’encouragement.

Annexe (abrogation et modification du droit en vigueur)

Pour que le message sur le financement de la culture et les arrêtés financiers correspondants (art. 24) s'appliquent aussi aux domaines d'encouragement de la culture régis par des lois spéciales, les renvois correspondants à la LEC doivent y être intégrés.

La loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation *Bibliomedia* est limitée au 31 décembre 2007. Si l'acte appelé à lui succéder est adopté dans la version proposée par le Conseil fédéral, l'abrogation visée au ch. 1 disparaîtra puisque l'acte concerné sera abrogé automatiquement à l'entrée en vigueur de la LEC.

L'arrêté fédéral concernant le crédit pour l'acquisition d'antiquités nationales et la loi fédérale concernant la création d'un musée national suisse seront remplacés par la *loi fédérale sur les musées et collections de la Confédération* (loi sur les musées), actuellement en consultation (cf. ch. 1.1.3). Dans le présent projet, ils sont respectivement abrogé et modifié pour permettre l'intégration des crédits correspondants dans le message sur le financement de la culture, indépendamment de la date du débat aux Chambres et de l'adoption de la loi sur les musées par l'Assemblée fédérale.

L'entrée en vigueur de la *loi sur les langues* entraînera l'abrogation de la loi fédérale sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne. Si la loi sur les langues est adoptée et entre en vigueur avant la LEC, il faudra y insérer un renvoi à l'art. 24 LEC.

Les aides financières prévues dans la *loi sur la Bibliothèque nationale* pour les institutions qui fournissent des services bibliothécaires ou d'information (*Fonoteca*) se fonderont désormais sur la LEC (art. 9), pour autant que les conditions en soient remplies.

Dans la *loi sur le cinéma*, une nouvelle version de l'art. 32, al. 2 est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2007, date de l'entrée en vigueur de la loi sur le Tribunal administratif fédéral: la première instance de recours est désormais le département. La LEC supprime ce régime spécial: les recours contre les décisions de l'office devront être formés directement auprès du Tribunal administratif fédéral.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

En théorie, la LEC peut servir de base juridique à l'extension d'activités d'encouragement à de nouveaux domaines, dans la mesure où ces activités ne sont pas limitées aux disciplines artistiques soutenues actuellement par l'OFC et la fondation Pro Helvetia. Il s'agit cependant uniquement de dispositions potestatives, qui ne créent pas de droit opposable. Ce sont donc les arrêtés financiers des Chambres fédérales, pris sur la base du message sur le financement de la culture, qui détermineront la mise en œuvre de la LEC et donc ses coûts, et non les dispositions de la LEC en tant que telle.

Les contributions à la création d'œuvres allouées par la fondation Pro Helvetia et les contributions à des projets allouées par l'OFC dans le domaine du design sont supprimées. L'argent ainsi libéré sera affecté de façon ciblée à la médiation artistique ou à l'attribution de distinctions. L'OFC continuera cependant de verser les contri-

butions tirées des fonds culturels Pro Arte et Gleyre, parce que la Confédération, en acceptant les donations, s'était engagée à remplir les charges qui leur étaient liées. Ces contributions seront financées par des prélèvements sur les revenus des fonds spéciaux.

Les nouvelles tâches qui entraîneront des dépenses supplémentaires sont la tenue d'une statistique culturelle et les évaluations (art. 27). Les coûts de la statistique culturelle sont à la charge de l'Office fédéral de la statistique et peuvent être estimés à 1,5 poste supplémentaire (soit 192 000 francs, base de calcul 2006).

A part les coûts liés à la tenue de la statistique culturelle, la LEC ne devrait pas entraîner de dépenses supplémentaires pour la Confédération. Dans quelques domaines, la nouvelle répartition des tâches entre l'OFC et la fondation Pro Helvetia libérera des postes, mais ceux-ci seront nécessaires ailleurs. On peut escompter que les transferts d'activités d'encouragement qu'entraîne la LEC pourront être réalisés moyennant des changements de poste à l'interne. Dans l'ensemble, il ne faut donc compter ni sur des suppressions ni sur des créations de postes.

Le projet ne semble pas entraîner d'autres conséquences (informatique, espace requis).

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet crée de nouvelles possibilités de cogestion pour les cantons, les villes et les communes.

L'abandon, dans la LEC, du subventionnement d'œuvres pourrait entraîner des dépenses supplémentaires pour les cantons, les villes et les communes – pour autant qu'ils compensent la disparition des modestes subventions fédérales, ce qui serait en soi souhaitable.

3.3 Conséquences économiques

La culture est un facteur important de l'économie. Comme le projet regroupe de façon plus claire et plus tranchée les activités d'encouragement actuelles – ce dont profitera en fin de compte le marché culturel –, on peut attendre de la LEC des effets positifs sur l'économie. En outre, la répartition plus précise des tâches entre les services fédéraux, mais aussi avec les cantons, les villes et les communes, sera plus claire pour les artistes et les acteurs culturels, ce qui devrait contribuer à abaisser les coûts administratifs du marché de la culture.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet figure dans le rapport sur le programme de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1086).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet se fonde sur l'*art. 69 Cst.*, qui donne à la Confédération le pouvoir de «promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation».

L'*art. 70, al. 3, Cst.* régit également la répartition des compétences pour les échanges culturels. Des projets d'intérêt national englobent en effet souvent plusieurs régions linguistiques et permettent ainsi la compréhension et les échanges entre les communautés culturelles ou linguistiques. Il appartiendra cependant à la loi sur les langues de prolonger les mesures à prendre dans ce domaine.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet est conforme aux obligations internationales de la Suisse. Certaines mesures peuvent même être considérées comme une mise en œuvre directe de deux conventions de l'UNESCO dont la ratification est actuellement à l'étude (Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, ouverture de la procédure de consultation le 21 décembre 2006).

5.3 Frein aux dépenses

La LEC donne une base légale à certaines aides financières qui se fondaient jusqu'à ce jour directement sur la Constitution et n'étaient de ce fait pas assujetties au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, Cst.). Sont concernées une partie des aides financières visées aux art. 9 à 14 et 16 LEC, dans la mesure où elles dépassent le cadre des subventions prévues (cf. les abrogations visées sous chiffre I de l'annexe). Les aides financières visées dans la LEC sont des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. La LEC est donc assujettie au frein aux dépenses, conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. Dans l'ensemble, le projet est une opération blanche. Notons par ailleurs que l'enveloppe financière sera fixée par les arrêtés financiers.

5.4 Conformité à la loi sur les subventions

Les aides financières visées dans la LEC sont des subventions de nature discrétionnaire, allouées dans le cadre des crédits approuvés. Les principes visés au chap. 2 de la loi sur les subventions sont donc respectés.

5.5 Délégation de compétences législatives

L'instance compétente pour édicter les dispositions d'exécution est en principe le Conseil fédéral (art. 28). Chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur, il devra par

ailleurs attribuer la responsabilité des évaluations et régler la participation de la fondation Pro Helvetia à la procédure d'évaluation.

Le projet prévoit un cas de délégation directe au département:

Pour mettre en œuvre les arrêtés financiers de l'Assemblée fédérale, le DFI est habilité à édicter des régimes d'encouragement (art. 25). Ceux-ci seront édictés par voie d'ordonnance et définiront les objectifs, les instruments et les critères dans les domaines d'encouragement relevant de l'OFC. Il conviendra en particulier d'édicter des régimes d'encouragement pour les domaines dans lesquels l'OFC élargit son champ d'action ou qui sont gérés aujourd'hui sur la base de directives du département (promotion de la relève, soutien aux organisations culturelles, etc.).

Bibliographie

- Evaluation PH «Evaluation de Pro Helvetia», rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration du 18 mai 2006 à l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (FF 2006 8695).
- Politique des musées «Rapport du DFI du 2 novembre 2005 sur la politique fédérale des musées» à l'attention de la sous-commission de la CSEC-E (disponible à l'OFC).
- Sécurité sociale «La sécurité sociale des acteurs culturels en Suisse», rapport du groupe de travail OFC, OFAS et SECO, dont le Conseil fédéral a pris acte le 28 février 2007 (disponible à l'OFC).
- Formation musicale «La formation musicale en Suisse», rapport du Conseil fédéral, printemps 2005 (disponible à l'OFC).
- Gouvernement d'entreprise Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise) (FF 2006 7799).

