

CI « LEC/ LPH »

Communauté d'intérêts

Loi fédérale sur l'encouragement de la culture/

Loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia

ARGUMENTAIRE

A. Projet de loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC)

1 – Le projet est une loi sur la gestion de la culture plutôt que sur l'encouragement de la culture

La culture est l'âme d'une société, elle lui donne sens et renforce son identité. L'encouragement de la culture est de ce fait d'une grande importance politique. Le projet de loi ne reflète pas cette conviction, il respire la bureaucratie, il opte pour une position défensive et sans engagement, manque de la volonté de stimuler activement la culture et non pas de seulement l'administrer: c'est une loi sur la gestion de la culture et non pas une loi sur l'encouragement de la culture.

→ Au chapitre 1 sous les dispositions générales, un passage sur l'importance sociale de la culture doit être ajouté.

→ Le terme «peut», utilisé à diverses reprises, est vague et ne fait guère preuve d'engagement. Il doit être remplacé par un terme affirmatif dans les art. 4 al. 1, art. 6, art. 10 à 15 à tous les alinéas (à l'exception des art. 13 al. 3 et art. 14 al. 2), et dans l'art. 26 al. 1. (Des combinaisons sont possibles – ainsi l'art. 11 pourrait devenir: «La Confédération promeut l'accès à la culture et peut soutenir les tiers qui déploient une activité dans ce domaine.»)

2 – La liberté de la culture doit faire intégralement partie de la loi

Le projet ne montre pas la volonté du législateur de présenter la liberté de la culture autrement que sous l'aspect restrictif – la protéger des interventions de l'Etat – mais aussi sous un aspect positif, c'est-à-dire soutenir la liberté des artistes, contribuer à une couverture sociale et surtout créer des conditions-cadre optimales pour leur activité créatrice.

→ Au chapitre 1 sous les dispositions générales, un passage sur la liberté de la culture doit être ajouté.

3 – Les imprécisions et les lacunes terminologiques doivent être éliminées

La loi s'appuie – selon le commentaire – sur le concept culturel de l'Unesco, c'est-à-dire sur un concept culturel vaste. Mais la terminologie n'est pas concluante. Les termes d'«art» et de «créateurs artistiques» (c.-à-d. une compréhension étriquée de la culture) d'une part, et d'autre part la définition qu'en donne la Loi fédérale sur le droit d'auteur (LDA) à l'art. 2 et à laquelle se réfère la LEC, ne fournissent pas des termes clairs et précis. Le texte du projet utilise par ailleurs une série de termes vagues et qui semblent placés aléatoirement: culture, art, création artistique,

artistes, acteurs culturels, politique culturelle, encouragement de la culture, domaine culturel.

Le manque de clarté dans la terminologie a des conséquences intrinsèques: ainsi, par exemple, le secteur des livres (en tant qu'instrument médiateur de littérature) et les maisons d'édition ne sont pas compris dans la définition et sortent du schéma culturel d'encouragement, de même que les problèmes cruciaux spécifiques qui se rattachent à leur branche (processus de concentration, prix fixe du livre). Ceci est inconséquent, quand on considère l'encouragement au cinéma qui est, lui, bien réglementé en dehors de la LEC, mais aussi en référence à la discussion sur les «institutions phares» (voir au point 6 ci-dessous).

→ **Les lacunes terminologiques de la LEC doivent être éliminées.**

→ **Le message doit faire comprendre que le concept culturel de l'Unesco ou celui du Conseil de l'Europe servent ici seulement de point de départ et d'arrière-pensée à la LEC, et que l'encouragement concret de la culture doit être basé sur une compréhension de la culture applicable opérationnellement.**

→ **La LEC doit couvrir la création culturelle dans toute sa diversité, en particulier elle doit reconnaître au livre et aux activités d'édition – au moins implicitement – un statut digne d'encouragement culturel (par ex. dans l'art. 12 LEC).**

4 – La couverture sociale des artistes doit faire partie de la loi, comme activité obligatoire de la Confédération

La politique culturelle et l'encouragement de la culture ne doivent pas se limiter au soutien direct de projets mais doivent au préalable créer les conditions-cadre permettant la création artistique. Et, en conséquence, assurer un minimum existentiel aux artistes, afin que ceux-ci puissent consacrer leur potentiel créateur à des projets artistiques.

Les associations d'artistes réclament depuis de nombreuses années une amélioration de la situation sociale des artistes, en particulier dans le secteur de la prévoyance professionnelle, de l'assurance-chômage, de la fiscalité, etc. Une de leurs motivations est que, les artistes changeant souvent d'employeur, ils atteignent rarement auprès de l'un d'eux le minimum requis pour l'accès à la prévoyance professionnelle obligatoire (LPP) et donc une couverture sociale. L'assistance aux artistes dans le besoin est également un problème en suspens.

→ **La couverture sociale des artistes doit figurer dans la loi.**

Les détails de la réglementation peuvent être fixés dans d'autres arrêtés. Les associations d'artistes ont émis des propositions concrètes dans leurs prises de position relatives à la consultation.

5 – Les adaptations des projets doivent renverser la tendance à la centralisation

Une influence centralisatrice dans le domaine de la culture a toujours été combattue en Suisse fédéraliste. Le projet de loi présente cependant une forte tendance à la centralisation:

- selon l'art. 23 al. 1, l'Office fédéral de la culture «est l'autorité compétente pour les questions d'encouragement à la culture», ce qui implique

l'exclusivité, ôte à Pro Helvetia le caractère d'une instance compétente et la relègue dans le rôle d'un organe exécutif;

- selon les art. 16, 17 et 21, pratiquement toutes les décisions conceptuelles (depuis le programme prioritaire, les régimes d'encouragement, les objectifs, les instruments d'encouragement et les contrats de prestation jusqu'à l'évaluation) sont concentrées dans l'administration – dans les faits le DFI;
- l'institution de commissions spécialisées, leur composition, leurs modalités d'organisation et de procédure relèvent entièrement du DFI (art. 26);
- des compétences jusqu'ici importantes de la fondation Pro Helvetia sont dorénavant subordonnées à des administrations supérieures (cf: nomination du directeur par le Conseil fédéral, tâches directement attribuées par le Conseil fédéral au conseil de fondation et au bureau, réglementation des méthodes de travail et de l'organisation des organes de la fondation et réglementation des commissions spécialisées par le Conseil fédéral resp. par le DFI – selon le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration («Evaluation de Pro Helvetia», 2006).

Ce centralisme est d'autant plus perturbant:

- que le projet de loi ne détermine pas sur quels contenus le programme et les concepts doivent s'exprimer,
- et que la Confédération n'est pas prête à en supporter les conséquences financières et organisationnelles (mot-clé: principe de subsidiarité, institutions phares).

→ Les compétences des décisions conceptuelles (selon les art. 16, 17, 21, 23¹ et 26) ne doivent pas relever de l'administration seule mais doivent être partagées avec les spécialistes. Nous insistons sur l'institution d'un comité de spécialistes (comité culturel, commission culturelle) chargé de compléter voire partiellement de remplacer les commissions spécialisées prévues.

Les fonctions et les compétences des commissions spécialisées ne sont pas explicitées resp. sont partiellement contradictoires: ainsi l'**art. 26 al. 2 LEC** prévoit entre autres que les commissions spécialisées «évaluent» les demandes de soutien dans les domaines d'encouragement de Pro Helvetia (ce qui implique une compétence décisionnelle), alors que selon l'**art. 10 al. 1 LPH** les commissions spécialisées «assistent» seulement le conseil de fondation et le bureau.

→ Les fonctions, les modes d'action et les compétences des commissions spécialisées doivent être explicités et les réglementations contradictoires susmentionnées doivent être supprimées.

6 – Les adaptations dans les projets doivent renverser la tendance à la bureaucratization de l'encouragement à la culture

Le mécanisme prévu de planification et d'évaluation prescrit de soumettre, dans un intervalle régulier de quatre ans:

- un programme prioritaire et de procéder à une «consultation» (art. 16),
- d'édicter un régime d'encouragement et de procéder à une «consultation» (art. 17),
- de fixer un plafond de dépenses (art. 18),

- de considérer les contrats de prestation (art. 20)
- et de présenter un rapport d'évaluation (art. 21).

Même si ces actions peuvent être repoussées dans le temps, cette prescription est irréaliste, inefficace, à côté du but * et recèle un excès de réglementation bureaucratique conduisant à des problèmes de coordination, de délais, de paperasse improductive et de gaspillage de temps. La relation entre les structures à mettre en place et les moyens disponibles n'est pas donnée.

* (Les résultats des évaluations prévues (**art. 21**) ne doivent pas seulement servir à témoigner de l'adéquation et de l'efficacité de l'encouragement à la culture mais devraient être intégrés à la planification des accents futurs de la culture. Il n'est pas clair comment cela est possible dans le temps. De plus, il n'existe aucun élément précisant comment recueillir les données statistiques nécessaires à une évaluation sérieuse, ni selon quels critères l'adéquation et l'efficacité doivent être mesurés.)

→ Le 3^e chapitre du projet, «Mesures d'encouragement», est à concevoir à nouveau sous l'aspect de ces critiques. Une nouvelle version devrait régler comment le comité de spécialistes proposé plus haut peut collaborer adéquatement dans toutes les étapes du concept.

7 – Les centres de compétences culturels doivent être soutenus par la Confédération

L'avant-projet du présent texte de loi contenait une proposition selon laquelle la Confédération pouvait allouer des aides financières pour l'exploitation d'institutions culturelles «dont l'offre originale et d'une exceptionnelle qualité a un rayonnement national et international», appelées aussi «institutions phares» et à des centres de compétences «qui fournissent en Suisse un travail scientifique, documentaire ou pédagogique exceptionnel dans un domaine culturel».

Alors que le soutien de la Confédération à des «institutions phares» est controversé, le fait qu'elle doive soutenir les centres de compétences fait l'unanimité.

→ L'art. 9 al. 2 LEC doit expliciter sans équivoque que les centres de compétences peuvent être soutenus par la Confédération. Le mot «unique» doit être rayé du projet.

B. Projet révisé de la Loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (LPH)

8 – Pro Helvetia doit être une fondation autonome

Si la Confédération organise une partie de l'encouragement à la culture dans une fondation en dehors de l'administration et de la politique, alors elle doit aussi institutionnaliser cette fondation sous forme de fondation publique selon les principes de Good Governance.

«A l'inverse de la LPH, conçue dans un esprit libéral, les projets mis en consultation poursuivent en arrière-plan, en ce qui concerne Pro Helvetia, un paradigme étatique, marqué par des besoins forts en matière de contrôle.», est-il écrit dans le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration («Evaluation de Pro Helvetia», 2006). En effet, selon la réglementation prévue, Pro Helvetia deviendrait un organisme hybride entre institution fédérale et fondation.

Dans l'avant-projet, les points suivants ne sont pas satisfaisants:

- la séparation imprécise des compétences politiques et stratégiques entre les différents intervenants (Conseil fédéral, DFI, Parlement, OFC, Conseil de fondation);
- la distinction imprécise des compétences stratégiques et opérationnelles entre les différents intervenants (Conseil fédéral, DFI, OFC ou bien Conseil de fondation, direction/bureau, commissions spécialisées);
- la distinction entre les décideurs opérationnels et ayant fonction de conseillers (direction/bureau ou bien commissions spécialisées);

Surtout, de nouvelles règles sur les articles suivants doivent être prises:

- **Art. 1 al. 2:** à compléter ainsi: «Elle est autonome dans son organisation et sa gestion ainsi que, dans le cadre du mandat périodique de prestations, dans son activité d'encouragement.»
- **Art. 8 al. 5 let. b:** C'est le conseil de fondation qui doit nommer son directeur/sa directrice et non pas le Conseil fédéral resp. le DFI.
- **Art. 8 al. 6 et Art. 9 al. 6:** Le Conseil fédéral ne doit pas – dans l'intérêt d'une répartition claire des responsabilités et de la distinction entre niveau stratégique et niveau opérationnel – attribuer d'autres tâches au conseil de fondation ni au bureau. (Les mandats périodiques de prestations donnent au Conseil fédéral et au Parlement suffisamment de possibilités de préciser le cadre des tâches fixées par la loi.)
- **Art. 9 al. 2 let. b + c:** Non pas le bureau, mais les commissions spécialisées neutres doivent être responsables de l'attribution des moyens financiers. (Elles peuvent au sens de l'efficience accorder au bureau des compétences allant jusqu'à un montant fixe.)
- **Art. 9 al. 5:** Un mandat limité à quatre ans n'a pas de sens, compte tenu également du rythme de planification et d'évaluation tous les quatre ans. Le mandat de quatre ans devrait être renouvelable au moins une fois.
- **Art. 10 al. 2:** C'est le conseil de fondation qui doit choisir les commissions spécialisées et non pas le Conseil fédéral resp. le DFI.
- **Art. 10 al. 3:** Le conseil de fondation doit régler l'organisation et la procédure des commissions spécialisées et non pas le DFI.
- **Art. 12:** Selon cet article, le Conseil fédéral règle le fonctionnement et l'organisation des organes de la fondation. Ceci contredit l'art. 1 al. 2, qui affirme l'autonomie de la fondation; l'art. 12 doit être corrigé en conséquence ou supprimé.
- **Art. 13 al. 4:** Au sein des concepts d'encouragement prescrits, la fondation doit pouvoir en fixer elle-même les buts, ou au moins les instruments et les critères déterminants.
- **Art. 16 al. 2:** La fondation doit être exonérée de la taxe sur la valeur ajoutée.

Ces changements impliquent également une modification de **l'art. 17 al. 2 LEC**.

9 – La répartition des tâches et des compétences entre les différents intervenants doit être définie

Citations du rapport du Contrôle parlementaire de l'administration («Evaluation de Pro Helvetia», 2006):

a) Interface Pro Helvetia – OFC

L'idée de base de la LEC, pertinente, selon laquelle l'OFC, à dimension plutôt politique, se concentre sur des fonctions régulatrices et stratégiques, et Pro Helvetia, à dimension plutôt culturelle, sur l'encouragement concret de la culture par le biais de projets, n'est pas appliquée de manière systématique. [...] Dans certaines disciplines – le cinéma (qui requiert beaucoup de ressources) et les arts visuels – l'OFC continue de soutenir la création artistique.

b) Interface PH – services du DFAE

La LEC n'apporte pas plus de solutions – ou alors ces dernières sont seulement superficielles – au flou qui règne concernant le partage des tâches entre Pro Helvetia et les services du DFAE. A titre d'exemple, la LEC ne mentionne pas la DDC, qui est dotée d'un budget culturel de plusieurs millions de francs et dont le mandat en matière de communication se chevauche, en Suisse, avec celui de Pro Helvetia. Le projet de LEC n'évoque pas le partage des tâches entre la DDC et Pro Helvetia, et, s'agissant de Pro Helvetia et du CCC, il arrête un compromis non satisfaisant, qui ne résout pas le problème de conception sous-jacent. Ce dernier réside dans le fait que le CCC doit assurer la cohérence des activités culturelles des représentations suisses à l'étranger, mais que Pro Helvetia décide pour les projets culturels d'une certaine envergure. Différentes personnes interrogées doutent de l'utilité du CCC en tant qu'initiateur et responsable autonome de projets culturels. Il est prévu que les projets importants soient réalisés par Pro Helvetia et les projets moins importants par les représentations à l'étranger.

L'art. 25 al. 3 selon lequel des **représentations à l'étranger** confient à Pro Helvetia des manifestations culturelles importantes est inadmissible du point de vue d'une attribution claire des compétences et d'une gestion autonome des moyens.

En fin de compte, le projet n'élimine aucunement les points de friction entre, d'une part, Pro Helvetia et son encouragement idéal pour la culture, et d'autre part l'encouragement essentiellement motivé par un point de vue économique de **Présence Suisse**. Il faut éviter le morcellement entre deux instances agissant parallèlement des moyens culturel financiers limités de la Confédération – et, dans le cas de PRS, de favoriser indirectement l'économie.

→ La répartition des tâches et des compétences entre tous les intervenants doit être explicitée. Les articles 23 – 25 LEC sont à adapter en conséquence.

→ La légitimité des tâches et des compétences de la DDC, du CCC et de PRS, qui se recoupent avec celles de Pro Helvetia, doit être examinée de façon approfondie.