

Réf. : PM/15007454

Lausanne, le 17 novembre 2010

### **Consultation fédérale sur le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015**

Monsieur le Conseiller fédéral,

En date du 25 août 2010, vous nous avez adressé un courrier par lequel vous nous invitez à prendre position sur le projet de « message culture » relatif à la mise en œuvre de la Loi sur l'encouragement à la culture (LEC). La lecture et l'analyse approfondie de ce texte appellent de notre part plusieurs remarques, que nous développons ci-dessous.

En préambule, nous ne pouvons que nous réjouir de voir la Confédération dotée d'une base légale pour l'accomplissement de ses missions en matière de culture. Cependant, la lecture de ce message provoque quelques préoccupations, soulève quelques interrogations et suscite l'expression de plusieurs réserves de notre part, sans remettre en question la pertinence de l'analyse de la situation, du rôle et des perspectives de la culture qui sert d'introduction au message. Nous saluons également la volonté, qui sous-tend le texte, de « *développer l'encouragement fédéral de la culture par un renforcement des compétences premières* ».

#### **Missions spécifiquement fédérales et missions premières de la Confédération**

Cependant, pour les deux domaines qui relèvent précisément de la compétence première de la Confédération – hormis les institutions nationales, tels la Bibliothèque Nationale ou les musées nationaux –, à savoir celui du patrimoine culturel et des monuments historiques et celui du cinéma, non seulement ils ne montrent pas dans les chiffres la prise en compte de l'ambition affichée, mais au contraire ils marquent au mieux une stagnation, au pire une réduction des moyens.

Dans le domaine du **cinéma**, les chiffres ne suivent à l'évidence pas les lettres : en effet, les ambitions sont clairement exprimées, comme par exemple :

- encourager la création de films ainsi que la diversité et la qualité de l'offre
- soutenir l'élaboration de projets, la réalisation et l'exploitation de productions
- renforcer l'aide sélective et l'aide liée au succès
- développer la relève
- permettre l'équipement de salles de cinéma pour la projection numérique des films
- consolider la politique d'archivage (Cinémathèque suisse)
- etc.

Or, le tableau synoptique des aides financières prévues montre une complète stagnation des montants ; par exemple, la création cinématographique passe de 24,1 mios de francs en 2012 à 25,2 mios de francs en 2015, incluant la mesure nouvelle de soutien à l'équipement numérique

de salles, estimée « à un montant de un à deux millions de francs par an ». Il apparaît donc que la volonté de renforcer la mission première qu'est le cinéma s'exprime en réalité par une réduction des moyens qui lui sont dédiés. L'augmentation des moyens consacrés à la création dans le domaine du 7<sup>ème</sup> art en Suisse, mission culturelle fédérale par excellence, sera en définitive due à l'accroissement du financement par les cantons et les principales capitales de Suisse romande via la future Fondation romande pour le cinéma.

En ce qui concerne la Cinémathèque suisse, pour l'heure, la préoccupation exprimée par l'OFC concernant la problématique de l'archivage et de sa mission patrimoniale nationale ne s'accompagne pas d'une adaptation cohérente de son budget dans les années à venir. Nous souhaitons donc très vivement que se réalise la volonté exprimée dans le message de la considérer comme une institution nationale à part entière, et que l'étude actuellement en cours sur son statut débouche sur son plein rattachement à la Confédération, au même titre que la Bibliothèque Nationale.

Dans le domaine du **patrimoine culturel et des monuments historiques**, la Confédération devrait dépenser chaque année 60 millions de francs pour les monuments historiques et 45 millions de francs pour l'archéologie, si elle voulait s'acquitter de ses responsabilités et obligations légales. Les arguments pertinents pour cette évaluation des besoins financiers réels ne sont pourtant pas pris en compte dans la définition des mesures et la mise en place de ressources financières. Pour garantir la protection et la conservation du patrimoine architectural et archéologique dans les cantons, les 16 millions prévus sont insuffisants à tous les égards. Jusqu'en 2007, une moyenne de 34,5 millions de francs représentait l'aide financière de la Confédération. Ce montant a depuis été réduit à CHF 21 millions, le message élude les raisons qui y ont conduit. Une politique culturelle transparente devrait énoncer clairement les critères qui ont conduit à cette réduction des moyens financiers. Pour que la Confédération puisse respecter ses obligations en vertu du principe de subsidiarité avec les cantons dans le domaine de la protection du patrimoine culturel et des monuments historiques, il est indispensable qu'un budget de 30 millions de francs par an au moins soit maintenu.

Après cette réduction considérable du financement fédéral depuis 2007, le Conseil National s'est prononcé lors des débats budgétaires en 2007, 2008, 2009 et 2010 pour son augmentation. A chaque reprise le montant a été augmenté par le Parlement, de sorte que ces dernières années, à l'encontre des propositions de l'Office fédéral de la Culture et du Département fédéral de l'Intérieur, 30 millions de francs ont été mis à disposition des cantons. L'Office fédéral de la Culture se positionne à nouveau contre la volonté manifeste du Parlement et des Cantons. Pour que la politique fédérale sur la protection du patrimoine et la conservation dispose des moyens suffisants à ses ambitions, le montant doit être à nouveau relevé. Ce n'est qu'alors que la Confédération pourra exercer ses tâches en collaboration avec les cantons.

Si le message relève que la Suisse se situe en haut de l'échelle en comparaison internationale dans le domaine de la conservation des monuments, il se contente de souligner qu'elle doit maintenir ce niveau et omet toutefois complètement la spécificité du patrimoine archéologique. A cet égard, La Confédération devrait assumer un rôle actif dans la promotion et l'application aussi bien de la Convention de Grenade de 1985 (Convention européenne pour la protection du patrimoine architectural) que celle de la Convention de Malte 1992 (Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique) et soutenir les cantons dans leur mise en œuvre. Les Conventions de Grenade et de Malte ont été approuvées par l'Assemblée fédérale, et sont entrées en vigueur respectivement le 1er juillet et le 28 Septembre 1996. Elles ont été conçues par les États membres signataires comme instruments fondamentaux en vue de la protection du patrimoine architectural et archéologique. Les États signataires s'engagent à établir des procédures appropriées de contrôle administratif et scientifique et d'ancrer la protection du patrimoine architectural et archéologique dans la planification urbaine et régionale et dans les politiques de développement culturel. En outre, chacun des États signataires

s'engage à établir un régime juridique approprié pour la protection de l'architecture et du patrimoine. Or, la Confédération ne s'est pas donnée les moyens de garantir l'application de ces deux conventions, ce qui est fort dommageable puisque selon l'article 78 de la Constitution fédérale, la Protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons.

### **Le principe de subsidiarité**

Le principe de subsidiarité implique une réelle concertation préalable sur les projets et sur les moyens financiers à y affecter. L'ensemble du message présente un processus inverse. Ce n'est pas acceptable. L'ensemble du texte montre que la Confédération déroge clairement au rôle subsidiaire qui est le sien. La volonté de l'OFC de « *jouer à l'avenir un rôle plus actif dans la conception de la politique culturelle suisse* » ne saurait déboucher sur le non-respect de ce principe, incompatible avec la compétence des cantons en matière de politique culturelle. De son côté, le Canton de Vaud développe une politique culturelle fondée précisément sur ce critère fondamental. Durant ces dernières années, il a privilégié la concertation avec sa capitale et avec les villes centres notamment, tout en inscrivant son action dans une politique culturelle claire qu'il va reformuler dans une nouvelle « *Loi sur la vie culturelle et la création artistique* » ainsi que dans la « *Loi sur le patrimoine mobilier et immatériel* ».

Or, la Confédération se confère des obligations nouvelles : création de nouveaux prix (domaines de la danse, du théâtre, de la musique), organisation de manifestations, etc., sans parler des missions nouvelles qui lui sont imposées par la LEC. Il en ressort non pas une politique culturelle active formulée en harmonie avec celle des cantons, des villes et des communes, mais une série d'objectifs et de programmes clairement définis comme incitatifs, ce qui débouche, comme on a déjà pu en faire l'expérience, sur des projets que les cantons se trouvent rapidement dans l'obligation de co-financer, au mépris de leurs propres objectifs et de leurs propres priorités culturelles. Sans remettre en question le bien-fondé de certaines de ces causes, - tel « Kaléidoschoral », par exemple -, force est de constater qu'elles ont imposé à plusieurs cantons de dégager des financements exceptionnels hors toute prévision budgétaire et tout programme.

Ces « domaines prioritaires » et ces « thèmes transversaux » sont unilatéralement choisis ; sans en remettre en cause la pertinence et l'intérêt – du moins pour certains d'entre eux -, nous déplorons que certains dossiers, déjà mis en œuvre, telle la politique de soutien à la danse, qui a fait l'objet d'une concertation exemplaire entre Confédération, cantons et communes, ne soit ni l'un ni l'autre et ne soit pas assuré d'une pérennisation indispensable. A cet égard, il est tout à fait préoccupant de voir que la structure « RESO » (Réseau danse suisse) n'est évoquée que comme une « première expérience » qui doit être consolidée, alors qu'elle doit clairement être pérennisée au niveau du budget de l'OFC.

### **Financement**

Nous relevons que le financement de tâches nouvelles, qu'elles soient imposées par la LEC (comme, p. ex, la promotion de la formation musicale) ou non, « *sera assuré par des compensations internes dans le budget de l'OFC* ».

Le tableau récapitulatif des dépenses prévues montre clairement que les ambitions exprimées dans les textes ne s'inscrivent pas dans les chiffres, mais qu'elles sont réglées par le jeu du transfert de charges et des compensations internes. Ainsi le plafond des dépenses de l'OFC passe de CHF 106,2 mios en 2010 à CHF 108,2 mios en 2015, soit une augmentation de moins de 2% sur trois ans.

Contrairement à ce qui est affirmé sous « Conséquences financières pour les cantons et les communes » (p. 95), il est à craindre que la mise en œuvre de la LEC telle qu'elle est prévue

par le message ne leur impose des coûts supplémentaires. Cet état de fait dont les cantons ont pu d'ores et déjà faire l'expérience, comme évoqué plus haut, ne peut être évité que si la Confédération s'en tient au strict respect du principe de subsidiarité et concentre ses efforts financiers sur ses « compétences premières » et les dossiers d'importance nationale qui relèvent de sa mission de base.

De plus, il y manque l'indication des budgets 2010 et 2011, information indispensable pour une présentation complète et transparente de l'évolution de l'engagement financier de la Confédération et pour la comparaison nécessaire du plan 2012-2015 par rapport à son état actuel et immédiat.

En conclusion, nous insistons donc sur la nécessité pour la Confédération de concentrer ses projets et ses moyens sur les missions premières qui sont les siennes, et de mieux inscrire la mise en œuvre de la LEC dans le cadre du principe de subsidiarité et d'une véritable concertation avec les cantons, les villes et les communes, dont nous rappelons la prérogative en matière de politique culturelle, et qui doit servir de socle à tout projet de développement, de consolidation ou de projet nouveau.

Vous remerciant de nous avoir consultés sur cet important objet, et souhaitant que nos observations puissent être prises en compte dans une perspective de bonne entente et de respect mutuel des compétences dans le domaine si important aujourd'hui qu'est le domaine culturel, nous vous présentons, Monsieur le Conseiller fédéral, nos salutations respectueuses

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Pascal Broulis

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies**

- OAE
- SERAC