

84.036

**Message
concernant l'initiative populaire «en faveur de la culture»**

du 18 avril 1984

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous proposer, par le présent message, de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «en faveur de la culture» en leur recommandant de la rejeter et d'accepter le contre-projet de l'Assemblée fédérale.

Le projet d'arrêté fédéral y relatif est joint au présent message.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 avril 1984

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Schlumpf

Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

L'initiative demande un effort accru de la Confédération en faveur de l'encouragement de la culture, tout en sauvegardant expressément la souveraineté des cantons en matière de culture. La constitution devrait définir les points forts de la politique culturelle de la Confédération. Celle-ci devrait rendre possible et encourager la création culturelle, protéger le patriotisme culturel existant et faciliter l'accès à la vie culturelle. Les mesures prises par la Confédération devraient tenir compte des intérêts particuliers des minorités et des régions peu favorisées du pays. L'initiative expose en détail les tâches qui pourraient devenir celles de la Confédération. Ainsi, la Confédération devrait garantir la pluralité des langues et des cultures en Suisse, apporter son soutien à la création artistique et aux équipements culturels, encourager les relations culturelles entre les différentes régions du pays et avec l'étranger, ainsi que protéger et entretenir le patrimoine culturel et les monuments. En outre, et afin d'être à même d'accomplir ses tâches culturelles, la Confédération devrait, selon les promoteurs de l'initiative, consacrer chaque année à celles-ci 1 pour cent des dépenses totales prévues au budget, l'Assemblée fédérale conservant la faculté, en fonction de l'état des finances, d'accroître ou de diminuer ce montant d'un quart.

Un large processus de consultation a permis de vérifier le bien-fondé de l'initiative, mais il a aussi et tout aussi clairement fait apparaître des critiques à l'égard du texte de cette initiative qui a finalement été refusée. Deux éléments de réflexion ont surtout retenu l'attention: d'une part, on reproche à l'initiative d'être par trop centralisatrice, en mésestimant la réelle primauté des cantons en matière d'encouragement de la culture; d'autre part, on estime que le un pour cent culturel représente une contrainte financière par trop rigide et qui doit être rejetée en vertu de raisons de principe touchant à la politique financière.

Compte tenu de cette forte opposition, le Conseil fédéral ne peut pas recommander d'accepter l'initiative. Cependant, la culture joue un rôle de plus en plus important dans la vie publique et privée et nécessite donc une meilleure aide de l'Etat; de plus, des considérations de droit constitutionnel font apparaître la nécessité d'un article culturel. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose un contre-projet qui, à son avis, devrait mieux correspondre aux besoins de notre pays. Outre une disposition de principe qui fait de la culture une composante de la politique générale, le contre-projet comporte une norme de compétence qui donne à la Confédération la possibilité d'apporter son soutien à l'encouragement culturel pratiqué par les cantons et l'autorise à prendre elle-même des mesures dans ce domaine. Ainsi, le principe de subsidiarité est clairement respecté. Le texte proposé faisant montre d'une large ouverture, il convient de l'expliquer de manière détaillée et d'exposer aussi un programme de politique culturelle, dont la législation future devra s'inspirer. Le présent message examine ces deux aspects.

Message

1 Situation initiale: L'initiative

11 Question d'ordre formel

111 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «en faveur de la culture» a été déposée auprès de la Chancellerie fédérale le 11 août 1981. Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ La Confédération rend possible et encourage la création culturelle; elle protège le patrimoine culturel existant et facilite l'accès à la vie culturelle. Les mesures prises par la Confédération tiennent compte des intérêts particuliers des minorités et des régions du pays peu favorisées. La souveraineté des cantons dans le domaine culturel est garantie.

² La Confédération

- a. Préserve la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse;
- b. Soutient la création artistique, ainsi que les équipements culturels;
- c. Encourage les relations culturelles entre les différentes régions du pays et avec l'étranger;
- d. Conserve et entretient le patrimoine culturel et les monuments.

³ Un pour cent des dépenses totales prévues dans le projet de budget est mis annuellement à la disposition de la Confédération pour l'accomplissement de cette tâche; l'Assemblée fédérale a la possibilité – selon l'état des finances – d'accroître cette part ou de la diminuer d'un quart.

⁴ Les dispositions d'exécution doivent être édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Disposition transitoire

Jusqu'à l'adoption des dispositions d'exécution de l'article 27^{septies}, le Conseil fédéral gère les dépenses culturelles prévues par l'article 27^{septies}, 3^e alinéa, en appliquant les lois et arrêtés fédéraux en vigueur.

L'initiative est pourvue d'une clause de retrait.

112 Aboutissement

Par décision du 9 septembre 1981, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative portait 122 277 signatures valables et qu'elle avait formellement abouti (FF 1981 III 164).

12 Validité

121 Unité de forme

En vertu de l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution (cst.), une initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou fai-

re l'objet d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75 de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques; RS 161.1).

L'initiative en question revêt exclusivement la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de forme est donc respectée.

122 Unité de matière

L'initiative ne peut avoir pour objet qu'une seule disposition (art. 121, 3^e al., cst.). L'unité de matière est respectée lorsqu'un lien objectif existe entre les différentes parties de l'initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques).

L'initiative populaire en faveur de la culture exige dans son premier alinéa que la Confédération – tout en garantissant la souveraineté culturelle des cantons et en tenant compte des intérêts particuliers des minorités linguistiques et régionales de la Suisse – rende possible et encourage la création culturelle, qu'elle protège le patrimoine culturel existant et facilite l'accès de tout un chacun à la vie culturelle. Le 2^e alinéa précise cette tâche de manière concrète. Le 3^e alinéa ébauche le cadre financier nécessaire à l'accomplissement de ces tâches, tandis que le 4^e alinéa se prononce sur la forme des dispositions d'exécution. Enfin, une disposition transitoire règle l'action du Conseil fédéral dans le domaine de la politique culturelle jusqu'à l'adoption des dispositions d'exécution.

Le principe de l'unité de matière est donc respecté.

13 Examen par les services de l'administration

Dans son rapport du 26 mai 1982, un groupe de travail interdépartemental est arrivé à la conclusion que pour remplacer ou compléter les diverses normes de compétence déjà contenues dans la constitution, il convenait de créer une base constitutionnelle de portée générale pour la politique culturelle de la Confédération. A son avis, le texte de l'initiative ne donne cependant pas satisfaction, car l'exigence du pour-cent culturel constitue une solution trop rigide.

C'est pourquoi le groupe de travail a proposé de recommander au peuple le rejet de l'initiative, mais en lui opposant un contre-projet.

Sur la base de ce rapport intermédiaire, dont le Conseil fédéral prit connaissance le 18 août 1982, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) fut chargé d'introduire une procédure de consultation auprès des gouvernements cantonaux, des partis politiques et d'autres organisations intéressées par le sujet.

14 Procédure de consultation

Ouverte le 31 août 1982, la procédure de consultation dura jusqu'à la mi-février 1983.

Le sujet relativement vaste abordé par l'initiative ainsi que les formes variées sous lesquelles se manifeste la politique culturelle des collectivités publiques à tous les niveaux ont justifié le fait que la consultation soit effectuée à l'aide d'un questionnaire qui avait pour but

- de dresser un inventaire des mesures prises actuellement en faveur de la culture par les pouvoirs publics à tous les niveaux, et
- de brosser un tableau aussi représentatif que possible des opinions sur la politique culturelle des pouvoirs publics et sur l'initiative elle-même.

Ont participé à cette consultation tous les cantons, sauf ceux de AR, GL, SO et ZG; tous les partis politiques, à l'exception du POCH et du Partito socialista autonomo; également, diverses municipalités, associations économiques, organisations intéressées, offices fédéraux, régies fédérales et personnes privées. La liste des milieux consultés et de ceux qui ont répondu, ainsi que les prises de position complètes - présentées en fonction des questions posées - sont contenues dans la publication «Kultur im Gespräch/ Vous et la Culture» (Berne 1983).

C'est pourquoi on peut renoncer ici à une présentation détaillée des résultats de cette consultation. Nous nous limitons à un bref résumé des réponses aux questions les plus importantes, à savoir:

- l'importance de la politique culturelle,
- l'appréciation des mesures de promotion prises actuellement par l'Etat,
- la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,
- l'appréciation de l'initiative en faveur de la culture et d'un éventuel contre-projet du Conseil fédéral.

141 Importance de la politique culturelle

Hormis quelques très rares exceptions, tous les milieux consultés ont attaché une grande importance à la politique culturelle des pouvoirs publics à tous les niveaux.

Le degré d'importance dépend évidemment à chaque fois de la notion de culture à laquelle on se réfère. Il est frappant de constater qu'un grand nombre des avis exprimés ont donné la préférence à une notion culturelle très large, qui rejoint en gros la définition bien connue du Conseil de l'Europe, pour lequel la culture est «tout ce qui permet à l'individu de se situer vis-à-vis du monde, de la société et aussi du patrimoine culturel; tout ce qui le met à même de mieux comprendre sa situation pour pouvoir éventuellement agir en vue de la modifier». Dans ce contexte, on a cité la prospérité générale, la qualité de la vie, les rapports entre la majorité et les minorités, entre les adultes et les jeunes, entre ce qu'il est convenu d'appeler la culture traditionnelle et de nouvelles formes de culture. Beaucoup ont mis l'accent sur le fait que, ainsi envisagée, la culture devient de plus en plus l'une des composantes de toutes les affaires politiques.

Pour une minorité, la notion de culture devrait être moins large et être limitée aux domaines traditionnels des arts, de la musique et de la littérature.

L'encouragement de la culture pratiqué par les pouvoirs publics – et l'on a retrouvé là une large unanimité – doit avant tout créer des conditions favorables et une atmosphère stimulante; toute forme de «culture officielle» a été résolument rejetée. Aussi bien la création elle-même que la diffusion de la culture doivent être l'affaire des individus; l'Etat ne devrait les aider par des mesures complémentaires qu'en cas de besoin et cela dans l'ordre: commune, canton, Confédération.

A cette optique de l'échelonnement de bas en haut des interventions de l'Etat se superpose cependant l'idée que l'encouragement de la culture est une tâche commune.

L'encouragement de la culture par des particuliers, autrement dit le mécénat, a été largement approuvé. Les milieux consultés ont été presque unanimes à souligner que le mécénat devrait être facilité et rendu plus attrayant grâce à des mesures fiscales et d'autres mesures prises par les pouvoirs publics. De nombreux avis (surtout ceux émis par des organisations culturelles) ont fait remarquer que le mécénat seul n'est pas suffisant.

142 Appréciation de l'encouragement de la culture par l'Etat

Compte tenu de l'importance accordée à la politique culturelle, un sixième environ des milieux consultés estime que l'encouragement de la culture tel qu'il est pratiqué actuellement par l'Etat est suffisant.

En revanche, une large majorité a exprimé l'avis que l'encouragement de la culture doit être accru.

La plupart des avis exprimés par ce groupe plaident pour un renforcement de l'aide à tous les niveaux. Certains ont fait remarquer qu'entre les communes et les cantons il conviendrait aussi d'associer les régions, notamment les agglomérations des grandes villes.

Quant au mécénat, on le situe parfois avant, parfois après l'aide publique, mais aussi parallèlement à celle-ci; nombreux sont ceux qui expriment l'avis que ce mécénat doit être accru grâce à des mesures prises par l'Etat, par exemple des allègements fiscaux, des exhortations, ou encore des invitations aux entreprises à améliorer leur image de marque.

143 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Le questionnaire proposait un schéma fixant la répartition des tâches à effectuer soit exclusivement par la Confédération, soit avec sa collaboration, soit uniquement par les cantons. Ce schéma s'est révélé par trop rigide. D'autre part, une large majorité a exprimé l'avis que toutes les tâches devraient en principe être assumées à tous les niveaux, constituant dès lors des tâches dont s'acquitteraient solidairement les communes, les cantons et la Confédération, les possibilités spécifiques des diverses collectivités devant bien sûr être prises en considération. D'autre part, on a abondamment demandé à la Confédération qu'elle tienne toujours compte des particulari-

tés locales et régionales, qu'elle évite toute forme de nivellement et qu'elle encourage autant que possible la diversité. Selon une opinion largement répandue, la Confédération devrait se limiter à stimuler et soutenir les efforts des communes et des cantons, voire à combler les lacunes dans leur action.

Concrètement, on a pu établir la répartition suivante:

Les tâches principales de la Confédération sont aux yeux d'une nette majorité:

- la défense des langues nationales,
- les échanges entre les régions du pays et avec l'étranger,
- la documentation, la recherche, la statistique, ainsi que
- l'aide aux institutions et aux organisations culturelles assumant des tâches suprarégionales.

Dans l'optique de la plupart des personnes consultées, la sauvegarde de la diversité locale et régionale devrait relever des *cantons* et des *communes*; parmi ceux-ci, un groupe important (notamment de nombreux cantons) préférerait même qu'elle soit exclusivement de leur compétence. Si une majorité pense que les mesures destinées à assurer un certain équilibre dans le développement culturel des régions doivent être prises par les cantons, il y a en revanche égalité entre les partisans d'une responsabilité appartenant principalement à la Confédération et ceux de la responsabilité exclusive des cantons et des communes.

Il apparaît clairement que la responsabilité principale des cantons devrait s'étendre à l'encouragement de la création culturelle et à la diffusion de la culture, ainsi qu'à la conservation des monuments, à la protection de la nature et du paysage, sans oublier la protection des biens culturels. Cependant, personne ou presque ne voudrait que les cantons et les communes aient une compétence exclusive dans ces domaines.

Il en va de même en ce qui concerne l'amélioration de la condition des créateurs: personne, pour ainsi dire, ne souhaite qu'elle soit de la compétence exclusive des cantons et des communes. On s'est trouvé ici face à une légère majorité qui penche pour une responsabilité principale des cantons; mais les partisans d'une responsabilité principale de la Confédération sont presque aussi nombreux que ceux d'une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes.

Dans l'ensemble, personne n'a remis en question les subventions fédérales directes et ponctuelles. Ce genre de soutien semble d'ailleurs être à tous égards le mieux approprié à la diversité des situations.

Il est vrai que beaucoup de personnes ont regretté qu'il n'existe pas une loi générale et exhaustive sur la promotion culturelle, qui définirait pour ainsi dire les lignes directrices de l'aide à apporter dans les cas d'espèce. Mais à l'inverse, nombreux sont ceux qui estiment que la solution la meilleure réside dans des lois sectorielles, relatives à chaque domaine particulier. Il ne faut pas négliger non plus l'avis exprimé de divers côtés, selon lequel il serait souhaitable de combiner une loi-cadre avec des dispositions d'application pour des secteurs particuliers.

En ce qui concerne une loi-cadre avec des exigences minimales, partisans et adversaires se sont retrouvés pratiquement à égalité, les cantons surtout (au nombre de 14) s'étant opposés à cette manière de faire. On a relevé qu'une telle loi-cadre serait inutile, qu'elle conduirait à une centralisation peu souhaitable dans le domaine culturel et qu'elle affaiblirait l'autonomie et la diversité de la promotion locale, régionale et cantonale. On a également soulevé la question de l'application d'une telle loi et celle des sanctions à prévoir en cas d'inobservation. Enfin, on a aussi objecté qu'une loi de ce genre pourrait, dans le meilleur des cas, contenir des normes générales, mais qu'elle devrait absolument être complétée par des dispositions d'application sectorielles.

On a nettement refusé une subvention fédérale globale aux cantons pour remplacer les subsides ponctuels. Pour des motifs parfois contradictoires, on a fait à cette proposition le reproche

1. Que la Confédération perdrait son influence,
2. Que l'instrument serait par trop schématique,
3. Que les communes dont le rôle est primordial dans le domaine culturel pourraient être défavorisées.

La grande majorité des milieux consultés s'est prononcée pour un renforcement du rôle de la Confédération dans le domaine des conseils, de l'information, de la documentation et de la statistique dans le domaine culturel. Cependant, ce sont précisément des organisations culturelles qui ont estimé que ces domaines n'ont pas une grande importance; elles émettent notamment la crainte que l'argent dépensé à cet effet ne profite qu'aux créateurs.

144 Appréciation de l'initiative et question d'un contre-projet

En ce qui concerne les exigences qu'elle contient, l'initiative en faveur de la culture a été accueillie favorablement par une grande majorité des milieux consultés. Les objections qui, soit motivent un refus, soit n'ont que le caractère de réserves, sont les suivantes:

- des craintes au sujet de la sauvegarde de la souveraineté culturelle des cantons, ou des réserves quant aux tendances centralisatrices qu'on prête au projet, en raison des attributions qui sont demandées pour la Confédération,
- une notion de la culture qui est peu claire, c'est-à-dire trop étroite,
- un texte trop général, rédigé avec trop peu de soin,
- l'inobservation des incidences d'une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons,
- le souhait de n'envisager un article culturel que dans le cadre de la révision totale de la constitution,
- l'inutilité de l'initiative, l'activité des pouvoirs publics - de la Confédération en particulier - paraissant généralement suffisante,
- le sentiment que les exigences formulées par l'initiative sont démesurées et qu'il faudrait commencer par examiner la façon dont la Confédération exerce actuellement ses attributions et ce qu'elle fait aujourd'hui déjà.

En ce qui concerne les moyens demandés, les réponses peuvent être divisées en quatre groupes:

- refus, en raison d'une opposition de principe à la fixation d'un pourcentage pour le financement d'une tâche publique déterminée; c'est l'argument de la plus grande partie des milieux consultés,
- refus, la clause du pour-cent donnant trop de moyens à la Confédération,
- approbation de l'ordre de grandeur des moyens financiers, mais rejet de la solution rigide du pour-cent: selon les tâches, un pour cent peut être soit trop, soit trop peu,
- approbation d'un engagement financier accru, mais non précisé, de la Confédération dans le domaine culturel.

La clause du pour-cent a été rejetée par une forte majorité des cantons et des partis. En revanche, la plupart des organisations culturelles ont approuvé cette garantie ou ont désiré pour le moins une augmentation, dans des proportions adéquates, des moyens de la Confédération en faveur de la culture; certains cantons et partis, ainsi que certaines associations ont également émis ce genre de proposition nuancée.

Tout compte fait, le texte de l'initiative n'a pas été particulièrement bien accueilli. 16 cantons, 3 communes, 5 partis (dont un parti représenté au Conseil fédéral), 6 associations économiques et 13 organisations intéressées ont recommandé le rejet de l'initiative populaire. En simplifiant fortement, on peut dire que l'initiative a trouvé un meilleur écho auprès des partis et surtout des organisations qu'auprès des cantons et des associations économiques.

L'idée d'élaborer un contre-projet pour l'opposer à l'initiative a notamment rencontré davantage d'approbation auprès des cantons. En revanche, environ la moitié des organisations consultées ont rejeté catégoriquement un contre-projet, arguant du fait que l'on ne saurait en attendre une amélioration et qu'il existerait un risque de double non lors de la votation. Le contenu des contre-propositions présentées va d'un remaniement du texte de l'initiative, en éliminant la clause du pour-cent, jusqu'à une rédaction nouvelle et exhaustive d'un article 27^{septies} de la constitution, article qui devrait aussi avoir le mérite de rendre plus claire la répartition des tâches entre Confédération et cantons. Il est à remarquer que de nombreuses prises de positions ont fait référence à l'article 36 du projet de révision totale de la constitution, article dont les promoteurs de l'initiative s'étaient eux-mêmes réclamés. A souligner également une tendance à reprendre indirectement la clause du pour-cent sous des formes de financement plus flexibles et exprimées de manière plus explicite.

15 Evolution depuis le dépôt de l'initiative

Avant même que ne soit introduite la procédure officielle de consultation, le bureau du comité d'initiative avait réalisé, entre janvier et mars 1982, une enquête sur les buts et les effets de l'initiative en faveur de la culture auprès des associations membres du comité, ainsi qu'auprès d'autres orga-

nisations culturelles, de créateurs, de personnes privées et de partis politiques. Les résultats de cette enquête ont été publiés en avril 1982 sous le titre de «Esquisse d'un nouveau concept pour l'encouragement de la culture». Un total de 54 réponses fit apparaître un large consensus sur divers points: il faut, aussi en matière de promotion culturelle par les pouvoirs publics, donner à l'avenir à la notion de culture un sens plus large; il n'y a aucune commune mesure entre l'effort des pouvoirs publics – notamment de la Confédération – et l'importance de la culture pour l'individu et, partant, pour l'Etat; enfin, l'encouragement de la culture pratiqué par la Confédération doit devenir plus transparent dans le futur.

De plus, le comité d'initiative publia en automne 1982 un bulletin dont l'objectif était d'ouvrir un large débat à propos de la culture, de présenter des opinions contradictoires et de donner accès à certains documents. Dans cette optique, on procéda également à la publication des documents que le DFI avait élaborés en vue de la procédure de consultation, les lecteurs de ce bulletin étant invités à répondre au questionnaire qui y était joint.

Editée en allemand, en français et en italien, la brochure fut distribuée à 30 000 exemplaires environ sur l'ensemble du territoire suisse.

Au total, ce furent 204 questionnaires remplis ainsi qu'environ 800 cartes et adresses qui parvinrent aux promoteurs. Ces prises de position, bien que ne pouvant être considérées comme représentatives de l'ensemble de la population, ont cependant – grâce au large échantillonnage qu'elle représentent – une certaine valeur. Elles sont réunies dans la publication, que nous avons déjà citée, «Kultur im Gespräch/Vous et la Culture». C'est pourquoi nous nous limitons à l'exposé des tendances les plus importantes se dégageant des réponses.

En tout état de cause, environ les deux tiers des personnes consultées se sont déclarées prêtes à accepter l'initiative en faveur de la culture. Quant aux autres, soit elles ont désapprouvé l'initiative, soit elles n'ont pas pris position.

Pour la plupart des partisans de l'initiative en faveur de la culture, la politique culturelle constitue l'une des tâches essentielles de l'Etat, au même titre que la politique sociale ou celle de l'éducation. L'opinion a généralement été exprimée que l'Etat doit intervenir là où l'initiative privée a défailli. Le mécénat n'a aucunement été contesté; on le considère comme un complément utile et indispensable de la promotion culturelle pratiquée par les pouvoirs publics.

Pratiquement tous les partisans de l'initiative ont tenu pour insuffisants les efforts de l'Etat. On n'a pas seulement exigé une aide financière accrue, mais aussi un soutien plus important tant sur le plan moral que sur celui des idées, le tout étant considéré comme une tâche collective de la Confédération et des cantons. On souhaiterait en particulier que la politique culturelle contribue à un meilleur équilibre entre les grands centres et les régions moins favorisées.

Une grande partie des partisans de l'initiative ont estimé qu'elle est nécessaire et que les buts qu'elle poursuit devraient être réalisés depuis long-

temps. Quant à la clause du pour-cent, quelques-uns l'ont trouvée trop schématique, peu souple, trop générale ou trop modeste. Pour beaucoup de ses partisans cependant, l'initiative en faveur de la culture est un signal qui devrait permettre d'inverser le cours des choses; c'est un premier pas, important et urgent.

Les adversaires de l'initiative ont motivé leur opposition en émettant l'avis que le contenu de l'initiative va trop loin, que celle-ci est superflue, malvenue, voire carrément insensée vu l'état actuel des finances publiques. Quelques opposants ont estimé que le débat à propos de l'initiative en faveur de la culture se limite trop aux questions financières.

L'idée d'un contre-projet a été repoussée aussi bien par des partisans que par des adversaires de l'initiative. Les premiers ont estimé qu'il n'y avait aucune raison de menacer l'initiative en proposant un contre-projet; les autres ont été d'avis qu'un contre projet serait superflu, les réglementations en vigueur étant suffisantes.

2 A propos de la notion de culture et de la nécessité d'une politique culturelle de l'Etat

21 La notion de «culture» et les nombreuses cultures

Que faut-il entendre par culture dans le débat actuel? Quels buts la politique culturelle poursuit-elle? Comment peut-elle viser ses buts sans se heurter à des conceptions, convictions et exigences qui, aux yeux d'une grande partie des citoyens, constituent l'essentiel de notre Etat? Nous faisons ci-dessous un bref tour d'horizon de quelques-uns des points forts du débat sur la notion de culture.

211 La culture au sens large

Selon les cas, la culture peut avoir des significations différentes, qui ne sont pas faciles à dissocier les unes des autres.

Tout d'abord, envisagée sous ses aspects anthropologiques et ethniques, la culture constitue la réponse aux besoins les plus élémentaires de l'être humain: la nourriture, le logement, l'habillement, la protection contre les fléaux de la nature. Dans ce cas, la culture est identique à la civilisation.

Ensuite, la culture comprend tous les éléments qui permettent à chaque individu ou à chaque groupe de se situer dans leur environnement naturel et social, de le comprendre, d'entrer en relation avec d'autres, de se créer une identité. Dans cette acception, la culture englobe le savoir, la foi, le comportement, la langue, l'art, le droit, les mœurs, les usages. Ces éléments de la culture n'ont pas besoin d'être harmonisés et accordés les uns avec les autres; les différences et les oppositions donnent naissance à des tensions qui assurent la progression du développement social. La culture rend possible l'identité (savoir qui je suis; l'appartenance).

Selon une définition donnée par l'UNESCO, la culture englobe les structu-

res, modes et conditions de vie d'une société et les diverses façons dont l'individu s'exprime et s'accomplit dans cette société. La culture est donc constituée par tous les signes, signaux, symboles et valeurs qui font partie intégrante de la vie sociale, mais s'intègre à tous les éléments du contexte social: de l'économie à la politique, de l'alimentation à la sexualité, des arts à la technique. Par la culture, c'est notre manière de vivre tout entière qui s'exprime.

La culture, ce n'est pas uniquement un moyen de s'affirmer, ou la civilisation, l'identité, la manière de vivre; elle est aussi, sous toutes ses formes, un inépuisable inventaire d'images, de sentiments, d'ambiances et de réflexions sur l'être humain, le monde, la société et tout ce qui est transcendantal. La culture est un ensemble de valeurs, de connaissances et de capacités. Elle enrichit la pensée, stimule la recherche et la créativité, permet à l'homme de se dépasser, en lui donnant un «supplément d'âme» (Bergson). Dans une étude parue à Lausanne en 1983, un groupe de sociologues romands élargit cette notion de la manière suivante:

Plus personne ou presque ne confine la culture aux arts. De nombreux chercheurs et essayistes étendent le domaine de la culture à une constellation considérable de domaines: aux arts ils ajoutent la science et la technologie, les langues, le droit, les morales, la religion, la philosophie, l'écriture, l'information et les mass media, etc. Généralement prise sous cet angle, la culture, découpée en ces nombreux domaines spécifiques, apparaît comme un patrimoine d'œuvres matérielles et intellectuelles plus ou moins prestigieuses, dont la gestion se fait selon des logiques assez similaires.» (F. Hainard et al.: Innovations culturelles et changement social, Cahier 2/Première synthèse, Lausanne 1983).

Aujourd'hui, on s'accorde généralement à reconnaître que la culture n'est pas seulement imprégnée par la réalité sociale (chaque individu ou chaque groupe créant une culture pour se donner une identité et pour pouvoir communiquer avec d'autres individus ou d'autres groupes), mais qu'elle agit aussi de manière décisive sur le plan social. La culture exerce une influence fondamentale sur l'évolution de l'économie, de la politique et de la population de toute société.

Si une crise de l'énergie ou le caractère limité des ressources matérielles rendent nécessaire une modification du comportement, c'est alors la culture au sens le plus large qui montre la direction à suivre et trace le chemin. La capacité qu'a une société de s'adapter à son environnement naturel et aux innovations dépend aussi de la richesse et la diversité de sa culture. Ce n'est pas sans raison que les ministres européens de la culture ont donné à leur troisième conférence, en mai 1981, le thème de «Les finalités culturelles du développement» et qu'ils ont envisagé d'adopter au printemps 1984 à Berlin une déclaration européenne sur la culture.

212 De nombreuses cultures existent en même temps et parallèlement

Dans l'esprit de nombreuses personnes, la culture est présente partout: dans

le monde du travail, dans celui des loisirs, dans la famille, dans les nombreuses et diverses relations entre les personnes, qui constituent pour ainsi dire l'humus de la dynamique sociale. En tant qu'acte et processus, la culture contribue à façonner l'ordre, le fonctionnement et l'évolution des communautés. Le processus culturel présuppose donc des relations entre les êtres et les groupes – mais il les englobe également. Il n'est pas surprenant qu'un tel processus conduise à des mises en question.

Ces mises en question sont enrichissantes et indispensables à la société. Elles empêchent le repli sur soi-même, la stagnation qui peut devenir destructrice.

La société industrielle moderne se compose donc d'un grand nombre de mini-cultures qui se modifient sans cesse. Il serait illusoire et dangereux de vouloir imposer à une société une culture unique, pour lui redonner «l'unité perdue»; de plus, cela serait en contradiction avec notre système politique, qui constitue peut-être la manifestation collective la plus significative de la «culture suisse».

Notre société ne peut se développer et s'épanouir que grâce à la rencontre des petites cultures. Cela a pour corollaire que la *politique* culturelle a l'obligation de fournir aux formes les plus diverses de la coexistence humaine la possibilité de s'entendre entre elles, de communiquer, de se comprendre et de s'épanouir en commun.

213 Un concept culturel applicable à nos buts

Pour définir un concept culturel applicable à nos buts, nous partons de cette notion de culture au sens large. La culture est donc un aspect inhérent à toute activité humaine, qui marque cette activité de son empreinte; c'est une attitude intellectuelle, mais sur laquelle l'action pratique agit à son tour. En rapport avec l'initiative en faveur de la culture, mais aussi pour bien faire la distinction entre les activités générales de l'Etat et son encouragement spécifique de la culture, la notion de culture doit être restreinte. Nous entendons donc sous le vocable de culture:

- la création et l'exécution,
 - dans la littérature,
 - dans la musique,
 - dans le théâtre et les formes d'expression apparentées,
 - dans l'art chorégraphique,
 - dans les beaux-arts et les arts appliqués,
 - dans le cinéma, y compris les techniques nouvelles et apparentées,
 - dans l'architecture,
 - dans les formes d'expression qui chevauchent diverses catégories et les unissent;
- la formation au sens de la culture;
- la diffusion de la culture et l'animation;
- la critique culturelle;
- l'éducation des adultes.

22 Nécessité et difficultés d'une politique culturelle

D'après ce que nous avons exposé à propos de la notion de culture, l'Etat est lui-même une création d'origine culturelle, en perpétuelle évolution, dont la dimension et la direction sont négociées dans le champ de tension créées par les nombreuses petites cultures qu'il comporte. Dans ces conditions, l'Etat doit-il et est-il capable de planifier et de mener une politique culturelle?

221 Etat et culture

Le pouvoir, la force publique, l'Etat ne constituent pas une institution en soi, n'ont aucune existence ni aucune autorité en eux-mêmes et indépendamment des besoins, des désirs et des convictions des gens. Dans notre démocratie semi-directe et fédéraliste, l'Etat ne désire pas absolument tout faire par lui-même. Il compte bien plus en premier lieu sur les prestations de chaque individu, de chaque groupe, de chaque entreprise, et se concentre sur des tâches essentielles: la protection de la société contre ses ennemis, la sauvegarde de l'ordre public, le cadre général de l'activité économique, un minimum de sécurité sociale, un certain équilibre des intérêts, une certaine continuité dans le développement; il assure une bonne formation et encourage la recherche scientifique. Mais il doit se garder de vouloir se substituer aux forces vives des responsabilités individuelles, serait-ce avec les meilleures intentions.

On a beaucoup réfléchi et écrit à propos du rapport entre l'Etat et la culture. Presque toujours, on suppose qu'il y a entre ces deux forces une tension qui ne peut fondamentalement être supprimée ou détournée, mais qu'on doit se résigner à supporter; et cela dans le respect réciproque entre l'artiste et le politicien, un respect qui peut à la rigueur être une simple tolérance, mais qui ne devrait jamais devenir une opposition déclarée. Nous partons ici d'une relation moins problématique parce que non empreinte de concurrence, mais nous nous attachons en revanche à la conception de l'Etat telle que nous l'avons exposée plus haut.

Cet Etat n'entre en action qu'au moment où l'on a besoin de son aide. En ce qui concerne la culture, qui selon cette manière d'envisager l'Etat ne découle que de la volonté d'existence et de la force créatrice d'individus et de groupes (c'est ce qu'en dit la Société suisse des Sciences humaines dans sa réponse à la consultation), en ce qui concerne donc la culture, cela signifie que l'Etat ne doit apporter son aide que là où quelqu'un n'arrive pas à accomplir sans lui quelque chose d'important; ou aussi là où ne peut être réalisé quelque chose qui fait nécessité ou qui est manifestement souhaité. Il est important qu'on se fixe comme but de consentir une aide au plus grand nombre et à la plus grande variété de genres et de formes de la vie culturelle, afin qu'existent pour chaque forme et chaque genre en particulier les conditions nécessaires à leur épanouissement.

L'Etat crée donc les conditions de la culture, afin que celle-ci à son tour puisse agir sur le plan social et par conséquent en faveur de l'Etat. Si d'une

part cette fonction oblige l'Etat à agir avec précaution lorsqu'il encourage la culture, elle le contraint d'autre part à prêter attention à ce qui peut acquérir un caractère de nécessité, à être sensible aux évolutions et aux difficultés, à manifester enfin cette confiance sans laquelle les intéressés n'osent faire part de leurs besoins clairement et en temps opportun, en y renonçant par crainte ou par déception prématurée. Après avoir procédé à l'analyse, il est nécessaire d'avoir la volonté de décision, condition de toute action politique. Dans cette optique et en ce qui concerne la relation entre la culture et l'Etat, il est particulièrement important que la Confédération crée un climat d'ouverture et de confiance, dans lequel la discussion puisse porter des fruits et ne conduise pas à des durcissements.

222 La nature de la politique culturelle

Toute culture vivante est une tentative d'avoir notre environnement «bien en mains». Ce que chacun apprend individuellement devient une contribution à la connaissance collective. L'échange, la communication, la participation, l'appartenance sont les éléments marquants d'une nouvelle façon de comprendre la culture, qui contribue aussi à l'évolution sociale (cf. à ce propos François Hainard et al.: Innovations culturelles et changement social. Cahier 2/Première synthèse, Lausanne 1983).

Selon cette conception de la culture, la politique culturelle ne peut pas se limiter à faciliter l'accès à certains lieux (musées, théâtres, etc.), à certaines œuvres, à certaines représentations et à en assurer la création et l'existence. La politique culturelle doit bien davantage comprendre trois éléments essentiels:

- Au premier plan, il y a la mission de donner aux êtres et aux groupes de tous genres la possibilité de se reconnaître et de se comprendre eux-mêmes, ainsi que leur situation, leur environnement et le «monde»; puis de leur donner aussi la possibilité de participer à la formation du présent et de l'avenir. Pour créer cette possibilité, on a recours à l'éducation et à la formation des individus, à la justice sociale et à la décision démocratique dans un Etat libéral.
- Ce qu'on pourrait appeler l'arrière-plan de la politique culturelle est constitué par la conscience qu'ont de leur responsabilité face à la culture le parlement, le gouvernement et l'administration. Cela contraint à toujours considérer les choses et à agir d'une manière globale, les intérêts culturels devant être pris en considération dès le début dans tous les projets et toutes les mesures de l'Etat. Dans ce sens, toute action de l'Etat doit être voulue de manière à ce qu'elle soit conciliable avec l'homme et la vie.
- Finalement, l'élément le plus attrayant de la politique culturelle est la promotion culturelle au sens étroit du terme.

La politique culturelle doit contribuer à créer et à maintenir des conditions permettant aux hommes de réaliser le plus librement possible leur vie selon leurs besoins et leurs capacités, en tenant compte de la liberté de l'autre

et de l'ordre public. Elle n'est donc pas limitée au seul domaine culturel, mais concerne aussi – en influant sur eux et en les englobant – d'autres éléments tels que l'ordre social, les conditions de travail et de logement, l'ordre politique, l'état de droit, l'enseignement, bref tous les éléments qui donnent sa forme au climat général du pays, qui l'influencent et le marquent de leur empreinte.

Ainsi, la politique culturelle est donc d'abord une contribution à la réalisation d'améliorations sociales, dans le but de former des personnes majeures qui pourront ensuite créer et renouveler sous leur propre responsabilité. Son but est de donner aux êtres la capacité de s'orienter et de se comprendre eux-mêmes grâce au savoir, à la curiosité, à la conscience de soi, mais aussi grâce aux sentiments et aux sensations à l'égard de soi-même, des autres et de l'environnement naturel. Tout ce qui contribue à éveiller et à animer ces propriétés et ces qualités est aussi de la politique culturelle (comme elle fut déjà formulée et pratiquée lors des «révolutions bourgeoises» entre 1830 et 1848).

223 Difficultés d'une politique culturelle

Même si l'on part d'une conception souple de la culture (voir ch. 213), la politique culturelle pratiquée dans une démocratie proche du citoyen se trouve toutefois en butte à trois difficultés:

1. Elle est difficile comme toute politique en raison de la nécessité de règles communes applicables à chacun.
2. Difficile aussi parce que, si ses buts généraux peuvent encore être esquissés de manière compréhensible, la matière même de la «culture» – comme on l'a vu – ne peut être définie de manière catégorique.
3. Difficile enfin, car à vrai dire la politique culturelle n'est pas un domaine politiquement bien délimité, mais plutôt une composante ou une dimension dont tout projet de l'Etat devrait être empreint. C'est seulement lorsque la politique culturelle devient l'instrument d'une dimension culturelle donnée à l'action de l'Etat au service d'une vision politique globale axée sur des objectifs culturels et se substituant à des politiques se trouvant en concurrence avec celle-ci que s'instaurera un processus de développement propre à éviter une évolution fâcheuse.

Cette façon d'envisager les choses ne doit évidemment pas devenir une excuse pour ne plus rien entreprendre en faveur de la culture.

Qu'il soit cependant précisé d'emblée que de la part de l'Etat cela signifie uniquement d'avoir à entreprendre le nécessaire pour rendre possible toute forme de développement culturel. Pas davantage, mais aussi – et là intervient un élément nouveau pour la Confédération – pas moins. Dorénavant, la politique culturelle de la Confédération doit donc être orientée et jugée en fonction de ce qui est nécessaire à l'égalité des chances aussi bien dans l'activité créatrice que dans l'essence même de la culture – au niveau de l'individu, des secteurs culturels, des régions.

23 Points forts du développement d'une politique culturelle de la Confédération

La politique culturelle, consciemment et inconsciemment, est étroitement liée à la création et au développement de l'Etat fédéral suisse. Des conceptions largement opposées sur des problèmes manifestement culturels ont finalement conduit à la guerre du Sonderbund et ultérieurement à «l'Etat libéral» (Histoire de la Suisse et des Suisses, tome III 1983). Il y a une bonne centaine d'années, la vieille rivalité se rallumait sous des formes et sur des fronts légèrement modifiés; elle allait s'étendre, en perdant de sa virulence, jusqu'à la votation populaire sur l'abolition dans la constitution fédérale de l'interdiction des couvents et des Jésuites (1973). Mais ni l'Etat fédéral, ni les cantons ne connaissaient jusqu'à la fin du siècle passé une politique culturelle au sens où on l'entend aujourd'hui. En revanche, le développement de la démocratie suisse depuis 1848 est en lui-même et d'une manière remarquable la conséquence de confrontations d'ordre politico-culturel, en partie manifestes et en partie sous-jacentes; le chapitre le plus récent de ces confrontations – celui du projet de révision totale de la constitution fédérale – met à nouveau en évidence des tendances et des tensions analogues. A titre d'exemples, on peut citer une évolution vers:

- un accroissement des formes égalitaires,
- les instruments des droits populaires,
- la protection des minorités par le système de l'élection proportionnelle,
- une concordance accrue.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que la culture suisse soit déterminée de façon multiple et variée par le destin politique de la Suisse. «Les traits marquants sont (...) la méfiance à l'égard des grandes organisations, de la centralisation, de la sphère du pouvoir étatique, – au profit de l'homme, de la culture; et en outre la participation la plus vivante de l'individu à l'Etat, le soutien actif et subjectif qui lui est accordé, la politisation de notre culture» (Karl Schmid). Aussi est-ce au travers de l'image politique du Suisse, laquelle évolue au rythme des conditions politiques du moment, que peut s'expliquer le développement d'une politique culturelle fédérale qui, considérée dans son ensemble, peut être divisée en trois phases principales.

231 Création d'institutions nationales et débuts de l'aide ponctuelle

L'année même de sa création, l'Etat fédéral mettait en place une première institution nationale à caractère culturel: en 1848, les Archives fédérales commençaient à mettre en sûreté, à rendre accessibles et à diffuser les actes issus des autorités centrales suisses depuis 1798. Depuis lors, elles apportent une contribution culturelle multiple et variée en exerçant une activité systématique de rassemblement des documents, en offrant leurs services à l'administration et au public, en particulier au monde scientifique, ainsi qu'en éditant leurs propres publications. L'année 1890 vit la création du Musée national suisse et peu après, en 1894, celle de la Bibliothèque natio-

nale suisse, des lois confiant dès lors à ces deux institutions des tâches particulières et d'importance nationale dans les domaines de la récolte, de la protection et de la diffusion.

Les mesures proprement dites d'encouragement de la culture voient le jour avec la protection des monuments en 1886, et avec l'arrêté fédéral de 1887 concernant l'encouragement et le développement de l'art suisse. Elles sont la conséquence de l'effort entrepris pour adoucir de manière ponctuelle des situations difficiles. La promotion traditionnelle de la culture s'alignait sur une série de tâches particulières et s'y consacrait de manière plus ou moins décousue (protection des monuments et des biens culturels; encouragement de la création culturelle dans les domaines de la musique, des beaux-arts et des arts appliqués, de la littérature, du théâtre, de l'art populaire et de la culture populaire). Pour ce qui est de l'état actuel de l'encouragement de la culture, nous renvoyons à notre message du 17 mars 1980 sur la Fondation Pro Helvetia (FF 1980 II 109 ss, notamment 135 à 137).

232 S'unir pour s'affirmer: 1938

Dans son message du 9 décembre 1938 sur l'organisation et les tâches de la protection et de la promotion de la culture en Suisse, le Conseil fédéral – quelques mois après l'«Anschluss» de l'Autriche et avec le souvenir tout récent de «Munich» – plaçait la défense spirituelle du pays au centre des mesures renforcées de politique culturelle. Face à la menace qui pesait sur l'existence d'un petit Etat, on se souvint des valeurs de la démocratie libérale et l'on trouva dans le patrimoine spirituel la force de résister. Contrairement à ce qui s'était passé pendant la première guerre mondiale, il n'y avait plus de rupture entre la Suisse alémanique et la Suisse romande; on nota même – bien qu'il fût superficiel – un certain rapprochement entre les deux spères culturelles. La création de la communauté de travail Pro Helvetia donna naissance à cette institution indépendante de l'Etat qui devait représenter et renforcer la superstructure de ce qui était «suisse», voire d'un nouveau nationalisme helvétique. Là, planait aussi la menace d'un raidissement dû à une conscience patriotique teintée d'autosatisfaction. Le danger en fut toutefois reconnu. Ainsi, le conseiller fédéral Philipp Etter déclarait-il en mars 1945 devant le Conseil national:

Mais plus tard, à l'issue des hostilités, une nouvelle tâche incombera à Pro Helvetia, différente de celle qui est la sienne en temps de guerre et que j'aimerais décrire d'une seule phrase: sortir de la position de réduit spirituel et culturel à laquelle nous sommes contraints sans qu'il y ait faute de notre part. Ce faisant, nous n'abandonnerons pas pour autant le réduit lui-même ...

233 Rendre possible la pluralité: un nouveau début dans les années soixante

L'encouragement traditionnel de la culture a été marqué par la volonté de protéger le patrimoine culturel et de favoriser la création; dans les années

soixante, l'idée s'est imposée que cela ne suffisait plus. La culture devint un instrument de mise en question de la réalité sociale. Beaucoup de communes et de cantons accrurent de manière notable leurs efforts en faveur de l'encouragement de la culture.

C'est à la fin des années cinquante et au début des années soixante que virent également le jour les seules dispositions constitutionnelles jusqu'ici expressément vouées à la culture: en 1958, l'article 27^{ter}, qui donne à la Confédération le pouvoir d'encourager la production cinématographique indigène et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma; et en 1962, l'article 24^{sexies}, qui invite la Confédération à s'occuper de la protection de la nature et du paysage, en lui donnant la possibilité d'y apporter son soutien. En 1959, on introduisait dans la constitution l'article 22^{bis}, qui constitue aujourd'hui la base de la protection des biens culturels en cas de conflits armés; RS 520.3). A mentionner également l'article 27^{quinqüies} sur la gymnastique et le sport, introduit en 1970 dans la constitution fédérale.

Dans ses Grandes lignes de la politique gouvernementale 1971-1975, le Conseil fédéral justifia l'exigence d'une nouvelle conception de la politique culturelle par l'évolution sociale et celle des mentalités, qui oblige à mieux orienter cette politique vers les besoins de *tous* les individus de la société industrielle moderne. But de cette nouvelle orientation: une participation accrue de chacun à la vie culturelle et à la création.

De façon similaire, le Conseil fédéral développa cette conception dans les deux rapports ultérieurs, concernant les Grandes lignes de la politique gouvernementale pour les législatures 1975-1979 et 1979-1983. Parallèlement, intervinrent la création d'un office fédéral indépendant pour les affaires culturelles (1975) et le renforcement de l'assise financière de la Fondation Pro Helvetia dans deux arrêtés fédéraux dûment circonstanciés, en 1980 et 1983 (cf. nos messages du 17 mars 1980 et du 8 mai 1983, qui font brièvement référence à l'évolution de la situation culturelle).

En 1969 déjà, le chef du Département fédéral de l'intérieur avait mis en place une commission d'experts qui avait pour tâche d'entreprendre un inventaire de l'équipement culturel de la Suisse et d'élaborer les bases d'une nouvelle politique culturelle. Son rapport («Eléments pour une politique culturelle en Suisse», Berne 1975) fut désigné du nom du président de la commission, Gaston Clottu; à l'issue d'un imposant inventaire et fort de nombreuses recommandations, cet aréopage arriva à la conclusion que la Confédération elle aussi avait son rôle à jouer dans l'encouragement de la culture très variée du pays, même si cette tâche était aussi et en premier lieu celle des communes et des cantons. En aucun cas, «la» culture ne doit être l'affaire d'un cercle restreint; bien plus, chaque culture doit être protégée et soutenue selon ses besoins, si l'on veut maintenir et réanimer le pluralisme de la société suisse. Il est impossible ici de rendre justice à la richesse de ce rapport; pour un résumé extrêmement concis des principaux postulats de politique culturelle qu'il contient, nous renvoyons à notre message du 17 mars 1980 sur la Fondation Pro Helvetia (FF 1980 II 113 à 115).

En octobre 1983, dans le cadre de la quatrième série des programmes nationaux de recherche, nous avons accordé notre autorisation à un projet ayant pour thème «Pluralité culturelle et identité nationale». Nous en attendons les connaissances nécessaires sur les conditions, la formation et les effets de notre identité nationale, ainsi que l'élaboration de bases modernes en faveur de l'identité nationale et de la pluralité des cultures. Dans le cadre de la troisième série déjà, nous avons approuvé en 1982 un projet culturel portant le titre de «Méthodes pour la conservation de biens culturels».

Les médias électroniques exercent aujourd'hui une influence accrue et marquante sur la vie culturelle. Nous nous sommes déjà exprimés de manière détaillée à ce sujet dans notre message du 1^{er} juin 1981 à propos de l'article constitutionnel concernant la radio et la télévision (FF 1981 II 885). Si certaines manifestations en sont déjà évidentes à l'heure actuelle, il n'en reste pas moins que l'avenir demeure incertain, compte tenu des rapides développements dans ce domaine. Les mots clefs les plus importants en sont: une diffusion rapide et large, ainsi que l'accès plus facile et plus direct aux ressources culturelles.

Deux aspects méritent une attention particulière: d'une part, une technique qui ne cesse de se développer et qui produit aujourd'hui déjà des équipements pouvant être utilisés par un large public, comme les réseaux câblés, la télévision par abonnement et par satellite, avec tout ce que cela suppose de multiplication des programmes dont on n'arrive plus guère à avoir une vue d'ensemble; d'autre part, la constatation que le contenu des programmes n'offre pas la diversité souhaitable pour les besoins de la pluralité culturelle.

Ces symptômes sont à la fois une chance et un danger pour l'avenir. La chance, c'est de pouvoir mettre à profit les nombreuses possibilités des médias électroniques pour la production et la diffusion d'œuvres culturelles. Le danger, c'est que dans des conditions ne pouvant plus être influencées ou ne pouvant l'être que de manière limitée, la qualité et la pluralité pourraient en pâtir au profit d'une production massive et uniformisée.

La politique culturelle doit suivre cette évolution. Il s'agit d'utiliser de façon intelligente pour la vie culturelle les possibilités offertes pour le développement des médias électroniques. Mais il faut le faire en sauvegardant pour l'essentiel l'indépendance de nos intérêts culturels et nos valeurs. Notre pays n'a pas le droit de devenir trop dépendant d'industries culturelles de l'étranger.

Cette exigence est encore amplifiée par l'importance de la culture comme élément essentiel de notre politique étrangère. L'image de la Suisse à l'étranger est marquée par notre présence tout à la fois politique, économique et culturelle. Afin de conserver dans les échanges culturels internationaux le rôle d'un partenaire efficace, la Suisse est tenue à une vie culturelle intense à l'intérieur du pays. A l'inverse, notre pays tire également un profit culturel notable des nombreuses stimulations et impulsions qui résultent des contacts avec l'étranger, notamment grâce aux échanges culturels.

3 Les besoins des créateurs et de leurs organisations, des institutions culturelles et de la population

Le but de ce chapitre est de montrer qui a besoin des prestations de l'Etat et quelles doivent être ces prestations. Pour définir ces besoins, on s'est basé sur:

- le rapport Clottu,
- l'actualisation des recommandations émises dans ce rapport par l'Office fédéral des affaires culturelles (OFC), lequel a dans ce but conduit de nombreux entretiens avec des représentants des divers secteurs culturels,
- une consultation de l'OFC auprès de cantons, de villes et d'organisations d'artistes, consultation qui a porté sur l'état de la mise en application de la recommandation de 1980 de l'UNESCO sur la condition de l'artiste,
- la consultation menée à propos de l'initiative fédérale en faveur de la culture,
- douze thèses sur la politique culturelle en milieu urbain en Suisse (élabo- rées par la Conférence culturelle des dix principales villes suisses),
- des thèses de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO,
- l'expérience des institutions fédérales qui s'occupent professionnellement de questions de promotion culturelle,
- des entretiens du DFI avec des créateurs et leurs organisations.

31 Les besoins des créateurs

311 Un métier pas comme les autres

Celui qui, aujourd'hui, prend la décision d'exercer une activité artistique indépendante doit normalement s'accommoder d'une vie peu assurée sur le plan matériel, sans revenu régulier, sans sécurité suffisante contre l'incapacité de travail et les effets de l'âge. Comparativement au rôle important qu'ils jouent dans la société, beaucoup de créateurs en sont réduits à vivre plutôt lamentablement, en luttant souvent pour le minimum vital. De plus, comme leur rythme de travail et la structure même de leurs revenus ne correspondent pas à ceux de la plupart des autres citoyens, les créateurs se perdent souvent dans le dédale de diverses dispositions légales (droit fiscal, droit des assurances sociales, etc.). Les diverses réglementations spéciales n'accordent toutefois aucun traitement de faveur aux créateurs. Tout ce qu'on recherche, c'est de mettre les créateurs sur un pied d'égalité avec les groupes professionnels qui exercent également une activité indispensable à notre identité nationale et qui, à ce titre, ont besoin d'une certaine protection sociale. En rapport avec le rôle éminemment social joué par les artistes, on pourrait citer aussi celui des professions médicales et celui des ecclésiastiques.

312 Exigences posées aux pouvoirs publics

L'activité artistique - élément de la création culturelle - a besoin de liberté; elle doit être libre dans un Etat de droit libéral.

En garantissant ce droit à la liberté, l'Etat s'engage à respecter un aspect très particulier et singulièrement menacé de la liberté d'expression. Lorsqu'il y a encouragement, il convient de trouver la juste mesure – nécessaire au bien commun – entre l'indispensable liberté et l'ordre nécessaire. La liberté artistique doit inclure pour les créateurs la possibilité d'avoir des contacts par-dessus les frontières et de procéder à l'échelon international à l'échange de leurs œuvres ou à la diffusion de celles-ci. La créativité pré-suppose que chacun jouisse de la liberté dans son activité créatrice. Cette liberté implique des risques matériels. La pauvreté peut certes pousser à de remarquables performances, mais elle peut aussi opprimer et créer des contraintes. Une certaine sécurité supprime la crispation. Le temps disponible est l'une des conditions les plus importantes de la création artistique; l'une des plus nobles tâches d'un Etat dans le processus d'encouragement consiste à faire en sorte que l'artiste ait suffisamment de temps et ne soit pas accablé par les soucis matériels. L'Etat qui ne fait que garantir la liberté n'en fait pas assez. Il doit en plus créer les conditions pour qu'il puisse être fait usage de cette liberté sans pour autant imposer des directives précises.

Les aides indirectes et institutionnelles sont une base sur laquelle l'artiste peut prendre appui en tant que créateur d'un produit. En premier lieu, il faut garantir aux créateurs d'art une formation adéquate. De plus, il convient d'élaborer des conditions matérielles générales qui soient favorables; ces aides consistent dans la création de conditions générales. En font notamment partie: une sécurité sociale des créateurs à la mesure de leurs besoins particuliers, l'adaptation du droit fiscal à leur situation spécifique sur le plan des revenus – ce afin de promouvoir la vente des œuvres –, le renouvellement de la protection apportée par les droits d'auteur, la diffusion et la mise en valeur des œuvres. La loi doit donner aux artistes et aux producteurs la garantie qu'ils pourront décider eux-même de l'usage qui sera fait de leur travail. Dans tous les cas, il faut dûment tenir compte des conditions individuelles de création.

Les aides directes et individuelles prennent en considération les particularités de la création artistique et du marché potentiel pour les œuvres produites. Les aides de ce genre consistent dans le soutien du travail de création (par des subsides de travail, des achats, surtout pour des créateurs qui sont au début de leur carrière), elles peuvent aussi résider dans le fait de faciliter les contacts et les possibilités de rencontre entre les artistes et le public en général, surtout les jeunes aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du milieu scolaire; elles peuvent encore avoir la forme d'une documentation au sujet de la création artistique ainsi que de la publicité qui lui est donnée; enfin, on peut y compter également les aides appropriées destinées à l'édition, à la création et à la reprise d'œuvres produites. Toutes ces aides doivent être accordées en y associant les artistes, sans craindre de prendre un certain risque. Tout acte de création est une aventure et un dur travail. La culture ne peut se développer que si les échecs sont admis. Une exigence absolue de succès peut conduire soit à la médiocrité, soit au prestige pompeux. Cependant, il faut admettre, avec Claude Lévi-Strauss, qu'il ne suffit pas de

supprimer les obstacles et de laisser libre cours à la spontanéité, pour que soient réunies les conditions favorables à l'acte créatif.

Le désir de vouloir affranchir le créateur des contraintes qui habitent toute réalité (et la société en est une), est aussi peu sensé que celui de vouloir libérer le sculpteur des contraintes inhérentes à la matière qu'il utilise – le bois ou la pierre –, ou encore de délivrer l'écrivain des règles fondamentales du langage qui lui permettent de nouer le contact avec ses lecteurs (NZZ du 13/14 août 1983).

32 Les besoins des organisations de créateurs

321 Situation

C'est une tâche multiple qui incombe aux organisations de créateurs:

- Elle représente les intérêts des créateurs face à l'Etat en ce qui concerne les exigences – abordées au chiffre 31 – visant à améliorer la condition de l'artiste.
- Elles permettent la formation de l'opinion au niveau de la base et sont à disposition des autorités au titre de partenaires dans le dialogue sur les questions générales de politique actuelle. Elles leur apportent des prises de position représentatives, qui facilitent leurs décisions.
- A la culture et aux créateurs eux-mêmes, elles servent de forum où sont discutées et affinées des idées nouvelles, d'où émanent des impulsions répercutées dans leurs propres rangs et dans l'opinion publique. Elles constituent un centre d'information pour leurs membres ainsi que pour les relations avec d'autres groupes, dans le pays et à l'étranger.
- Tant que les pouvoirs publics ne sont pas à même d'accomplir cette tâche, les associations nationales de créateurs veillent à assurer à leurs membres un minimum de moyens d'existence et un minimum aussi de prévoyance sociale.

322 Besoins

Aujourd'hui déjà, les organisations de créateurs accomplissent ces tâches. La plupart du temps, cependant, les tâches en question ne peuvent être qu'esquissées; les associations doivent se limiter à l'essentiel. Les moyens font défaut pour un nécessaire développement des structures, pour un secrétariat à temps partiel, pour des bulletins d'information, etc., sans parler de la réalisation de nouveaux projets. Les idées ne manquent pas sur ce qui devrait absolument être réalisé: formation de base et formation continue des créateurs, promotion de la relève, prévoyance sociale, relations publiques, apport de nouvelles impulsions, recherche d'autres solutions possibles, développement de la documentation et de l'information. Chaque association souhaiterait «bien faire son travail et pas à moitié, de façon optimale et non de façon minimale» (cf. «Esquisse d'un nouveau concept pour l'encouragement de la culture», 10).

Les moyens financiers articulés par les associations correspondent environ au double de ceux mis aujourd'hui à leur disposition. Compte tenu du rôle important que les associations de créateurs jouent pour leurs membres et pour la politique culturelle, les pouvoirs publics devraient leur accorder des contributions plus élevées.

33 Les besoins des institutions culturelles

331 Situation

Les institutions bien établies, celles de la culture aussi, ont souvent une propension marquée à l'inertie. Ce qui les fait parfois survivre. Il n'est pas rare qu'elles ne reconnaissent que trop tard les signes et les besoins du temps. Souvent, elles n'évoluent que sous la contrainte des circonstances, elles tournent en rond. Manque d'autocritique, engoncement dans les traditions, entêtement sur des droits acquis, défaut de savoir-faire et – surtout – de volonté pour s'en sortir malgré des contributions publiques restreintes: ce sont là les causes des problèmes que rencontrent en beaucoup de lieux les institutions culturelles telles qu'opéras, théâtres municipaux, musées, orchestres, etc. Les petits théâtres, centres de formation et maisons de la culture exerçant des activités variées à l'écart des grands centres se débattent eux aussi continuellement avec des problèmes financiers qui mettent leur existence même en péril; mais ils n'arrivent pas pour la plupart à bénéficier d'un soutien officiel qui couvrirait à peu près leurs frais. C'est une des raisons pour lesquelles l'évolution continue dans le domaine culturel ne se manifeste qu'avec beaucoup de retard dans ce qu'il est convenu d'appeler les grandes institutions. Mais il ne faut pas négliger le fait que dans un passé récent est apparu un nombre croissant d'équipements classiques, cherchant à atteindre un public nouveau, formé surtout de jeunes qui devraient et souhaiteraient non seulement faire acte de présence, mais encore coopérer, apprendre et participer à la création en y apportant leur potentiel d'innovation.

332 Exigences posées aux institutions

De cet exposé de la situation, on peut déduire trois besoins principaux des institutions culturelles:

Au premier plan, il y a l'exigence que les investissements nécessaires aux institutions existantes ne fasse pas obstacle à de nouvelles réalisations. Cela ne semble possible que si les charges supportées jusqu'ici avant tout par les grandes villes sont mieux réparties entre toutes les communautés qui en bénéficient, surtout les cantons et les communes constituant les agglomérations urbaines.

Ensuite, il est nécessaire que l'on s'engage encore davantage dans une politique d'ouverture de ces institutions. A cet effet, il faut faire appel en premier lieu à des manifestations particulières, s'adressant à un nouveau cercle de personnes. Ce qui ne signifie pas qu'il faille abaisser le niveau des exi-

gences de qualité de ce qu'on présente; bien au contraire: seule la meilleure qualité est à même de satisfaire, l'attente de nombreux milieux.

Enfin, il faut tendre à ce que les institutions n'œuvrent pas simplement pour elles-mêmes, mais à ce qu'elles nouent des contacts avec d'autres institutions de l'endroit ou de la région, dans des domaines apparentés – sans oublier la culture populaire –, afin de créer un véritable tissu culturel. Tout cela avec la certitude que la création d'un climat culturel vivifiant – agissant sur la réalité et n'existant pas séparément d'elle – dépend finalement moins d'une manifestation isolée ou d'un programme donné que de la densité du tissu culturel et de l'interaction des divers champs d'activité culturels, des formes d'expression, de leurs acteurs et des maisons qui les abritent. Pour cela, il faut notamment des moyens financiers.

34 Les besoins de la population

Celui qui ignore tout de la culture et de la diversité de ses manifestations ne peut pas en tirer profit pour lui-même; il doit se résoudre à vivre sans cette orientation qui pourrait lui apporter des repères et un état d'esprit. Tant que les gens sont incapables de le faire par eux-mêmes, c'est donc à l'Etat de leur donner les possibilités de se mouvoir dans la culture et, grâce à elle, dans un monde où le raisonnement, la rentabilité et la technique ne constituent que des éléments parmi d'autres. Et lorsque nous parlons ici d'Etat, nous ne pensons pas nécessairement à la Confédération, mais d'une manière plus générale aux collectivités publiques; on trouvera ci-après sous chiffre 6 une proposition de répartition des tâches entre les communes, les cantons et la Confédération.

La nette séparation entre le temps du travail et celui des loisirs a apporté un progrès considérable en matière de justice sociale, mais elle a aussi posé le problème de l'occupation de ces loisirs croissants. En effet, l'exigence de sécurité, combinée avec la croissance des besoins, crée un réseau de plus en plus serré de contraintes individuelles. Par ailleurs, la tendance accrue au chômage structurel porte en elle le risque d'une distorsion sociale entre ceux dont la charge professionnelle augmente et ceux qui ont trop peu de travail.

C'est pourquoi de nouvelles valeurs doivent être trouvées pour notre société axée sur le travail, des valeurs qui respectent aussi les activités non rémunérées, en les considérant comme indispensables à la société.

Parallèlement à ce développement, se manifeste la tendance à une diminution générale du temps de travail. On ne parle pas seulement d'une réduction des durées maximales actuelles du travail, mais bien davantage aussi de la possibilité d'horaires individuels. On en a déjà quelques exemples dans notre pays.

Dès le plus jeune âge enfin, à la maison comme à l'école – qui devrait évoluer pour et grâce à cela –, on devrait encourager la compréhension à l'égard des arts et la découverte de la propre créativité des individus. Cela a pour conséquence d'une part d'éveiller la sensibilité artistique et de consti-

tuer un public ouvert à toutes les formes d'expression, qui ne se contente pas de consommer; d'autre part, cela favorise l'éclosion des talents et des aptitudes. On forme ainsi des êtres qui sont capables de s'orienter et de reconnaître le monde dans lequel ils vivent; capables aussi, en partant de leurs connaissances et du savoir acquis, d'imaginer et de créer des formes qui symbolisent et matérialisent ce monde. Ce sont, comme l'exige l'ordonnance sur la reconnaissance de certificats de maturité (ORM, RS 413.11), «des personnalités cultivées, aptes à travailler en commun, ... des membres de la société conscients de leur responsabilité d'hommes et de citoyens» (art. 7, 4^e al.). Cela suppose, à tous les niveaux scolaires, un esprit largement ouvert sur les diverses cultures d'une Suisse plurilingue, en même temps que sur le monde.

4 L'initiative populaire «en faveur de la culture»: une réponse possible

41 Signification du texte de l'initiative

Après notre examen de la notion de culture et l'exposé des besoins de la «Suisse culturelle», il convient maintenant de voir quelle réponse l'initiative peut y apporter.

411 Généralités

L'article 27^{septies} proposé pour la constitution fédérale se compose de quatre alinéas. Le 1^{er} alinéa définit la mission donnée à la Confédération et les buts de sa future politique culturelle. Dans le 2^e alinéa, les tâches de la Confédération sont exposées de manière plus précise et obligatoire. Le 3^e alinéa fait état des moyens à engager pour l'accomplissement des tâches prévues. Quant au 4^e alinéa, il se prononce sur la forme des dispositions d'exécution. Une disposition transitoire règle l'utilisation des moyens financiers, jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de ces textes.

412 1^{er} alinéa: Mission et buts

Le 1^{er} alinéa définit la mission ainsi que trois buts de la politique culturelle:

- rendre possible et encourager la création culturelle,
- protéger le patrimoine culturel existant,
- faciliter l'accès à la vie culturelle.

De plus, il faut tenir compte des intérêts particuliers des minorités ou des régions du pays peu favorisées. Les atteintes à la souveraineté culturelle des cantons sont proscrites.

On demande donc que la Confédération protège ce qui existe, encourage la création nouvelle et fasse en sorte que le tout soit accessible au plus large public. C'est évidemment un vaste programme. Si l'on envisage l'idée de

culture d'une manière assez large, la Confédération devrait par principe être co-responsable de tout ce qui, dans notre pays, a un rapport avec la formation du contexte social. Se pose donc la question de savoir quelle est exactement la signification du mot culture dans le texte de l'initiative.

On ne saurait dire avec certitude si la «création culturelle» (1^{er} al.) signifie la même chose que la «création artistique» (2^e al., let. b). Mais les textes d'accompagnement rédigés par le comité d'initiative permettent de déduire que l'initiative populaire s'appuie sur la notion de culture au sens large. Divers contacts avec les promoteurs de l'initiative ont confirmé cette hypothèse. Il semble que le 1^{er} alinéa de l'article 27^{septies} ne se contente pas de définir un objectif, mais attribue déjà des compétences, sous forme d'une mission confiée à la Confédération. Cette disposition n'est en tout cas pas expressément liée aux attributions constitutionnelles de la Confédération (cf. art. 31^{bis} cst.). Ce qui parle aussi en faveur de l'hypothèse ci-dessus, c'est le fait que des mesures fédérales sont mentionnées au 1^{er} alinéa déjà, et non pas au 2^e alinéa seulement, qui décrit en détail les tâches de la Confédération. Le 1^{er} alinéa peut donc déjà être interprété comme une invitation générale à une action plus étendue et plus systématique. Quant à savoir où et dans quelle mesure il faut intervenir, la question est laissée volontairement ouverte.

Dans ces conditions, la formule «la souveraineté des cantons dans le domaine culturel est garantie» donne l'impression de ne pas constituer un engagement véritable et elle est en contradiction avec le catalogue exhaustif des exigences. Pour nous l'expression «souveraineté culturelle des cantons» n'apparaît que comme une référence à la subsidiarité de l'engagement de la Confédération en faveur de la culture. Car, d'une part, le droit constitutionnel ne fait pas de l'encouragement de la culture par les pouvoirs publics un domaine exclusif des cantons (et des communes) et, d'autre part, la connotation gouvernementale de l'expression «souveraineté culturelle» n'est pas habituelle dans notre façon de voir la culture.

413 2^e alinéa: Champ d'action de la Confédération

Le 2^e alinéa énumère les domaines d'action de la Confédération.

Le premier d'entre eux est esquissé comme étant la sauvegarde de la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse. La Confédération doit tenir compte des particularités régionales et locales; elle doit aussi, le cas échéant, en assurer la protection par des moyens financiers. Outre la pluralité des cultures, on doit veiller aussi à la sauvegarde de celle des langues. De toute évidence, la Confédération y est tenue aujourd'hui déjà dans le cadre de l'article 116 de la constitution. L'initiative créerait une base plus large et plus claire.

On demande ensuite de soutenir la création artistique et les institutions culturelles. En principe, cela ne signifie rien de bien nouveau. Depuis longtemps, la Confédération apporte sa contribution à la création artistique par des bourses, des subsides accordés à des œuvres, des achats, etc., dans les

domaines des beaux-arts, des arts appliqués, du cinéma, de la littérature, du théâtre et de la musique. Il faut cependant admettre que l'encouragement tel qu'il a été pratiqué jusqu'ici n'est pas suffisant et qu'il est nécessaire de renforcer les moyens d'action, tant sur le plan de la quantité que sur celui de la diversification. Diverses mesures prises par la Confédération jusqu'à ce jour l'ont été sur la base d'une compétence non écrite. Pour ce qui est du cinéma, il existe depuis 1958 une disposition explicite pour son encouragement (art. 27^{ter}, 1^{er} al., let. a, cst.).

Selon la conception des promoteurs de l'initiative, le soutien aux institutions culturelles est sans aucun doute limité à des organismes qui remplissent des tâches d'importance nationale. Il peut s'agir d'institutions qui s'occupent d'activités déjà largement dépendantes de la Confédération (p. ex. la Cinémathèque suisse à Lausanne), mais d'autres aussi dont l'activité dépasse le cadre ou les possibilités des cantons ou des régions. Le texte ne fait aucune mention de nouvelles institutions à créer ou de celles qui devraient être reprises par la Confédération.

La Confédération doit continuer à encourager les relations culturelles entre les diverses régions du pays et avec l'étranger. C'est avant tout la Fondation Pro Helvetia qui s'occupe aujourd'hui de ces échanges sur le plan tant national qu'international (art. 2, 1^{er} al., de la loi fédérale concernant la Fondation Pro Helvetia; RS 447.1). Les exceptions les plus marquantes sont constituées par les expositions artistiques multilatérales, pour lesquelles le DFI s'occupe directement de la participation suisse (p. ex. les biennales de São Pauló et de Venise). L'entretien de relations culturelles avec l'étranger fait traditionnellement partie intégrante de la politique étrangère, pour laquelle la Confédération est seule compétente. Il y a donc très longtemps déjà que la Confédération œuvre à la promotion des relations culturelles avec l'étranger. Avec l'ensemble de cet alinéa, l'initiative ne demande donc rien d'autre que d'inscrire dans la constitution une compétence dont la Confédération dispose déjà et dont elle fait effectivement usage.

Enfin, l'initiative veut contraindre la Confédération à conserver et à entretenir le patrimoine culturel et les monuments. La conservation des monuments est l'une des plus anciennes tâches de la politique culturelle de la Confédération. Elle remonte à l'année 1886. Aujourd'hui elle est ancrée dans l'arrêté fédéral du 14 mars 1958 sur l'encouragement de la conservation des monuments (RS 445.1) ainsi que dans la loi du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451). L'article 24^{sexies} cst. impose à la Confédération, dans l'accomplissement des ses tâches, la protection et la conservation de l'aspect caractéristique du paysage et des localités, des sites évocateurs du passé, ainsi que des curiosités naturelles et des monuments. En outre, elle peut soutenir les efforts en faveur de la protection de la nature et du paysage, ainsi qu'acquérir ou conserver des réserves naturelles, des sites et des monuments d'importance nationale.

En ce qui concerne la protection des biens culturels en cas de guerre ou de catastrophe, l'article 22^{bis} cst. constitue une base suffisante; en adhérant à l'accord de La Haye du 14 mai 1954, la Suisse s'est déclarée prête à assurer

la protection des biens culturels en cas de conflits armés (loi fédérale du 6 octobre 1966; RS 520.3).

Dans aucun de ces deux domaines, l'initiative ne propose ou ne demande de la part de la Confédération des efforts qui iraient sensiblement au-delà de ce qui est déjà pratiqué aujourd'hui. Cependant, l'article 27^{septies} qui est proposé va plus loin que l'article 24^{sexies} est. dans la mesure où il y a chevauchement de son champ d'application.

Dans l'ensemble, le 2^e alinéa du texte de l'initiative n'exige pas une orientation fondamentalement nouvelle de la politique culturelle de la Confédération. Implicitement, cela pourrait à vrai dire présupposer une conception exhaustive de l'engagement de la Confédération en faveur de la culture. De plus, on souhaite une extension et une différenciation des moyens d'aide et d'encouragement. De toute évidence – le 3^e alinéa l'exprime clairement – l'engagement financier doit être renforcé.

414 3^e alinéa: Pour-cent culturel

Pour permettre à la Confédération de remplir ses tâches culturelles, le 3^e alinéa prévoit 1 pour cent des dépenses figurant au budget. Selon l'état des finances fédérales, ce montant doit pouvoir être augmenté ou diminué d'un quart. En comparaison avec le budget actuel, cela signifierait une augmentation de 50 à 100 pour cent des dépenses consenties aujourd'hui au sens de la définition de la culture exposée plus haut.

Le principe qui consiste à fixer dans un domaine donné des dépenses dont les proportions sont définies par un article constitutionnel ne va pas sans soulever des réserves. Ce qui aujourd'hui est un engagement, peut avoir dans quelques années l'effet d'une entrave fâcheuse. En outre, et en raison de l'évolution rapide des conditions, une solution rigide ne peut donner satisfaction. Enfin, on peut craindre que cette solution de parts fixes ne fasse école, offrant ainsi une occasion apparemment avantageuse pour sauvegarder des structures dans des domaines moins dynamiques de la société et de l'économie. Les Grandes lignes de la politique gouvernementale, le plan financier et le budget annuel sont déjà des instruments qui donnent au Conseil fédéral et au Parlement le moyen de définir certaines priorités.

415 4^e alinéa: Genre des arrêtés d'exécution

Le 4^e alinéa demande que la mise en application de l'article 27^{septies} est. se fasse sous forme de lois. On veut ainsi s'assurer que l'administration disposera des bases légales nécessaires.

416 Ambiguïtés

Il est indispensable d'attirer l'attention sur certains passages peu clairs du texte de l'initiative et de mettre en lumière des divergences de formulation

dans les 1^{er} et 2^e alinéas. Ainsi, au 1^{er} alinéa, il est question de «création culturelle» et au 2^e alinéa de «création artistique». Une fois on parle de «patrimoine culturel et monuments». Ici, la Confédération doit «rendre possible et encourager» (la création culturelle), là à nouveau «soutenir» la création artistique. De plus, elle doit d'une part «protéger» le patrimoine culturel, et d'autre part «conserver et entretenir» le patrimoine culturel et les monuments.

Le patrimoine culturel existant, dont la protection devrait, en vertu du premier alinéa, être confiée à la Confédération, représente davantage que les seuls biens culturels et les monuments qui devraient être conservés et entretenus au titre du 2^e alinéa, lettre d. La loi sur la protection des biens culturels (RS 520.3) donne dans son article premier une définition des biens culturels meubles et immeubles; quant à l'arrêté fédéral concernant l'encouragement de la conservation des monuments (RS 445.1), il décrit lui aussi ce qu'on entend par monument. Les deux notions sont plus étroites que celle de culture, laquelle englobe aussi les traditions, les coutumes, les manières de vivre. Le verbe «protéger» est en contradiction avec cette conception: il exigerait l'impossible. Par ailleurs, le 2^e alinéa, lettre d, ne fait pas allusion aux biens culturels.

Un autre point délicat du texte de l'initiative est celui de la définition de ce que sont les minorités. Il n'est guère possible de déterminer clairement ce que sont les minorités culturelles, pour autant qu'on ne pense pas uniquement aux minorités linguistiques. Ce qui ne peut en tout cas plus être déterminé, ce sont leurs «intérêts particuliers». En allant au fond des choses, on peut même se demander si ce passage ne vise pas à astreindre la Confédération à quelque chose qui dépasse ses possibilités.

En ce qui concerne les «régions du pays peu favorisées», la question reste posée de savoir comment établir qu'elles sont défavorisées, afin que la Confédération puisse en tenir compte. La manière dont le texte est formulé semble indiquer que les auteurs de l'initiative admettent implicitement que le développement de la culture doit être le même partout, comme cela est déjà le cas dans les centres urbains; ils n'attribuent donc pas de valeur propre à la vie culturelle telle qu'elle existe hors des grands centres. Ce faisant, on néglige aussi le fait que les grands centres – si importants pour le développement culturel – doivent eux-mêmes être considérés comme «peu favorisés» par rapport à l'ensemble de la région où ils se trouvent. Cette formulation fait donc apparaître une certaine contradiction avec le 2^e alinéa, lettre a, qui exhorte la Confédération à maintenir la pluralité.

42 Appréciation de l'initiative

En vertu de ce qui a été exposé précédemment, la mission de politique culturelle qui incombe à l'Etat, ou plus exactement à la Confédération, comporte de nombreuses facettes et est ambitieuse. C'est pourquoi, elle rend nécessaire une base constitutionnelle qui ne laisse planer aucun doute quant à sa substance et à ses aspects juridiques. Une condition indispensa-

ble si l'on veut vraiment remédier aux carences actuelles et faire en sorte qu'une nouvelle politique ne reste pas une œuvre décosuée. Et là, on peut se demander si l'«initiative fédérale en faveur de la culture» est à même de répondre à de telles aspirations.

L'initiative a pour but d'inciter la Confédération à un effort accru dans le domaine de l'encouragement de la culture. En même temps, elle veut que soit préservée la souveraineté culturelle des cantons. Devant cette réserve importante, aux connotations historico-psychologiques, jusqu'où peuvent effectivement aller les mesures prises par la Confédération? Jusqu'à quel point peuvent-elles s'aligner sur une politique culturelle autonome? Ne doivent-elles pas simplement consister en des subventions à la politique culturelle cantonale?

Cette initiative s'inscrit parmi d'autres démarches entreprises pour remédier à une situation jusqu'ici peu satisfaisante. Il convient en premier lieu de citer le projet d'une révision totale de la constitution ainsi que les travaux de la commission d'étude pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Dans les deux cas – comme dans le rapport Clottu –, on fait appel à un article constitutionnel servant de base à une politique culturelle appropriée et systématique. Même si on entend souvent dire que, eu égard au budget fédéral et à la nécessité de l'assainir, une extension du budget culturel ne s'impose pas, c'est pourtant le contraire qui s'applique aux formes de l'intervention. C'est justement parce que le budget reste inchangé – avec pour corollaire une diminution de la part fédérale à l'ensemble des mesures publiques d'encouragement de la culture –, qu'il convient de réexaminer les formes de l'aide fédérale, afin de garantir un engagement des moyens conforme au concept établi et aussi pour définir d'une manière globale des buts précis.

L'initiative a l'incontestable mérite d'avoir renforcé ces aspirations et de leur avoir conféré un nouvel élan. Elle peut aussi se targuer d'avoir révélé à de nombreux cercles de la population la signification de la culture dans la vie publique et privée, de les avoir en quelque sorte sortis de leur léthargie. La formulation elle-même du texte de l'initiative n'y a pas peu contribué. Ce texte s'inspire de manière évidente de l'article 36 du projet de révision totale de la constitution; mais – et c'est là une innovation essentielle – il décrète dans son 3^e alinéa que, pour mener à bien ses tâches culturelles, la Confédération doit disposer annuellement d'un pour cent des dépenses totales prévues au budget, l'Assemblée fédérale ayant la faculté d'augmenter ou de diminuer ce montant d'un quart selon l'état des finances fédérales.

Ce sont ces deux éléments, nous l'avons déjà relevé, qui ont provoqué des réserves lors de la procédure de consultation. A quelques rares exceptions près, le pour-cent culturel a été rejeté, parce que considéré comme étant une règle de financement trop rigide, ainsi que pour des considérations de principe touchant à la politique financière. Les cantons surtout, mais aussi plusieurs partis et organisations économiques, ont reproché à l'initiative d'être trop centralisatrice et de ne pas respecter la véritable souveraineté des cantons dans le domaine de l'encouragement de la culture.

La fixation de points forts et la délimitation de domaines d'intervention de la Confédération dans l'encouragement de la culture font obstacle à un accomplissement souple des tâches envisagées. Il serait en particulier difficile d'adapter les moyens d'action à d'éventuels changements sans modifier chaque fois la constitution.

En dépit des qualités mentionnées, l'initiative présente à cet égard des défauts qu'on ne saurait passer sous silence. Selon leur origine ou leur teneur, les principales oppositions révélées par la consultation montrent que le texte de l'initiative n'est pas à même de satisfaire aux aspirations et aux exigences exprimées à l'égard d'un article culturel.

5 Un contre-projet est mieux adapté

51 Y a-t-il vraiment besoin d'un article culturel dans la constitution?

A cette question, on peut apporter deux réponses: l'une politique, l'autre juridique.

Sur le plan politique, il ne faut pas oublier que, dans les circonstances les plus diverses, on a maintes fois exprimé le souhait, voire le besoin, de disposer d'un article constitutionnel sur la culture: dans le rapport Clottu, dans les rapports concernant la révision totale de la constitution et la deuxième série de propositions pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dans l'initiative en faveur de la culture. Toutes ces prises de position ont en commun le fait de souhaiter que chacun sache ce que la Confédération fait dans le domaine culturel et comment elle le fait.

Nous ne pouvons pas y rester insensibles. Si les conditions sont telles que le citoyen n'est plus à même de reconnaître facilement ses droits et devoirs dans une constitution fédérale complétée de multiples manières par le droit supranational et une jurisprudence abondante du Tribunal fédéral, alors l'occasion fournie par l'initiative doit être mise à profit pour remédier à cette situation au moins sur le plan culturel.

Sur le plan juridique, l'encouragement très diversifié de la culture, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui par la Confédération, ne repose que très partiellement sur des bases solides. Pour des nombreuses activités, la base constitutionnelle est déficiente. Elle menacerait même de s'écrouler entièrement si – comme le demande l'initiative et comme nous en avons effectivement l'intention – l'engagement en faveur de la culture devait être étendu et renforcé. Une interprétation très large donne implicitement aujourd'hui la compétence de réaliser ce qui se fait et même beaucoup plus; mais il n'en reste pas moins que pas mal de choses devraient être sacrifiées ou sembleraient même impossibles à l'avenir, si l'on s'en tenait à une interprétation rigoureuse et restrictive.

C'est pourquoi, pour des motifs autant politiques que juridiques, nous sommes d'avis qu'un article culturel de portée générale serait souhaitable et siérait bien à la constitution.

52 Exigences à l'égard d'un contre-projet

Notre décision d'opposer un contre-projet à l'initiative s'appuie essentiellement sur le sentiment – confirmé d'ailleurs par de nombreuses prises de position – qu'un article culturel serait nécessaire dans la constitution afin d'assurer, sur le plan de la forme comme sur le fond, un engagement plus intense de la Confédération dans le domaine de la promotion culturelle. La consultation, d'un autre côté, a clairement montré que ce ne saurait être le texte proposé par l'initiative.

Pour être efficace sur le plan culturel et avoir des chances d'être accepté, un contre-projet doit répondre à trois exigences principales:

- premièrement, il ne doit pas avoir un caractère centralisateur,
- deuxièmement, il est nécessaire de définir clairement la compétence de la Confédération dans le cadre de l'encouragement de la culture par les pouvoirs publics, tout en évitant une rigidité excessive,
- troisièmement, il faut tenir compte de l'évolution constante dans le domaine culturel.

53 Texte du contre-projet et comparaison avec l'initiative

A notre avis, c'est un texte bref qui répond le mieux à ces exigences. C'est pourquoi nous vous faisons la proposition suivante:

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des besoins culturels de toutes les parties de la population ainsi que de la diversité culturelle du pays.

² La Confédération peut soutenir l'encouragement de la culture par les cantons et prendre ses propres mesures.

Notre contre-projet se borne à délimiter les buts généraux, à fixer les objectifs de l'action des pouvoirs publics, ainsi qu'à assurer une norme de compétence pour les activités de la Confédération dans le domaine de la promotion culturelle. Même si nous renonçons à faire figurer dans la constitution les domaines dans lesquels la Confédération veut engager ses moyens, ils peuvent néanmoins être brièvement résumés.

La Confédération

- favorise l'éclosion de forces créatrices,
- renforce la conscience de l'identité culturelle,
- encourage la diffusion de la culture,
- participe à la défense de l'héritage culturel, et
- pourvoit aux échanges culturels avec l'étranger.

Les détails nécessaires doivent être réglés au niveau de la législation, ce qui permet davantage de mobilité dans l'accomplissement des tâches et une adaptation plus rapide à l'évolution inhérente au domaine culturel. De plus, on ne fixe pas en chiffre les investissements prévus, contrairement à ce que l'initiative demande dans l'un de ses points essentiels. La fixation rigide dans la constitution d'un pourcentage de dépenses en faveur de buts

donnés doit être rejetée pour des raisons de principe d'ordre politique et surtout pour des raisons de politique financière. Enfin, il ne faut pas essayer de fixer dans la constitution une définition de la culture, pas plus que de ses formes d'expression. Nous renvoyons à ce propos au chiffre 21 de ce message.

54 Explication de l'article constitutionnel proposé

541 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa a pour but de faire de la culture une composante de la politique générale. Cette proposition découle de ce que nous avons exposé sur la situation culturelle de la Suisse et sur les besoins culturels de ses habitants.

Préalablement à toute décision, la Confédération aurait l'obligation d'examiner les effets sur les conditions et les besoins de la culture, et de ne rien entreprendre qui soit incompatible avec ces données. De cette façon, l'encouragement et la sauvegarde de la culture seraient expressément promus au premier rang des facteurs qui sont à l'origine de l'entité nationale appelée Suisse et issue d'une volonté politique collective. Une telle déclaration pourrait bien avoir un impact considérable.

Dans les actions de politique culturelle que nous avons menées jusqu'ici, nous avons toujours essayé de donner à la culture la place qui lui revient dans la politique fédérale. Ces efforts doivent être poursuivis, améliorés et dotés d'une base constitutionnelle incontestable. Par analogie, on peut rappeler les efforts similaires entrepris afin que soit fixée dans la législation l'obligation d'examiner la compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement. De même que dorénavant tout projet doit être examiné quant à sa compatibilité avec les exigences de la protection de l'environnement, l'article culturel devrait à l'avenir permettre de contrôler si l'Etat a pris en compte les aspects humains de ses décisions. Cela contraint à envisager les choses et à agir d'une façon globale, afin que dès le départ les intérêts culturels «soient pris en considération au moment de la planification et dans l'action, et non pas après coup comme un vernis superficiel ou une parure apposée de manière artificielle» (Erich A. Kägi, dans la NZZ n° 301, 24/25 déc. 1983, p. 27). L'introduction d'une telle disposition dans notre constitution ferait de la Suisse, au plan international, un pays de plus à fixer dans ses textes fondamentaux l'importance générale de la culture; ce fait serait sans aucun doute apprécié à sa juste valeur et aurait un effet stimulateur pour l'avenir. Et cela correspondrait aussi à une exigence essentielle de la conférence mondiale sur la culture, organisée par l'UNESCO en 1982 à Mexico, aux travaux de laquelle la Suisse a activement participé.

Cet alinéa fixe donc à la fois un objectif et une tâche. Il permet d'apporter une réponse aux questions posées sous les chiffres précédents quant à la nécessité et à la réalisation d'une politique culturelle. L'alinéa en question pourrait par exemple se révéler utile dans le domaine de la sécurité sur le plan social ou de la sauvegarde des langues et des minorités.

Tenir compte des besoins culturels de *toutes* les parties de la population, cela signifie assurer la protection de l'individu avec ses aspirations et intérêts personnels, tout en respectant solidairement les intérêts de la communauté. On ne peut donc pas soutenir *une* seule culture, accessible dans sa totalité ou dans une certaine proportion à *une* seule couche donnée de la population. L'objectif fixé va plus loin: il montre la voie vers une interprétation dynamique de la définition donnée par le Conseil de l'Europe, selon lequel la culture englobe «tout ce qui permet à l'individu de se situer vis-à-vis du monde, de la société et du patrimoine culturel, tout ce qui le met à même de mieux comprendre sa situation pour pouvoir éventuellement agir en vue de la modifier». La disposition constitutionnelle proposée correspond aussi à l'image d'une démocratie culturelle, telle qu'elle est décrite dans la postface du rapport Clottu:

Une culture vivante se nourrit du passé, inspire les décisions présentes, imagine et ébauche l'avenir. C'est pourquoi une politique de la culture doit transmettre au plus grand nombre d'hommes possible la compréhension de l'histoire et des œuvres d'autrefois, stimuler la connaissance et l'analyse des réalités les plus importantes du monde contemporain et de ses problèmes, encourager la recherche de solutions nouvelles, destinées à accroître la liberté responsable de tous.

Et quelques lignes plus loin:

Il y donc à l'inventer, ou à réinventer une culture, c'est-à-dire une nouvelle manière de donner un sens aux relations humaines, au travail, au milieu et aux œuvres.

Tenir compte de la pluralité culturelle du pays, cela signifie préserver qualitativement tous les éléments qui sont à la base de la nation appelée «Suisse», dont on proclame si souvent les vertus. Dans l'accomplissement des tâches, il s'agit donc de tenir compte des formes d'expression culturelle les plus diverses que l'on rencontre dans les régions. Cette façon d'envisager les choses crée une situation particulière pour les minorités linguistiques et culturelles, dont le milieu vital – comme par exemple celui des Confédérés rhéto-romans ou de langue italienne – se trouve en grande partie dans des régions défavorisées sur le plan géographique et économique. Les moyens d'action dont on dispose doivent être adaptés dans chaque cas et les mesures d'exécution conçues de telle sorte que ces espaces vitaux soit sauvegardés.

542 2^e alinéa

Le 2^e alinéa établit une norme de compétence qui donne à la Confédération la possibilité de soutenir l'encouragement culturel par les cantons, ainsi que de prendre elle-même des mesures dans ce sens. Ainsi, le principe de subsidiarité est clairement fixé: la Confédération ne doit intervenir que lorsque les moyens et le champ d'action des cantons sont insuffisants. La disposition potestative signifie aussi que la Confédération peut faire dépendre son aide de certaines conditions, en particulier celle d'une indispensable coordi-

nation; elle exclut tout automatisme de l'aide fédérale. Elle permet aussi à la Confédération d'entreprendre quelque chose par elle-même.

La notion de soutien doit être comprise dans son sens large. La législation devra établir les limites voulues. A ce propos, nous sommes d'avis que le domaine de l'éducation (excepté la formation des adultes et les bibliothèques) doit être nettement séparé du domaine proprement culturel (surtout art. 27, 27^{bis}, 34^{ter}, 1^{er} al., let. g, cst.). Malgré cela, nous n'envisageons pas une délimitation rigide des divers domaines d'activité mais bien plus une collaboration intelligente et une complémentarité réciproque des actions entreprises pour la promotion culturelle. L'aide que la Confédération prête aux cantons, qu'elle soit concomitante ou complémentaire, peut être de nature purement financière (donc une aide directe), mais elle peut aussi être indirecte grâce à la possibilité pour la Confédération de prendre ses propres mesures, lesquelles peuvent inclure la création et l'exploitation d'équipements particuliers au niveau suprarégional ou national – comme par exemple la Bibliothèque nationale suisse (qui existe depuis des décennies) ou encore une phonthèque nationale suisse, qui doit encore être créée.

Le principe de subsidiarité n'est pas remis en cause du fait que la Confédération peut prendre ses propres mesures. Cette formule permettra, tout en maintenant la compétence première des cantons, de mettre en œuvre un large éventail de moyens d'encourager la culture. Bien entendu, la Confédération doit intervenir là où existent des besoins que les cantons, pour quelque raison que ce soit, ne peuvent satisfaire. Le fait de laisser à la législation le soin de définir et de fixer les détails donne la possibilité de réagir avec une plus grande souplesse aux changements qui pourraient se produire. De cette façon, on tient aussi compte de la révision actuellement en cours de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. Les mesures envisagées peuvent être prises sur la base de l'article constitutionnel proposé.

Pour ce qui est des «propres mesures» dont fait état notre proposition et que la Confédération a la possibilité de prendre de son propre chef, il s'agit de tâches qui vont au-delà du domaine de compétence des cantons, tant par leur nature que par leur étendue. Elles comprennent, par exemple, les relations culturelles avec l'étranger, des équipements culturels d'importance suprarégionale, ainsi que des projets d'intérêt national. La procédure de consultation a permis d'établir la liste suivante des tâches principales de la Confédération (lesquelles coïncident partiellement avec la formation figurant dans le texte de l'initiative):

- la défense des langues nationales,
- les échanges culturels entre les diverses régions du pays et avec l'étranger,
- la documentation, la recherche et la statistique,
- l'aide aux institutions et aux équipements assurant des tâches suprarégionales.

Toutes ces mesures peuvent être exécutées en vertu du nouvel article 27^{septies} cst., ainsi que d'autres dispositions de la constitution (on peut relever à ce propos les art. 27^{sexies} et 116 cst.). Si l'on considère les choses dans

leur ensemble, on constate que la future politique culturelle de la Confédération pourra bénéficier d'une large assise constitutionnelle.

Dans la discussion sur la politique culturelle, il a souvent été question de faciliter l'aide privée à la culture: là aussi, l'article constitutionnel proposé peut être mis à profit. D'une part, les mesures éventuelles prises par la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches peuvent être prises en vertu du 1^{er} alinéa; d'autre part, comme les facilités envisagées sont surtout d'ordre fiscal, ce sont avant tout les cantons qui sont compétents et qui sont appelés à les accorder.

55 Rapport entre un article culturel général et les autres dispositions culturelles de la constitution

Un article culturel, tel que celui proposé ici au titre de contre-projet à l'initiative en faveur de la culture, ne s'oppose en rien aux dispositions constitutionnelles qui existent déjà mais que se rapportent à des domaines culturels particuliers et bien précis. Il s'agit d'une part de l'article 27^{ter} cst., dont le 1^{er} alinéa, lettre a, donne à la Confédération le droit d'encourager la production cinématographique et les activités culturelles déployées dans le domaine du cinéma et d'autre part de l'article 24^{sexies} cst. qui charge la Confédération de protéger la nature et le paysage en lui donnant la possibilité d'octroyer des subventions. Dans le cadre de la deuxième série de mesures prises en matière de nouvelle répartition des tâches, l'article 24^{sexies} cst. sera probablement réexaminé quant à la compétence de la Confédération pour la protection des objets d'importance nationale. Enfin, l'article 22^{bis}, 1^{er} alinéa, cst. constitue la base légale de la protection des biens culturels. Pour l'ensemble de ces trois domaines ou tâches, il existe des lois fédérales.

Un nouvel article constitutionnel n'entrerait pas en conflit avec les dispositions qui viennent d'être citées. D'un côté il aurait pour objectif de définir d'une manière générale et globale la façon dont la Confédération doit se comporter à l'égard de la culture; les articles qui existent déjà sont des dispositions spécifiques, chacune en rapport avec son propre domaine. D'un autre côté, la norme proposée donnerait à la Confédération la compétence générale de soutenir l'encouragement culturel pratiqué par les cantons, ce qui est déjà le cas pour le cinéma comme pour la protection de la nature et du paysage. Enfin, la Confédération devrait être libre de prendre ses propres mesures – elle veillerait dans ce cas à tenir compte de ce qui existe déjà. C'est pourquoi le nouvel article culturel, de portée générale, peut être très bref.

6 Un programme de politique culturelle pour la Confédération

Le contre-projet assez concis que nous vous soumettons autorise pas mal de choses et en laisse ouvertes beaucoup d'autres. C'est pourquoi il nous semble nécessaire de donner une première esquisse, provisoire, du programme qu'il est prévu d'établir en se fondant sur l'article constitutionnel proposé.

Nous vous référons ci-après à ce que nous avons exposé sur la nature de la politique culturelle (cf. ch. 222) et sur les besoins qui sont actuellement aussi bien ceux des créateurs que des individus (cf. ch. 3). Nous entendons donc pas *politique* culturelle, d'une part le fait de tenir compte de l'aspect culturel dans tous les projets et toutes les mesures de l'Etat et d'autre part le fait de définir de manière précise les buts de la promotion culturelle (cf. ch. 22). *L'encouragement* de la culture – qui est un élément de la politique culturelle – comprend les moyens d'action nécessaires pour atteindre ces buts. C'est là que se rejoignent l'aide publique et l'aide privée. Il est donc indispensable de délimiter le rôle de chaque partie. Il convient en particulier de définir clairement le rôle de la Confédération.

61 Encouragement de la culture: le rôle de la Confédération est subsidiaire

L'Etat ne crée pas la culture: il peut au mieux la favoriser. Dans une société ouverte, dans un Etat libéral et démocratique, ce sont d'abord les individus et leurs groupements qui sont responsables de la création, de la diffusion et du maintien de la culture. Et ce n'est que lorsque leurs forces ne suffisent plus – et dans cette mesure seulement – que les pouvoirs publics doivent être appelés à la rescousse. Cela étant, il est incontesté que l'encouragement public de la culture doit être organisé selon le principe du fédéralisme. Cet encouragement découle de l'idée d'une double subsidiarité:

- subsidiarité dans son rapport avec l'initiative personnelle et l'encouragement privé de la culture,
- subsidiarité de l'encouragement de la culture pratiqué par la Confédération par rapport à celui des communes et des cantons.

Le rôle de la Confédération est ainsi clairement défini: elle n'a qu'une compétence limitée; la subsidiarité reste le leitmotiv de son effort culturel. Afin de garantir une large diversité à l'encouragement, par les pouvoirs publics, de la culture en Suisse, et en nous appuyant sur les recommandations contenues dans le rapport Clottu, nous inclinons à adopter un modèle basé sur quatre piliers:

1. Initiative privée et organisations culturelles;
2. Encouragement de la culture par les communes;
3. Encouragement de la culture par les cantons;
4. Encouragement de la culture par la Confédération.

C'est la meilleure manière de tenir compte de la pluralité des cultures de notre pays. La décentralisation de la promotion culturelle diminue le risque d'une culture étatisée – qui peut aussi être le fait des cantons ou des groupes de pression économique (médiats); elle permet de soutenir de nombreuses tendances, même si elles sont de nature opposée. De plus, le fait que l'encouragement de la culture par les pouvoirs publics soit assumé par plusieurs organismes permet d'utiliser au mieux les ressources disponibles.

611 Initiative privée: le mécénat

L'encouragement de la culture se pratique tout d'abord dans le secteur privé. Il est la manifestation de l'intérêt porté à une certaine forme d'expression ou à un créateur donné. Lorsque, à la participation et à l'inclination personnelles, s'ajoute un sentiment de responsabilité pour un encouragement systématique, on peut alors parler d'authentique mécénat; notre pays lui doit d'ailleurs beaucoup. Lorsqu'il est l'expression de la responsabilité à l'égard de l'encouragement de la culture dans sa globalité et qu'il est pratiqué de façon systématique, le mécénat peut même prétendre à occuper la première place dans la promotion culturelle.

Dans la mesure où augmentent les prétentions à la réalisation personnelle, à l'égalité des chances et à la diversité des modes de vie, l'efficacité du mécénat risque de diminuer, car les besoins augmentent plus vite que les moyens à disposition. L'encouragement privé de la culture doit œuvrer main dans la main avec les corporations de droit public. Mais le stimulant apporté par la politique culturelle de l'Etat lui est indispensable. En effet, celui-ci est appelé à ménager des conditions avantageuses pour l'exercice de l'initiative privée. Il s'agit avant tout de mesures de nature fiscale.

612. L'effort des cantons et des communes

L'effort que font les cantons et les communes dans le domaine de la culture est considérable, du moins lorsqu'on le considère dans le miroir de leurs dépenses en faveur de la culture. Pour plus de détails, nous renvoyons à ce que nous exposons sous le chiffre 712 du présent message. Nous nous limiterons ici à attirer l'attention sur quelques questions de principe.

Si impressionnants que soient les chiffres considérés dans leur totalité, leur examen détaillé fait apparaître de grandes différences entre la promotion culturelle des divers cantons et, pour autant qu'elle puisse être recensée, celle des (grandes) communes. Jusqu'à maintenant, seules les villes importantes ont mené une politique culturelle plus ou moins étendue et systématique; ce qui a conduit – et le rapport Clottu en soulignait déjà le caractère préoccupant – à l'inégalité entre les régions fortement développées sur le plan culturel et celles qui restent fortement désavantagées. Ici, les cantons ont à entreprendre en collaboration avec la Confédération une fonction d'équilibrage. On peut cependant noter avec satisfaction que certains cantons disposent déjà d'une compétence expressément constitutionnelle pour pratiquer l'encouragement de la culture, la majeure partie d'entre eux ayant même des bases légales, dans la plupart des cas sous la forme de lois-cadres qui définissent les domaines culturels d'intervention et les moyens de cet encouragement.

613 L'effort de la Confédération

On l'a montré, l'encouragement de la culture pratiqué par la Confédération

est subsidiaire par rapport à celui des particuliers, des communes et des cantons. Le rapport entre ces deux derniers peut être réglé à volonté dans le cadre de l'autonomie des cantons en matière d'organisation.

Considérée comme leitmotiv de l'effort culturel de la Confédération, la subsidiarité signifie:

- mettre ceux qui sont responsables au premier degré en état d'accomplir leurs tâches conformément à leur mission,
- créer des conditions générales favorables au développement culturel.

Agir de façon subsidiaire signifie donc apporter un soutien. Celui qui soutient:

- commence d'abord par *compléter*, par des apports bien compris, les mesures et les projets des tiers, afin de les rendre possibles,
- il doit ensuite *élargir* le réseau des mesures existantes. Dans ce but, il apporte à bon escient sa propre contribution qui ne présuppose aucun projet immédiat, ni aucune mesure de la part de tiers, contrairement à ce qui se passe lorsqu'il s'agit de compléter ce qui existe; au contraire, avec un tel point de départ, ces contributions conduisent à une amélioration constante de l'encadrement du développement culturel.

Nous exposons ci-dessous de manière détaillée la façon dont le rôle de la Confédération devrait être envisagé. Nous renonçons à une présentation de l'organisation actuelle de l'encouragement de la culture par la Confédération, en renvoyant à notre message du 17 mars 1980 sur la Fondation Pro Helvetia (FF 1980 II 109 ss).

613.1 Rôle complémentaire de la Confédération

La Confédération apportera un complément à la promotion culturelle des cantons. Pour cela, il faut qu'il y ait eu, auparavant, une action adéquate mais insuffisante de la part d'un canton, qui de son côté doit avoir recours à la Confédération. Nous souhaitons que tant les communes que les cantons renforcent leur encouragement de la culture, dans des limites raisonnables.

L'aide fédérale ne devrait pas avoir un caractère uniforme. Elle devrait plutôt tenir compte des différences cantonales quant aux besoins des créateurs, quant à l'équipement culturel, quant aux propres efforts des cantons, mais aussi et surtout quant à leur capacité financière.

Le soutien apporté par la Confédération devrait au premier chef aider les cantons à accomplir les tâches que voici:

- encouragement de la création culturelle contemporaine dans les domaines de la littérature, de la musique, de la danse, du théâtre, du cinéma, etc.
- éducation des adultes, animation, activité extra-scolaire de la jeunesse,
- défense de la culture,
- diffusion de la culture,
- échanges culturels avec d'autres régions,
- sauvegarde des minorités linguistiques et culturelles.

Les dispositions législatives concernant les conditions, l'importance et la forme des compléments apportés par la Confédération devront être élaborées dans le cadre de la deuxième série de propositions concernant la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

613.2 Extension des tâches

Parmi les besoins culturels que les cantons – pour des raisons objectives – ne sont pas à même de satisfaire, certains répondent à une nécessité absolue, tandis que d'autres reflètent simplement un souhait émis par de larges milieux. On peut les regrouper schématiquement de la manière suivante:

- initiatives ou organismes qui apparaissent spontanément en vue de prendre en charge des activités intéressant le pays entier ou une grande partie de celui-ci, mais n'apportent pas grand-chose à leur région d'implantation,
- projets qui, d'entrée de cause, ne concernent pas *un* canton, mais une région culturelle, englobant plusieurs cantons, en tout ou en partie,
- services pour lesquels la meilleure solution est qu'ils soient conçus pour l'ensemble de la Suisse,
- réglementations pour lesquelles seule la Confédération est compétente (p. ex. en ce qui concerne l'étranger).

Dans tous ces cas, la Confédération doit contribuer à l'élargissement de la promotion culturelle des cantons et des communes, soit en participant largement au financement, soit en apportant elle-même les services nécessaires. Seuls la pratique permettra de définir quand et où une intervention s'avère indiquée ou indispensable.

Compte tenu de l'évolution antérieure et de nos connaissances actuelles, la Confédération devrait essentiellement intervenir au moyen des mesures suivantes:

- impulsions d'ordre fiscal pour l'encouragement de la culture par les privés,
- formation (cinéma, danse, pédagogie de l'art),
- prévoyance sociale, dans le cadre de la législation existante et en tenant compte des besoins particuliers des créateurs,
- protection juridique des auteurs et interprètes pour la diffusion et l'utilisation de leurs œuvres, avec éventuel dédommagement des préjudices subis (notamment par les utilisations abusives dues au développement rapide des moyens techniques),
- aide à des organisations de créateurs qui œuvrent à l'échelon supra-régional,
- information, y compris documentation, archivage et conservation, recherche, statistique. Pour empêcher toute concentration de pouvoir dans le domaine culturel, la Confédération ne saurait mieux faire que de rassembler et de diffuser le savoir et le savoir-faire. Il s'agit là d'une tâche essentielle qui n'entraîne aucune centralisation, mais offre la possibilité de raffermir tous les groupes ainsi que les forces régionales et périphériques.

614 Quelques points forts d'un programme d'extension des tâches

En fonction de l'inventaire des besoins et de notre conception du rôle de la Confédération, nous envisageons concrètement les élargissements suivants.

614.1 Impulsions d'ordre fiscal

Le projet de consultation pour un impôt fédéral direct prévoit que les investissements de particuliers pour la conservation des monuments sont déductibles pour une montant égal à celui du subventionnement de ceux-ci, et cela en vertu de l'arrêté fédéral du 14 mars 1958 concernant l'encouragement de la conservation des monuments historiques (RS 445.1). Compte tenu de l'importance qui a été indirectement reconnue au mécénat privé au cours de la procédure de consultation, nous attachons une grande importance à de telles mesures d'ordre fiscal pour l'encouragement de la culture par les particuliers. Il faudra examiner si elles peuvent être étendues. Pour cela, nous n'avons pas besoin d'un article constitutionnel particulier concernant la culture: les dispositions fiscales suffisent.

614.2 Formation

L'accès à certaines activités artistiques est actuellement possible moyennant une formation de base de type artisanal régie par la loi sur la formation professionnelle. L'expérience a montré que la formation des enseignants, qui relève du droit cantonal, constitue une bonne base pour les candidats aux professions artistiques. Des voies nouvelles s'ouvrent grâce à la maturité artistique instituée dans deux cantons déjà (Genève et Bâle-Campagne). Cependant, pour de nombreux domaines de la création artistique, il n'existe aucune formation de base réglementée par l'Etat de quelque manière que ce soit (p. ex. pour le cinéma).

La question se pose ici de savoir s'il convient de créer en Suisse de établissements de formation pour tous les domaines culturels, ou s'il ne faudrait pas plutôt laisser aux étudiants doués le choix du système des bourses. Le Département fédéral de l'intérieur entretient depuis un certain temps des contacts avec des institutions assurant une formation artistique. Il en est ressorti qu'on attend de la Confédération qu'elle participe aux améliorations jugées nécessaires. Les plus importantes d'entre elles sont des mesures de coordination ainsi que la fixation de normes minimales au niveau supérieur. Dans ce domaine, des chevauchements peuvent se produire avec la politique générale de la formation. Bien qu'étroitement liés à la politique culturelle, les problèmes de la formation artistique doivent être résolus essentiellement dans ce cadre.

614.3 Prévoyance sociale

Sous le chiffre 31, nous avons présenté le besoin qu'ont les créateurs de disposer d'un minimum de sécurité sur le plan social. Cela devrait maintenant conduire à l'application de la recommandation de 1980 de l'UNESCO concernant la condition de l'artiste. Elle énumère un grand nombre de mesures générales ou spécifiques, ayant trait aux domaines suivants: compréhension à l'égard des arts, développement de la créativité personnelle à l'école, encouragement de la création culturelle, conditions de travail des artistes et prévoyance sociale, droits d'auteur et mise en valeur des œuvres d'art, droit fiscal et douanier, échanges internationaux. Notre pays n'est pas lié juridiquement par cette recommandation, mais nous avons fait état en diverses occasions de notre volonté de la mettre en pratique en fonction de nos possibilités. Nous en tiendrons donc compte lors de toutes les révisions touchant à ce domaine. En agissant ainsi, nous ne ferons qu'appliquer l'article 27^{septies} que nous proposons.

Si, dans certains domaines particuliers, des individus – créateurs et mécènes – s'unissaient pour mettre sur pied des institutions de droit privé couvrant les besoins sociaux et tenant compte des revenus très irréguliers, alors la Confédération pourrait se contenter d'y contribuer par des subventions adéquates.

614.4 Protection juridique

Dans le domaine de la protection juridique, de nouvelles réglementations sont en souffrance, mais très difficiles à édicter. Il s'agit de trouver un équilibre entre, d'une part, la prétention des auteurs et interprètes à une protection contre les utilisations illicites, et d'autre part – et c'est là le nœud du problème – une diffusion aussi large que possible de leurs œuvres et de leurs prestations. Une protection excessive peut facilement devenir un obstacle et conduire à un «marché noir», ce que les moyens techniques actuels rendent tout à fait possible, mais qui finalement affaiblit à nouveau les plus nécessaires. Une attention particulière doit être vouée aux possibilités de fraude, qui se multiplient au rythme du développement des moyens techniques. Cela exige de nouvelles mesures de protection, notamment en ce qui concerne les moyens techniques de reproduction et les médias électroniques. Nous aurons prochainement l'occasion de revenir sur ce sujet à l'occasion de la révision du droit d'auteur.

614.5 Les organisations et leurs services

Jusqu'à ce qu'une protection sociale suffisante et un concept d'encouragement efficace deviennent réalité, il est important que les créateurs aient la possibilité, avec l'aide de leurs organisations, de trouver à tous les niveaux une satisfaction au moins partielle de leurs besoins les plus urgents. Les organisations doivent encourager l'activité créatrice de leurs membres, leur assurer en outre des conseils étendus et représenter leurs intérêts face au

public. Dans ce but, il faut engager à l'avenir des moyens financiers accrus, qui proviennent également d'une autre source, c'est-à-dire non plus seulement de la Fondation Pro Helvetia, mais du DFI. Nous avons l'intention de vous soumettre, au cours de la présente législature encore, un message à ce propos. Cette intention est annoncée dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale du 18 janvier 1984 (FF 1984 I 153).

614.6 Information et documentation

Si la Confédération veut non seulement admettre mais encore encourager un développement culturel diversifié et correspondant aux besoins les plus variés, elle doit en premier lieu veiller à ce que tous les intéressés sachent ce qui se passe sur le plan des réalisations, sur celui aussi des intentions, des projets, des préparatifs. Cela ne peut être réalisé que par une instance ayant pour souci constant de disposer d'une vue d'ensemble du développement et de la diffuser largement. Cette instance, alimentée par les sources nombreuses qui existent déjà ou par d'autres qui seraient encore à créer, devrait élaborer des informations, les rendre accessibles et inciter les gens à y recourir. Son domaine d'activité comprendrait aussi les statistiques, la recherche, la documentation – bref tout ce qui permet de stimuler plus efficacement. Pour empêcher toute concentration de pouvoir et tout caractère unilatéral dans le domaine culturel, la Confédération ne peut mieux faire que de rassembler les connaissances pour les diffuser. Il s'agit là, comme l'a déjà reconnu le rapport Clottu, d'une tâche essentielle qui ne donne lieu à aucune centralisation, mais représente une chance de raffermir tous les groupes et les forces régionales ou périphériques. Un concept est déjà prêt pour la création d'un tel Centre national suisse d'information sur les questions culturelles. En guise de premier pas, nous avons décidé la réalisation du programme national de recherche intitulé «Pluralité culturelle et identité nationale» (cf. ch. 233), qui fournira de précieux éléments de base dans ce domaine.

614.7 Examen d'arrêtés existants

Nous avons en outre l'intention, après l'entrée en vigueur d'un nouvel article 27^{septies} dans la constitution, d'examiner tous les arrêtés d'ordre culturel qui existent et, le cas échéant, de les soumettre à une révision à la lumière des nouvelles dispositions et du programme de politique culturelle esquissé ici. A cet effet, les bases légales qui existent déjà et celles qui devraient éventuellement être créées, doivent figurer dans un nombre de lois aussi restreint que possible. Au cours de la présente législature déjà, nous entreprendrons la révision totale de la loi sur le cinéma, afin de l'adapter à l'évolution sociale et technique (cf. Grandes lignes de la politique gouvernementale, ch. 83).

614.8 Minorités linguistiques et culturelles

En ce qui concerne l'aide aux minorités linguistiques, nous avons déjà fait état, dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale, de notre intention de prendre ces prochaines années diverses mesures complémentaires en faveur du romanche et de l'italien, en plus des subventions qui sont actuellement déjà versées aux cantons des Grisons et du Tessin pour la promotion de leur culture et de leur langue. En premier lieu, les publications de la Confédération doivent être plus souvent traduites dans notre quatrième langue nationale; il s'agit aussi de tirer un meilleur parti des possibilités politiques et économiques de ces régions afin que la population menacée par l'exode puisse rester chez elle.

D'une manière très générale, les désirs des minorités linguistiques et culturelles doivent être davantage pris en considération dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. Pour cela, l'article 27^{septies} est, que nous proposons nous fournira une base sûre.

614.9 Activité extra-scolaire de la jeunesse

La culture doit contribuer d'une manière générale à mieux réaliser et maîtriser sa vie; elle doit aider l'individu à développer sa personnalité et à acquérir une maturité générale. Cela est vrai en particulier pour la jeune génération. Au titre d'élément particulier du programme de politique culturelle, nous vouerons une attention toute spéciale à l'encouragement de l'activité extra-scolaire de la jeunesse. Comme cela a déjà été mentionné dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale (ch. 82), nous prévoyons de créer des bases légales pour le soutien aux organisations de jeunesse. Celles-ci effectuent pour le compte de l'Etat et de la société un travail précieux, voire indispensable, en donnant aux enfants et aux jeunes la possibilité d'apprendre à s'orienter hors du cercle familial ou scolaire, à mieux comprendre leur situation, comme l'a dit le Conseil de l'Europe dans sa définition de la culture (cf. ch. 54). L'article constitutionnel proposé peut donc aussi être utile dans ce domaine culturel élargi.

615 Une extension particulière: les échanges culturels avec l'étranger

Comme cela a été exposé de manière détaillée dans nos messages de 1980 et de 1983 sur la Fondation Pro Helvetia, la présence culturelle de la Suisse à l'étranger est l'affaire de la Confédération. Cela ne signifie pas pour autant que les cantons, les communes et les particuliers en soient exclus: sans leur aide et leur disponibilité, la Confédération n'aurait guère la possibilité de remplir ses obligations. Mais c'est elle quand même qui en porte la responsabilité et qui doit donc fournir seule les moyens nécessaires sur le plan du personnel, de l'organisation et du financement. Il en est pratiquement de même en ce qui concerne les échanges culturels avec l'étranger.

Depuis sa création, en 1938, c'est la Fondation Pro Helvetia qui exerce cette tâche pour le compte de la Confédération, à l'exception des expositions d'art organisées et dotées par l'Etat. A cet effet, elle investit actuellement la moitié des fonds qui lui sont alloués par la Confédération. L'importance croissante de la présence culturelle suisse à l'étranger et des échanges culturels au-delà des frontières nationales (cf. ch. 233), suppose de la part de Pro Helvetia un programme efficace de politique culturelle.

62 Nouvelle organisation de la promotion culturelle de la Confédération

La forme sous laquelle la Confédération apporte sa contribution à l'encouragement de la culture est notamment une question d'organisation. Cet encouragement de la part de la Confédération a fait jusqu'ici ses preuves en s'appuyant sur deux organismes: c'est pourquoi nous ne souhaitons pas y apporter de modifications fondamentales. Nous envisageons cependant d'entreprendre, ou de mener à chef, comme nous l'avons annoncé, la redistribution claire des tâches entre l'Office fédéral de la culture (OFC, cf. ch. 621) et la Fondation Pro Helvetia (PH, cf. ch. 622).

A cet effet, nous nous inspirerons pour l'essentiel des propositions que la commission Clottu avait déjà émises dans son rapport de 1976 sur une politique culturelle en Suisse (p. 394 à 399). Ces propositions se fondent sur la distinction à faire entre le soutien permanent et l'aide occasionnelle, cela aussi bien pour les activités à l'intérieur du pays que pour celles pratiquées à l'étranger. Dans cette optique, l'aide fédérale accordée seulement occasionnellement ou dans un cas particulier serait exclusivement l'affaire de Pro Helvetia.

Toutes les aides permanentes, institutionnalisées ou s'étendant effectivement sur une certaine durée seraient en revanche prises en charge par l'OFC.

Nous approuvons le principe d'une telle répartition. Elle découle de l'unité de l'effort de la Confédération en faveur de l'encouragement de la culture et correspond largement aux possibilités de ces deux organismes ainsi qu'au développement qui a été le leur jusqu'ici: d'un côté, l'OFC intimement lié à l'activité générale de l'Etat de par sa nature de service de l'administration; d'un autre côté, une fondation de droit public, dirigée collégialement et disposant d'une large autonomie dans son pouvoir de décision.

D'une manière plus détaillée, nous envisageons la nouvelle organisation suivante:

621 Office fédéral de la culture

En sa qualité d'organe du DFI, l'OFC a pour tâche d'observer et de faire prendre en considération les besoins et désirs d'ordre culturel dans tous les domaines de l'activité de l'Etat. Dans cette optique et pour mettre en application le programme de politique culturelle défini sous chiffre 614, l'OFC

prépare des prises de position à l'égard de tous les projets, issus de tous les départements fédéraux et qui pourraient avoir des répercussions sur le développement culturel. Au niveau de l'administration, l'OFC prend directement position.

De plus – et ce sera une innovation –, l'OFC, fonctionnant comme état-major, aura à coordonner sous l'angle culturel l'activité des offices s'occupant de domaines importants pour les créateurs. Nous pensons notamment aux assurances sociales, au droit fiscal, aux droits d'auteur et d'interprétation, etc.

En outre, il appartient à l'OFC de traiter les questions fondamentales de la politique culturelle et de l'encouragement général de la culture, ainsi que de préparer le cas échéant les décisions y relatives de la Confédération.

Dans le cadre du DFI, l'OFC doit également apporter son aide à la coordination et à l'harmonisation éventuelle des activités des autres offices fédéraux ayant des tâches culturelles (il s'agit donc de la Bibliothèque nationale ou de la future Phonothèque nationale, des Archives fédérales et du Musée national).

Dans le domaine des mesures particulières, l'OFC doit par principe se voir attribuer toutes les aides accordées de manière permanente ou s'étendant sur une certaine durée. Nous pensons notamment:

- au soutien régulier d'organisations faitières dans tous les domaines culturels, donc également de celles s'occupant de l'éducation des adultes ou de l'activité extra-scolaire de la jeunesse,
- au subventionnement d'institutions culturelles et de corporations de tous genres (par exemple la Bibliothèque pour tous),
- aux aides apportées aux cantons des Grisons et du Tessin pour l'encouragement et le maintien de leur culture et de leur langue.

On laissera à l'OFC sa compétence dans le domaine de la conservation des monuments ainsi que dans celui des beaux-arts et des arts appliqués, où sont à disposition des équipements et des structures – notamment des commissions spécialisées – qui ont fait leurs preuves. Pas de changement non plus à l'activité déployée jusqu'ici dans le domaine de l'encouragement du cinéma. La révision prévue de la loi sur le cinéma montrera si une organisation nouvelle s'impose.

622 Fondation Pro Helvetia

A l'exception des domaines énumérés sous chiffre 621, Pro Helvetia prendra à l'avenir les mesures se rapportant à des aides occasionnelles. Cela est notamment valable pour les domaines de la littérature et de la musique. En outre, les échanges culturels avec l'étranger doivent continuer à être essentiellement la tâche de la Fondation. Une exception: les expositions dans le domaine des beaux-arts et des arts appliqués, auxquelles la Confédération est conviée par voie diplomatique (officielle). Comme jusqu'ici, des œuvres y sont envoyées par l'OFC, en collaboration avec la Commission fédérale des beaux-arts et la Commission fédérale des arts appliqués.

623 Collaboration

Quelles que soient les répartitions, délimitations et différences envisagées, une collaboration étroite et permanente est indispensable entre les deux organismes responsables, afin de sauvegarder l'unité de l'aide fédérale à la culture. Les dispositions nécessaires devront figurer dans le cadre de la législation d'application.

63 Réalisation

Nos intentions ne peuvent pas être réalisées du jour au lendemain. A chaque occasion qui se présentera, nous ferons un pas dans la direction donnée. Trois étapes se présentent d'ores et déjà: la deuxième série de propositions pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, d'éventuels messages spéciaux sur les dispositions d'exécution d'un nouvel article constitutionnel 27^{septies}, ainsi que le message sur les contributions à la Fondation Pro Helvetia au cours des années 1988 à 1991. Nous mettrons également ces occasions à profit pour nous exprimer sur la question de principe de savoir si le sport doit être inclus dans les activités culturelles, du fait que depuis le 1^{er} janvier 1984, l'Ecole fédérale de gymnastique et de sport dépend du Département fédéral de l'intérieur.

64 Moyens financiers

La culture ne vit pas seulement d'argent. Mais il est impossible, sans argent, de mener une politique culturelle au sens large. Et si les moyens matériels font défaut, la promotion culturelle ne reste qu'une affirmation gratuite. Même s'il n'y avait pas eu l'initiative en faveur de la culture – et bien qu'elle nous ait certainement influencés quelque peu – nous avons et avons toujours l'intention de faire tout notre possible en faveur de l'encouragement de la culture dans le cadre du plan financier de la présente législature. Au cours des quatre ans de cette période, nous prévoyons d'augmenter les crédits suivants:

Crédit	budget 1984 mio. fr.	plan financier 1987 mio. fr.	accroissement absolu
Encouragement du cinéma	4,75	7,5	+ 2,75
Fondation Pro Helvetia	12,15	18,0	+ 5,85
Beaux-arts	1,195	1,5	+ 0,305
Arts appliqués	0,5	0,6	+ 0,1
Conservation des monuments	14,4	30,0	+ 15,6
Création culturelle (div. mesures)	0,495	0,675	+ 0,18
Activité extra-scolaire de la jeunesse .	1,08	2,0	+ 0,92
Bénéfices de frappe de monnaies spéciales	3,35	5,0 ¹⁾	+ 1,65
Nouvelle rubrique à but encore indéfini	—	5,0	+ 5,0
Total	37,92	70,275	+ 32,355

¹⁾ Hypothèse. Ne figure pas encore dans plan financier, car un arrêté fédéral concernant la frappe des monnaies n'a pas encore été pris.

Il faut en outre tenir compte du fait qu'un montant de 19,85 millions de francs sera nécessaire jusqu'en 1987 pour la réalisation du siège romand du Musée national suisse à Prangins. Pour 1987, le plan financier prévoit au titre de dépenses d'exploitation un montant d'environ 1,1 million de francs.

Cela montre bien que l'encouragement de la culture aura ces prochaines années un rôle nettement plus important que jusqu'ici. Si, en plus des investissements prévus, des efforts supplémentaires devaient s'imposer en faveur de la politique culturelle ou de l'encouragement de la culture, les moyens nécessaires devraient être dégagés par des économies effectives réalisées dans d'autres secteurs.

7 Conséquences financières de l'initiative et du contre-projet. Effets sur l'état du personnel. Grandes lignes de la politique gouvernementale

71 Conséquences financières

711 Les conséquences du pour-cent culturel

Les conséquences financières du pour-cent culturel, tel qu'il est envisagé par l'initiative, peuvent être chiffrées de manière exacte. Sur la base du budget 1984, qui prévoit des dépenses pour un montant total de 21 430 millions de francs, l'accomplissement des tâches culturelles de la Confédération entraînerait annuellement des dépenses pour un montant de l'ordre de 214 millions de francs. En faisant usage de la dérogation possible d'un quart dans chaque sens, on obtiendrait soit un montant plus élevé atteignant environ 267 millions de francs, soit un montant réduit qui se situerait aux environs de 160 millions de francs. Quelle est l'importance de ces montants?

712 Les dépenses publiques en faveur de la culture en 1981

Afin d'avoir une vue générale sur l'encouragement de la culture par la Confédération, des cantons et des communes, le DFI a chargé en 1982 l'Office fédéral de la statistique de se livrer à une enquête sur les dépenses culturelles consenties par les pouvoirs publics. On prit pour base la culture au sens large, comme l'UNESCO l'utilise également pour ses recherches statistiques. Cette manière de faire permit d'adapter à chaque fois la notion de culture aux problèmes qui se présentaient; elle a permis de broser un tableau général de la politique des pouvoirs publics dans les domaines de la culture et des loisirs. Les résultats ont été publiés en juillet 1983 («Dépenses culturelles des pouvoirs publics», Contributions à la statistique suisse/Cahier 103, Berne 1983).

Selon ces résultats, les communes ont dépensé environ 467 millions de francs, les cantons 310 millions et la Confédération 121 millions de francs pour des buts culturels. Le rapport donne également des renseignements sur la promotion dans les divers secteurs culturels, sur la part des dépenses

culturelles par rapport aux dépenses globales, ainsi que sur les dépenses culturelles par habitant. Ainsi, avec ses 121 millions qui représentent environ 0,7 pour cent du budget fédéral, la Confédération apporte un soutien plus élevé que la moyenne au cinéma et au patrimoine culturel, alors que les cantons aident davantage les beaux-arts, et les communes le théâtre.

Il existe d'importantes différences entre les cantons en ce qui concerne l'encouragement de la culture. Ainsi, par exemple, avec 404 francs par habitant, un canton dépense plus de dix fois autant que les deux cantons qui accusent les dépenses culturelles les plus basses par habitant. Des différences presque aussi grandes se retrouvent entre de grandes villes et de petites communes, ou entre des communes riches et d'autres qui sont financièrement faibles.

En plus des dépenses culturelles, l'étude a aussi pris en considération les dépenses pour le sport et les loisirs extra-scolaires. Ici, ce sont les communes qui avec 326 millions de francs présentent de loin la part la plus importante des dépenses, suivies par la Confédération avec 51 millions et par les cantons avec 41 millions. Ces chiffres doivent être considérés séparément.

Avec environ 121 millions, les dépenses culturelles de la Confédération ont atteint un niveau un peu plus élevé que celui qu'on pensait dans de nombreux milieux. Cela est dû principalement au fait que normalement les dépenses culturelles ne sont pas justifiées de manière séparée et qu'elles figurent souvent sous diverses rubriques, par exemple celles qui concernent les écoles d'arts appliqués, ou les œuvres artistiques réalisées dans le cadre d'un programme de construction, ou encore les bourses pour les artistes. L'enquête menée auprès des divers offices fédéraux a fait apparaître qu'un grand nombre de services de la Confédération font des dépenses d'ordre culturel.

Dans ce contexte, il convient aussi de mentionner le «Manuel de la promotion publique et privée de la culture», paru en juillet 1983 (Edition Erpf, Berne 1983). Edité par l'Union suisse des fondations culturelles et d'Office fédéral de la culture, il contient – regroupés par secteurs culturels – tous les renseignements concernant les prestations d'encouragement de la culture provenant des institutions fédérales, des cantons, de nombreuses communes ainsi que de fondations privées. L'ouvrage a une valeur particulière en ce sens qu'il indique les conditions et les démarches nécessaires pour obtenir une contribution, apportant ainsi une aide pratique très importante aux artistes ainsi qu'aux organismes qui encouragent la culture.

713 Les conséquences du contre-projet

Les conséquences financières du contre-projet ne peuvent pas être chiffrées avec exactitude, car le montant de l'aide fédérale n'est pas fixé d'une manière rigide. Sous le chiffre 64, nous avons exposé quels moyens financiers nous avons l'intention d'engager au cours de la présente période législative. Par rapport à celles de 1984, les dépenses prévues pour 1987 font apparaî-

tre une augmentation de plus de 32 millions de francs, soit un accroissement d'environ 85 pour cent en trois ans. Cet accroissement est extraordinairement important. Pourtant, il ne surcharge pas outre mesure le budget ou le plan financier, car les chiffres de base sont tous modestes.

On ne peut rien dire aujourd'hui des conséquences financières pour les années 1988 et suivantes. Des variations notables pourraient intervenir en fonction de la situation sur le plan de la législation d'exécution et sur celui des conditions imposées par le plan financier 1988-1991.

72 Effets sur l'état du personnel

Les conséquences sur l'état du personnel ne peuvent faire aujourd'hui que l'objet de suppositions. L'encouragement de la culture suppose beaucoup de contacts, de visites, d'entretiens; il requiert par conséquent un personnel relativement nombreux. D'un autre côté, cette activité dépend dans une large mesure de la confiance dont font preuve les créateurs; on ne peut donc avoir recours à des organisations démesurément grandes. En dépit d'une situation tendue dans le domaine du personnel, nous pensons cependant que dans un premier temps, il n'y a pas un besoin urgent de personnel nouveau. Bien que leurs tâches deviennent plus variées et augmentent en fonction des crédits accordés, l'OFC et la Fondation Pro Helvetia seront à même de les accomplir pleinement si l'on veut bien mettre à disposition des collaborateurs actuels des moyens techniques modernes, simplifier les processus de travail dans une mesure acceptable et réduire à un minimum les tâches administratives. Si, contrairement à nos prévisions, un plus grand nombre de travaux – souvent intéressants et créatifs – doivent être confiés à des collaborateurs extérieurs sous forme de mandats, cela créerait une situation nouvelle: il pourrait devenir difficile de trouver du personnel qualifié pour des tâches essentiellement administratives.

73 Grandes lignes de la politiques gouvernementale

Les contre-projets opposés à des initiatives populaires ne sont habituellement pas mentionnés dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale: nous y avons cependant fait figurer au chapitre y relatif (FF 1984 I 153, ch. 83) l'initiative et le contre-projet, dans le but de mentionner la culture parmi les objets importants de l'action gouvernementale au cours de la présente législature.

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «en faveur de la culture»

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire «en faveur de la culture», déposée le 11 août 1981¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 18 avril 1984²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «en faveur de la culture», du 11 août 1981, est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ La Confédération rend possible et encourage la création culturelle; elle protège le patrimoine culturel existant et facilite l'accès à la vie culturelle. Les mesures prises par la Confédération tiennent compte des intérêts particuliers des minorités et des régions du pays peu favorisées. La souveraineté des cantons dans le domaine culturel est garantie.

² La Confédération

- a. Préserve la pluralité linguistique et culturelle de la Suisse;
- b. Soutient la création artistique, ainsi que les équipements culturels;
- c. Encourage les relations culturelles entre les différentes régions du pays et avec l'étranger;
- d. Conserve et entretient le patrimoine culturel et les monuments.

³ Un pour cent des dépenses totales prévues dans le projet de budget est mis annuellement à la disposition de la Confédération pour l'accomplissement de cette tâche; l'Assemblée fédérale a la possibilité – selon l'état des finances – d'accroître cette part ou de la diminuer d'un quart.

⁴ Les dispositions d'exécution doivent être édictées sous la forme de lois fédérales ou d'arrêtés fédéraux de portée générale.

Disposition transitoire

Jusqu'à l'adoption des dispositions d'exécution de l'article 27^{septies}, le Conseil fédéral gère les dépenses culturelles prévues par l'article 27^{septies}, 3^e alinéa, en appliquant les lois et arrêtés fédéraux en vigueur.

¹⁾ FF 1981 III 164

²⁾ FF 1984 II 521

Art. 2

¹ Un contre-projet de l'Assemblée fédérale est simultanément soumis au vote du peuple et des cantons.

² L'Assemblée fédérale propose d'introduire dans la constitution un nouvel article 27^{septies} ayant la teneur suivante:

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération tient compte des besoins culturels de toutes les parties de la population, ainsi que de la diversité culturelle du pays.

² La Confédération peut soutenir l'encouragement de la culture par les cantons et prendre ses propres mesures.

Art. 3

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «en faveur de la culture» et d'accepter le contre-projet.

Message concernant l'initiative populaire «en faveur de la culture» du 18 avril 1984

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	84.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.06.1984
Date	
Data	
Seite	521-573
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 044

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.