

Message
concernant l'introduction dans la constitution
d'un article sur l'encouragement de la culture
(art. 27^{septies} cst.)

du 6 novembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'approuver, le projet d'un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture (art. 27^{septies} cst.).

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

- 1976 P 11851 Théâtres et orchestres professionnels
(N 4. 3. 76, Meyer H. R.)
- 1987 P 86.172 L'art de la danse. Conditions d'activité plus propices
(N 20. 3. 87, Weder-Bâle)
- 1987 P 86.812 Article constitutionnel sur la culture
(N 18. 12. 87, Morf)

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

6 novembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

En septembre 1986, l'initiative populaire en faveur de la culture était rejetée par le peuple et les cantons en même temps que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement. A la suite de ce rejet, le Conseil fédéral, se fondant sur l'analyse du vote, a fait savoir qu'il envisageait de présenter au Parlement un nouveau projet d'article constitutionnel sur la culture au cours de la seconde moitié de la législature 1987-1991. Ce projet, annonçait le Conseil fédéral, tiendrait compte du principe de la compétence subsidiaire et respecterait la compétence cantonale en matière culturelle. Son but serait de donner à la Confédération la compétence d'encourager la vie culturelle en Suisse et de rendre possible les échanges culturels avec l'étranger.

La culture joue un rôle particulièrement important en Suisse, pays composé de quatre groupes linguistiques et de plusieurs communautés culturelles. Elle est un fondement de l'identité de nos localités, de nos régions, et du pays tout entier; elle façonne l'image que nous nous faisons de nous-mêmes et celle que nous projetons à l'extérieur. Par conséquent, l'encouragement de la vie culturelle, et en particulier la sauvegarde de la multiplicité culturelle, revêtent une importance de premier plan aussi au niveau de la Confédération. Ainsi compris, l'encouragement de la culture par l'Etat doit tendre à promouvoir la compréhension des valeurs culturelles. Par leur fonction de lien, la culture et l'encouragement de la culture constituent une tâche politique importante de la Confédération.

D'importantes transformations sont survenues dans le domaine de la culture depuis 1984, date du message du Conseil fédéral sur l'initiative en faveur de la culture et du contre-projet. La notion de culture s'est élargie et la vie culturelle en est d'autant plus diverse et hétérogène, mais aussi plus exigeante. Nombre de cantons et de communes ont réagi à cette situation, créant dans certains cas leurs propres bases juridiques pour la promotion de la culture. Il importe qu'un article constitutionnel sur la culture tienne compte de ces développements.

L'importance de la culture s'est accrue également sur le plan international. Plus que dans le passé, les échanges culturels apparaissent aujourd'hui, surtout dans l'espace européen, comme un moyen de consolider les rapports entre les Etats, et avec les personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse. Le rapprochement économique entre les Etats européens et les changements qui se sont produits en Europe de l'Est font clairement apparaître que des éléments culturels déterminent les rapports non seulement entre les individus mais aussi entre les Etats. Et cette constatation s'applique également aux relations avec les pays non européens, en particulier avec le tiers monde.

Pour faire face à ces changements survenus en Suisse et à l'étranger, pour relever les défis qui en résultent et pour donner à la culture, sur le plan politique notamment, une place proportionnée à son importance, la Confédération a besoin d'une base constitutionnelle claire en matière d'encouragement de la culture. Il convient de lui attribuer des compétences de caractère essentiellement subsidiaire et compensatoire, mais aussi de lui donner la possibilité de compléter les activités culturelles des cantons,

des communes et des milieux privés par ses propres mesures, lorsque des tâches d'importance nationale sont à accomplir.

Sur ce fondement constitutionnel, on pourra édifier, en collaboration avec les partenaires cantonaux et communaux de la Confédération, et avec ses partenaires dans le secteur privé, une politique culturelle adaptée à notre temps. Cette politique sera axée sur les besoins existants et s'appuiera sur les structures déjà en place.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

111 Situation dans le temps du présent message

Le 28 septembre 1986, le peuple et les cantons rejetaient l'initiative populaire en faveur de la culture en même temps que le contre-projet du Conseil fédéral et du Parlement. Nous avons dit, à la suite de ce rejet, notre volonté de présenter aussitôt que possible un nouveau projet dans ce domaine. Selon notre analyse, en effet, ce résultat négatif ne doit pas être interprété comme un refus d'ancrer dans la constitution une compétence fédérale expresse en matière d'encouragement de la culture. L'interdiction du double oui, alors encore de rigueur, avait notamment eu un effet défavorable sur le résultat de la consultation populaire. Nous avons été confortés dans ce point de vue par diverses études scientifiques, par les commentaires politiques, par les réactions des groupements intéressés et par les interventions parlementaires qui ont suivi la votation (voir plus bas ch. 115, 116 et 14). Aussi avons-nous annoncé, dans notre rapport sur le programme de la législature 1987-1991, qu'un message serait présenté au cours de la seconde moitié de la présente législature. En acceptant le rapport, les Chambres fédérales ont sanctionné ce projet. Une motion dirigée contre ce même projet a été nettement rejetée au Conseil des Etats.

Dans le cadre de la procédure de consultation portant sur le présent projet d'article constitutionnel, un tiers environ de tous les participants à la consultation se sont expressément déclarés favorables à l'idée d'ouvrir le débat, dans un délai relativement court après la votation de 1986, sur un nouveau projet de création d'une compétence fédérale en matière d'encouragement de la culture. Seul un nombre extrêmement restreint de participants se sont dit surpris par notre dessein et se sont montrés enclins à rejeter le calendrier que nous avions fixé. Nous voyons là aussi un indice qui confirme la justesse de notre appréciation de la situation dans le domaine de la politique culturelle et des besoins de notre pays, de la justesse également des délais fixés.

112 Place et importance de la culture et de la politique culturelle dans la société moderne

La culture est une valeur importante et largement incontestée de notre société. Elle est d'autant plus importante en Suisse que notre pays compte quatre langues de statut à peu près égal, dont chacune représente une aire culturelle distincte. La Suisse ne peut pas, comme d'autres nations, se réclamer d'une langue nationale unique qui serait le fondement de son identité; elle dépend au contraire de la volonté qu'ont les différentes communautés linguistiques et culturelles de construire un climat d'entente réciproque. Or ce qui concourt le plus à créer, chez les citoyennes et les citoyens de chaque groupe, le sens de l'identité nationale, c'est la garantie d'une vie culturelle propre et l'existence d'un sentiment d'autono-

4

mie culturelle. Cet apparent paradoxe s'explique par le fédéralisme, principe politique fondamental de la Suisse. Notre Etat fédéral s'appuie sur la reconnaissance de la diversité des cultures, reconnaissance qui est au cœur de la plupart des réflexions et des études consacrées à la situation culturelle de la Suisse et sur laquelle toute politique culturelle de portée nationale doit nécessairement s'appuyer. Ces prémisses étant posées, une politique culturelle bien conçue peut, en favorisant la vie culturelle dans sa diversité, contribuer de façon décisive au renforcement de l'identité nationale, dans laquelle il faut voir un principe d'unité dans la diversité.

Mais, considérée de façon toute générale, la culture est aussi, de nos jours, une réalité à laquelle la mentalité collective attache une grande importance. Un examen détaillé de cette question déborderait le cadre de ce message; aussi nous limiterons-nous à en exposer quelques aspects, ceux notamment qui ont été mis en relief par les participants à la consultation relative au présent projet.

Le fait que la culture revêt à notre époque, plus qu'à aucune autre, une importance essentielle, s'éclaire si l'on considère que notre mode de vie et de travail est de plus en plus axé sur les loisirs. La plupart des participants à la consultation sont d'avis qu'il faut considérer la question sous cet angle. Interrogés sur l'importance de la culture et de la promotion culturelle dans la société moderne, ils ont souligné que dans notre société des loisirs, une offre culturelle suffisante, variée et de qualité est nécessaire à l'épanouissement personnel des individus.

L'importance croissante de la culture dans notre société est déterminée aussi par d'autres facteurs. Parmi ceux-ci, il faut signaler d'abord le fait que le sens même du mot culture s'est considérablement élargi par rapport au sens qu'il avait encore il y a quelques années. Il est difficile de dire si cette nouvelle conception de la culture est une cause ou au contraire une conséquence de l'importance croissante de la culture dans la société. Il semble d'une part que si le sens du mot culture s'élargit, cela doit forcément entraîner un accroissement de l'importance attachée au fait culturel. Mais d'autre part, la notion de culture, prise au sens large, même si, récemment, elle a parfois été critiquée quant à son utilité dans le cadre de la promotion culturelle, se fonde sur un changement bien réel dans les valeurs de notre société. Dans son acception la plus large, la culture est un ensemble qui englobe, tout en les dépassant, – en les remplaçant aussi dans une certaine mesure –, les facteurs d'identification traditionnels de nature éthique, religieuse et sociale. Il faut alors voir dans la culture un repère qui aide à se situer dans le monde, un moyen aussi de s'orienter dans la vie.

A propos du pluralisme des valeurs, nous vous renvoyons au rapport final de la commission d'experts «La Suisse demain», qui a paru en avril 1991. Ce rapport voit dans «les mutations culturelles entre postmodernisme et orientations nouvelles» et «dans l'individualisation et la commercialisation des modes de vie» des défis importants de notre temps et imagine à partir de ces prémisses quatre scénarios possibles pour la Suisse de demain. Ce document, dont le but est de stimuler la réflexion sur l'avenir de notre pays et de jeter les bases des grandes lignes de la politique gouvernementale du Conseil fédéral pour les prochaines législatures, ne se limite pas à une approche purement culturelle ou politico-culturelle des problèmes. En s'appuyant sur six valeurs fondamentales, il énumère,

dans ses recommandations finales, les principaux domaines où une action politique est nécessaire et où des réformes concrètes sont possibles. La recherche du sens, qui est une de ces valeurs fondamentales, comporte sans aucun doute une dimension qui concerne la politique culturelle.

C'est dans ce contexte d'élargissement de la notion de culture qu'il faut situer les nouvelles formes d'expression culturelles qui se sont établies ces dernières années et qu'il convient de prendre au sérieux. Jusqu'il y a peu, la culture alternative était généralement perçue comme le pôle opposé des établissements et institutions culturels officiellement reconnus et soutenus. Mais les formes d'expression culturelle non conventionnelles se sont vues de mieux en mieux comprises, elles ont bénéficié d'un soutien croissant des pouvoirs publics, si bien que la notion même de culture alternative ne veut plus dire grand-chose. C'est pourquoi on parle plutôt aujourd'hui de culture expérimentale. Cette évolution s'est traduite en maints endroits par un véritable «boom culturel», de sorte que différentes activités et différents domaines, qui n'étaient pas traditionnellement considérés comme de l'art ou de la culture, peuvent désormais être rangés sous ces étiquettes. «*Chaque homme est un artiste*», cette formule de l'artiste allemand Joseph Beuys, – pour peu qu'on la comprenne correctement et dans son contexte –, résume bien toute cette évolution.

En 1983, nous donnions au Fonds national suisse de la recherche scientifique le mandat de préparer, dans le cadre de la quatrième série de programmes nationaux de recherche, un plan d'exécution sur le thème «Pluralité culturelle et identité nationale». Par la suite, un grand nombre de programmes de recherche ont été réalisés dans le cadre du Programme national de recherche n° 21 (PNR 21), que nous avons approuvé en 1985. Un rapport de synthèse des responsables du PNR 21 est attendu dans les prochains mois. Parmi les projets importants du programme, il faut citer une enquête consacrée au comportement culturel de la population. Cette étude révèle notamment que, face à la représentation «bourgeoise» de la culture (lecture, théâtre), qui reste dominante, le marché des loisirs (dîner au restaurant, voyages, randonnées, sport, rencontres avec des amis, télévision) ne cesse de gagner du terrain. L'enquête montre aussi que cette évolution a été favorisée par l'offre présente sur le marché des loisirs et par la forte croissance du marché de la culture et qu'il ne faut pas l'attribuer à un phénomène de «désorientation» au sein de la population.

On ne saurait ignorer au plan politique et juridique cette dimension importante de la société qu'est la culture. Le moment est venu, nous semble-t-il, de créer en matière d'encouragement de la culture des bases constitutionnelles claires et efficaces, qui correspondent à l'importance accrue de la culture dans notre Etat. Ces bases nouvelles doivent donner du même coup à tous les échelons politiques du pays des instruments propres à maintenir et à renforcer le développement culturel de toutes les citoyennes, de tous les citoyens et de tous les groupes linguistiques et culturels qui composent la Suisse, et à mener une politique culturelle adaptée aux réalités et aux besoins de notre temps.

Aujourd'hui, les articles 24^{sexies} (protection de la nature et du paysage) et 27^{ter} (cinéma) *cst.* sont à proprement parler les seules bases constitutionnelles expresses des activités de la Confédération en matière d'encouragement de la culture. L'un et l'autre sont nés dans un contexte déterminé et ont leur histoire propre. La situation est donc la suivante: tandis que quelques rares domaines de la culture ont reçu, presque par hasard, un fondement constitutionnel et, partant, une réelle structure d'encouragement, d'autres domaines ont dû se passer d'un soutien systématique et substantiel de la Confédération. Dans ces conditions, les activités de la Confédération en matière d'encouragement de la culture, considérées globalement, ne peuvent être que lacunaires et incohérentes, et les choix opérés sont nécessairement arbitraires. Cette situation a également pour effet de compliquer la collaboration entre les services chargés de la promotion publique de la culture aux différents échelons et de rendre les structures opaques – en particulier vu de l'extérieur; enfin, elle donne prise aux critiques qui dénoncent notamment l'absence de desseins clairs et la mauvaise utilisation des ressources.

Il n'en reste pas moins que la Confédération exerce depuis plus d'un siècle des activités multiples dans le domaine culturel. Compte tenu de la structure fédérative de la Suisse, son action est essentiellement de nature subsidiaire (à propos de la compétence subsidiaire, voir plus bas, ch. 123 et 222.2). En Suisse, la promotion publique de la culture ressortit principalement aux cantons et aux communes. Toutefois, la Confédération a, en de nombreuses occasions, elle-même pris des initiatives, notamment lorsque des raisons de politique nationale l'ont exigé ou lorsqu'il s'est agi de tâches dont seul l'Etat fédéral était en mesure de s'acquitter. Nous pensons ici avant tout aux échanges culturels (indispensables dans un pays quadrilingue) entre les différentes parties du pays, ainsi qu'à la compensation (principalement justifiée par des données topographiques) des disparités économiques et structurelles existant entre les régions. Parmi ces initiatives prises par la Confédération, on citera par exemple la création de la fondation Pro Helvetia peu avant la Seconde Guerre mondiale, la fondation du Musée national suisse en 1890 et celle de la Bibliothèque nationale quatre ans plus tard. Ces deux institutions visent depuis toujours à sauvegarder et à diffuser le patrimoine culturel – tant intellectuel que matériel – de la Suisse. A cet égard, il convient également de mentionner les Archives fédérales (dont la création en 1848 coïncide avec celle de l'Etat fédéral et qui ont remplacé les Archives nationales créées sous la République helvétique au début du 19^e siècle). Au-delà de leur mission consistant à recueillir et à administrer les dossiers de la Confédération, les Archives fédérales revêtent une importance culturelle non négligeable, en particulier pour la recherche historique (à propos de ces institutions, voir également ch. 112).

Avec la création d'un arrêté fédéral concernant la conservation des monuments historiques en 1886, la Confédération se dote de son premier instrument de promotion culturelle; l'année suivante, l'Assemblée fédérale adopte l'arrêté fédéral concernant l'avancement et l'encouragement des arts en Suisse, sur la base duquel le Département fédéral de l'intérieur (DFI) met en œuvre un large éventail de mesures destinées à soutenir les arts libéraux. Pour ce qui concerne les

arts appliqués, l'Assemblée vote en 1917 l'arrêté fédéral concernant le développement des arts appliqués (arts décoratifs et industriels).

Le 5 avril 1939, guidées par le souci de garantir la défense spirituelle du pays, les Chambres votent l'arrêté fédéral instituant le groupe de travail Pro Helvetia. Après la Seconde Guerre mondiale, en 1949, un nouvel arrêté donne à Pro Helvetia le statut de fondation de droit public. Enfin, en 1965, les Chambres adoptent la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia, sur la base de laquelle cet organe chargé de la promotion culturelle mène depuis lors ses activités à l'échelle nationale (cf. aussi ch. 114.4).

La Confédération exerce ses activités culturelles générales en se fondant sur une compétence constitutionnelle non écrite. Selon une pratique constante du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, la Confédération peut assumer dans une mesure limitée des tâches d'encouragement de la culture en particulier lorsque ces tâches ne peuvent être raisonnablement assumées qu'au niveau fédéral. Dans la doctrine, cette compétence est considérée en partie comme une compétence fédérale tacite «par la nature des choses», c'est-à-dire comme une compétence qui ressort du contexte général de la constitution ou de ses principes fondamentaux (sur le modèle des *inherent powers* du droit constitutionnel des Etats-Unis). C'est un de ces principes qui constitue le fondement de l'Etat fédéral. Une partie de la doctrine considère la compétence en matière d'encouragement de la culture comme fondée sur le droit coutumier, vu les nombreuses années pendant lesquelles la Confédération a exercé des activités dans ce domaine. Mais depuis quelque temps, des critiques se sont élevées contre le principe de la compétence non écrite en matière culturelle. Toutefois, ce n'est pas tant la compétence en tant que telle qui est critiquée, mais le fait que l'exercice d'une compétence tacite ou fondée sur le droit coutumier n'est pas compatible avec la répartition sans lacune des compétences entre la Confédération et les cantons telle qu'elle est définie à l'article 3 de la constitution.

Mais, comme nous l'avons dit plus haut, la Confédération s'est également vu attribuer, au fil des années, des compétences expresses, fondées sur des dispositions constitutionnelles particulières, pour agir dans le domaine de la culture.

En 1958, le peuple et les cantons acceptèrent l'article 27^{ter} cst., qui autorise la Confédération à encourager la production cinématographique et les activités culturelles dans le domaine du cinéma et à prendre les mesures de protection adéquates dans le domaine de l'importation, de la distribution et de la projection.

En 1962, une votation populaire sanctionnait l'article 24^{sexies} cst., auquel on ajouta le 6 décembre 1987 un 5^e alinéa, et sur lequel se fonde la politique culturelle de la Confédération en matière de protection de la nature et du paysage.

En 1966 fut accepté l'article 45^{bis} cst. qui fonde juridiquement le soutien que la Confédération accorde aux écoles suisses à l'étranger.

Il faut mentionner enfin l'article 116 cst. – l'article sur les langues – qui, dans sa forme actuelle modifiée (reconnaissance du romanche comme langue nationale), fut accepté en 1938 par le peuple et les cantons. Nous vous avons soumis le 4 mars 1991 (FF 1991 II 301) un message proposant une nouvelle modification de cet article (à ce propos, voir plus bas ch. 125). En outre, dès 1921, des subventions ont été régulièrement accordées en faveur de la langue et de la culture romanches, et

aussi, depuis 1931, en faveur de la langue et de la culture suisses italiennes. Ces subventions sont aujourd'hui allouées en vertu de la loi fédérale du 23 juin 1983 sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leur langue (RS 441.3).

Les activités culturelles de la Confédération à l'étranger et les échanges culturels avec l'étranger s'appuient jusqu'ici constitutionnellement sur le principe de la compétence fédérale en matière de politique extérieure (au sens d'une compétence tacite fondée sur la connexité matérielle avec une norme constitutionnelle écrite); il faut citer à cet égard les articles 8 et 102, chiffre 8, *est*. La compétence en matière de politique culturelle étrangère de la Confédération continuera d'être une base importante pour les activités culturelles de la Confédération à l'étranger.

En résumé, on peut dire qu'il existe certes aujourd'hui déjà des bases constitutionnelles qui autorisent la Confédération à exercer des activités culturelles, mais que ces bases sont confuses, manquent de cohérence et sont parfois insatisfaisantes du point de vue de leur contenu. La création d'une norme de compétence expresse et générale qui autorise la Confédération à encourager la culture est hautement souhaitable: source de transparence, elle est conforme à la sécurité du droit et tient compte des récentes réserves que la doctrine formule au sujet de l'exercice de compétences constitutionnelles non écrites. Pour le domaine étranger, il s'agit d'inscrire expressément dans la constitution une compétence dont personne ne conteste qu'elle revient à la Confédération. Inscrire cette compétence dans un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture présente au surplus l'avantage d'intégrer les échanges culturels avec l'étranger dans une politique d'encouragement de la culture conçue comme un tout (voir plus bas, ch. 222.3). Pour le domaine intérieur, on peut aujourd'hui déjà déduire de la constitution, au sens d'une compétence tacite ou reposant sur le droit coutumier, la compétence de la Confédération en matière d'encouragement de la culture au niveau national. Une telle compétence ne permet toutefois pas de couvrir les exigences d'une politique en prise sur les régions (en particulier les régions et les groupes de population peu favorisés).

114 Les activités actuelles de la Confédération en matière d'encouragement de la culture

Dans le débat qui a précédé la votation de 1986 sur l'initiative en faveur de la culture et le contre-projet (voir notamment ch. 115), l'idée que la Confédération doit mener et continuer de mener une politique culturelle active n'était guère contestée. Différents organes de l'administration, dont la plupart font partie du DFI ou lui sont étroitement liés, assument aujourd'hui les activités de la Confédération dans ce domaine.

114.1 L'Office fédéral de la culture (OFC)

L'Office fédéral de la culture, organe exécutif du DFI en matière de politique culturelle et de politique d'encouragement de la culture, englobe depuis le 1^{er} juillet 1989, à côté de la division de l'encouragement de la culture, le Musée national suisse (MN) et la Bibliothèque nationale suisse (BN). Notre décision, prise le 5 avril 1989, de réunir le MN, la BN et l'ancien Office fédéral de la culture en un nouvel Office fédéral de la culture avait pour buts de redimensionner les structures dirigeantes au sein du DFI et, par un effet de synergie, de tirer meilleur parti du potentiel dynamique dont nous disposions dans le domaine de la politique culturelle.

Le Musée national, avec son siège principal à Zurich, avec l'établissement qui est en train de se créer à Prangins, avec ses filiales au château de Wildegg, à Gandria (Musée de la douane), à Seewen SO (Musée d'automates musicaux) et bientôt à Schwyz (Panorama de l'histoire suisse), remplit dans son domaine, comme la Bibliothèque nationale dans le sien, des activités de collection, de recherche et de diffusion. Il assure des prestations dans le domaine de la conservation et de la restauration. Ces activités s'appuient, pour chacune de ces deux institutions, sur une loi. C'est toutefois essentiellement sur l'ordonnance relative à la loi fédérale sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (ordonnance réglant les tâches des départements, des groupements et des offices, RS 172.010.15) que l'OFC exerce son activité. Cette norme fait clairement ressortir que l'OFC est le principal service de la Confédération chargé des questions culturelles et de politique culturelle.

La division de l'encouragement de la culture de l'OFC, avec ses trois sections – celle des arts, des monuments historiques et du patrimoine culturel, celle du cinéma et celle des affaires culturelles générales – remplit des tâches culturelles très diverses, dont l'hétérogénéité s'explique notamment par les circonstances historiques évoquées plus haut. Des trois sections de l'office, les deux premières citées sont chargées d'exécuter les dispositions juridiques qui les concernent, et la troisième assume une série de tâches d'inégale ampleur dans le domaine de l'encouragement de la culture: promotion des minorités linguistiques, promotion des activités de jeunesse extra-scolaires, création et garantie de possibilités de formation pour les jeunes Suisses et Suissesses de l'étranger, activités dans le domaine de la promotion du livre et de la lecture (soutien à la Bibliothèque pour tous et à des organisations œuvrant en faveur de la littérature de jeunesse), soutien à des organisations culturelles nationales ou suprarégionales – définies comme des groupements de créateurs – ainsi qu'à des organisations spécialisées dans l'éducation des adultes.

Le secteur du cinéma comme celui des beaux-arts et des arts appliqués ont chacun leur section à l'OFC et bénéficient d'un encouragement ciblé. En revanche, l'OFC n'encourage pas les projets particuliers dans les autres secteurs artistiques traditionnels: le théâtre, la littérature, la musique et la danse, pas plus que la culture populaire et les secteurs et orientations nouveaux, qui relèvent de la culture prise au sens large. Le soutien ponctuel de projets particuliers est notamment assuré par la fondation Pro Helvetia, conformément à la répartition des tâches qui s'est progressivement mise en place. Certes, l'office dispose de

différents crédits qui permettent de compenser quelque peu ces déséquilibres (soutien aux organisations culturelles et à l'éducation des adultes, promotion de la littérature pour la jeunesse), mais ces crédits dépendent de décisions purement budgétaires du Parlement et n'autorisent que dans une certaine mesure la mise en œuvre d'une politique d'encouragement de la culture conséquente.

114.2 Les Archives fédérales

Les Archives fédérales, tout en se consacrant à leurs tâches ordinaires, ont développé leurs activités de recherche en matière d'archivage et font paraître des publications se rapportant à ce domaine. Les Archives exercent en outre de multiples fonctions qui vont de la conservation et de la diffusion des biens culturels à l'organisation d'expositions, en passant par des tâches de documentation et de conseil.

114.3 L'Office des constructions fédérales

Organe responsable des bâtiments de la Confédération, l'Office des constructions fédérales, qui dépend du Département fédéral de l'intérieur (DFI), s'occupe dans le cadre de ses activités ordinaires, de l'aspect esthétique et de la décoration des constructions de la Confédération.

114.4 La fondation Pro Helvetia

Pro Helvetia est, à côté de l'OFC, le principal organisme responsable de la promotion de la culture au plan fédéral. Cette fondation de droit public, dont les ressources proviennent exclusivement de la caisse fédérale et sont renouvelées tous les quatre ans, encourage diversement, en vertu de la compétence tacite évoquée au chiffre 111 du présent message, la création culturelle et la diffusion culturelle à l'intérieur du pays ainsi que les relations culturelles avec d'autres Etats.

Pro Helvetia est née dans le contexte des efforts de défense spirituelle du pays qui furent entrepris avant et pendant la Deuxième Guerre mondiale. Créée pour favoriser et renforcer la vie culturelle et spirituelle de la Suisse, l'institution a continué d'exister après la guerre avec une mission plus large, embrassant la promotion et la diffusion de la culture à l'échelle de la Suisse.

Pro Helvetia a été délibérément dotée par le législateur d'une large autonomie. Elle est dirigée par un conseil de fondation nommé par le Conseil fédéral. En vertu d'une délégation des compétences, les décisions sont prises à plusieurs échelons (comité directeur, groupes de travail, secrétariat). La fondation est placée sous la surveillance du DFI et sous la haute surveillance du Conseil fédéral. Les fonctions de surveillance du DFI sont exercées par l'OFC. Cette surveillance des autorités vise exclusivement à assurer que la fondation observe les dispositions légales et emploie ses ressources conformément aux buts qui lui sont assignés. Mais la fondation prend elle-même ses décisions, et celles-ci peuvent être attaquées auprès d'une commission de recours indépendante.

Les activités de la fondation sont décrites d'une manière générale dans la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia (RS 447.1). A l'intérieur du pays, elles consistent surtout à soutenir des projets particuliers dans tous les domaines artistiques et culturels et à encourager les échanges entre les communautés linguistiques et culturelles de la Suisse. En outre, le législateur a veillé à ce que la fondation soutienne aussi les efforts déployés en matière de culture populaire. Mais Pro Helvetia déploie la plus grande part de ses activités, sous différentes formes, à l'étranger. La fondation est notamment présente en permanence au Centre culturel suisse à Paris, qui lui appartient; elle conduit des opérations temporaires dans les autres pays voisins de la Suisse; elle réalise et cofinance des projets dans différentes parties du monde. Les activités de Pro Helvetia à l'étranger couvrent, comme ses activités en Suisse, toutes les branches de la culture et des arts. Elle collabore étroitement avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), en particulier avec les représentations diplomatiques et consulaires de la Suisse à l'étranger.

114.5 Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Le DFAE assume, parallèlement aux services mentionnés plus haut, des tâches dans le domaine des échanges culturels avec l'étranger. Il s'agit ici essentiellement de la coopération ponctuelle des représentations diplomatiques à l'étranger avec Pro Helvetia (soutien et conseils réciproques) et de la représentation des intérêts culturels de la Suisse dans des organisations internationales telles que l'UNESCO, le Conseil de l'Europe et la CSCE. D'autre part, le DFAE a pour mission d'entretenir les relations culturelles et scientifiques avec l'étranger, sur le plan bilatéral et multilatéral, conformément au mandat qui lui est assigné dans l'ordonnance du 9 mai 1979 réglant les tâches des départements, des groupements et des offices (RS 172.010.15). Il faut souligner à cet égard l'importance accrue que revêt aujourd'hui une collaboration étroite entre le DFAE et la fondation Pro Helvetia. Les négociations entre le DFAE et la fondation Pro Helvetia en vue de fixer les bases d'une collaboration efficace ont eu lieu au cours de 1991. L'Office fédéral de la culture doit encore se prononcer sur les conclusions de ces décisions qui ont été soumises à son appréciation.

115 L'initiative sur la culture et le contre-projet: les projets soumis à la votation de 1986

La création d'un article constitutionnel consacré à la culture fait l'objet depuis des années, nous l'avons dit, d'intenses discussions. Les débats ont été surtout alimentés par la publication en 1975 du rapport Clottu (voir plus bas ch. 121). Les choses se sont concrétisées en 1981 lorsque fut déposée, avec 122 277 signatures valables, l'initiative populaire «en faveur de la culture». L'initiative populaire était soutenue en particulier par des créateurs et par leurs organisations, qui entendaient ainsi intensifier le débat public sur un sujet qui leur tenait à cœur depuis longtemps. Réduite à sa plus simple expression, l'initiative tendait d'une part à la création d'une base constitutionnelle expresse permettant à la Confédération de

mener une activité globale d'encouragement de la culture et d'autre part à l'affectation obligatoire de un pour cent des dépenses fédérales à l'accomplissement de tâches d'ordre culturel.

Au terme d'une vaste procédure de consultation et de longues délibérations, le Conseil fédéral et le Parlement ont estimé que la constitution devait en effet se compléter d'un article sur la culture. Le Conseil fédéral a alors préparé un contre-projet, dont la formulation, plus réservée que le texte de l'initiative, mettait davantage en relief le principe de la compétence subsidiaire. Ce contre-projet se bornait à établir le principe selon lequel la Confédération peut agir dans le domaine culturel, sans définir concrètement des ordres de grandeur (les compétences n'y sont pas définies dans une disposition ad hoc). Les auteurs de l'initiative, jugeant que le contre-projet du Conseil fédéral n'allait pas assez loin, décidèrent, mais à une très faible majorité, de maintenir leur initiative.

Il s'ensuivit une votation portant à la fois sur l'initiative et le contre-projet. Or à l'époque, – en 1986 –, la possibilité du double oui n'existait pas encore au niveau fédéral. Par conséquent, des votes négatifs de différentes sortes se cumulèrent, tandis que les votes positifs devaient exprimer une adhésion soit à l'initiative, soit au contre-projet, mais ne pouvaient pas être cumulés pour marquer une adhésion de principe à la création d'une base constitutionnelle pour l'encouragement de la culture par la Confédération.

Le tableau suivant indique les résultats du scrutin:

	Oui	Non	Blanc
	En pour-cent		
Initiative	16,7	75,2	8,1
Contre-projet	39,3	48,1	12,6

Dans son analyse de la votation (publiée par la *Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung*, Zurich, et le *Forschungszentrum für schweizerische Politik* de l'université de Berne, Berne, décembre 1986), l'institut VOX dit qu'il est difficile d'apprécier la volonté populaire dans cette affaire, en raison précisément de l'interdiction du double oui. L'analyse propose l'interprétation suivante: 56 pour cent des bulletins valables expriment une adhésion de principe à la création d'une base constitutionnelle dans le domaine de la culture. Mais il s'agit là d'un «avis majoritaire sans validité juridique». Invités à choisir entre l'initiative et le contre-projet, les votants ont nettement préféré ce dernier (environ 39% des voix) à l'initiative (un peu plus de 17% des voix). Le seul élément significatif que l'on peut opposer au résultat favorable du vote sur la question de principe est le nombre des bulletins contenant un double non. Ces bulletins représentent, selon les enquêtes qui ont été faites, 42 pour cent des votants; leurs auteurs sont de toute évidence opposés à toute forme de promotion de la culture par l'Etat (ou tout au moins par la Confédération). Les deux pour cent restants constituent un groupe de votants dont l'opinion est difficile à cerner.

Toujours selon l'analyse VOX, voici les principaux arguments qui ont été avancés au moment de la votation de 1986. Une question de fond, très débattue, était de

savoir si l'encouragement de la culture devait être organisé d'une manière «centraliste» ou fédéraliste. Sur cette question, les votants n'ont pas exprimé une position tranchée. On peut en conclure qu'ils souhaitaient nettement voir œuvrer ensemble toutes les autorités intéressées. On ne peut pas non plus savoir avec certitude comment ont été accueillis les arguments pour ou contre l'initiative (pour-cent culturel) et les arguments pour ou contre le contre-projet. L'analyse VOX dit à ce sujet que l'un et l'autre ne pouvaient atteindre la majorité.

Il semble incontestable que l'une des causes principales de l'échec du projet visant à donner une base constitutionnelle à l'encouragement de la culture par la Confédération réside dans la procédure qui était encore appliquée en 1986 en cas de double vote. C'est la conclusion de l'analyse VOX. Celle-ci, soucieuse de relativiser cette conclusion de caractère très global et arithmétique, s'est attachée en outre à mettre en évidence le point de vue des votants sur la question de l'encouragement de la culture par l'Etat. Le résultat de ce complément d'enquête est formulé ainsi: «en pratique, l'intérêt étant plutôt tiède, les votants sont plus favorables au projet que le résultat final ne le laisse supposer à première vue».

L'analyse VOX cherche à expliquer les causes profondes du résultat de la votation, mais il faut citer également d'autres études qui montrent clairement que le résultat de la votation de 1986 s'explique par l'impossibilité du double oui. Deux jours après le scrutin, le chancelier de la Confédération a relevé un certain nombre de contradictions dans le résultat du vote (BO 1986 CE 523). Il faut signaler en outre un travail scientifique qui démontre de façon convaincante que l'issue négative des votations interdisant le double oui est due à la procédure utilisée et qu'on ne peut pas en tirer de conclusions sur l'opinion des votants. Selon cette étude, cette procédure de vote peut entraîner des distorsions allant jusqu'à 38 pour cent. (Hans-Urs Willi, «Nein oder nicht nein, das ist hier die Frage», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, vol. 104, 1985, première partie, 5^e cahier, p. 527 ss).

116 La situation après la votation de 1986

Il va sans dire que le résultat de la votation de 1986 ne pouvait pas ne pas avoir de répercussions sur l'encouragement de la culture par la Confédération. Considérant le résultat négatif de la consultation, le Conseil fédéral fit savoir que, sans mettre fin à ses activités d'encouragement de la culture, son devoir (et son intention) était de ne se charger désormais de tâches nouvelles qu'avec la plus grande retenue. Et il dut par la suite se résoudre à refuser toute une série de demandes intéressantes, bien qu'il eût été objectivement justifié de les prendre en considération, et bien qu'il eût en soi appartenu à la Confédération de les soutenir.

Mais le Conseil fédéral, vu les résultats de l'analyse de la votation et en raison de l'importance incontestée que revêt, dans toute collectivité, l'encouragement de la culture par l'Etat, considéra qu'il se justifiait de revenir assez vite à la charge avec un nouveau projet d'article constitutionnel sur la culture. Il fut en cela soutenu et encouragé par diverses interventions parlementaires (interpellations Hess du

29 septembre 1986 et Morf du 1^{er} octobre 1986; motion Morf du 19 décembre 1986, voir à ce sujet ch. 143).

Dans son rapport du 18 janvier 1988 sur le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 353), le Conseil fédéral annonça son intention de soumettre à l'Assemblée fédérale un nouvel article constitutionnel, lequel tiendrait compte de l'importance croissante de la culture dans la société et permettrait de consolider le fédéralisme culturel et par là même de sauvegarder le pluriculturalisme de notre société. Les Chambres fédérales ont expressément approuvé ce projet dans le cadre de leurs délibérations sur le programme de la législature, après qu'une motion contre le maintien de cet objet dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale (Cavadini et cosignataires) eut été rejetée par une forte majorité au Conseil des Etats.

Dans la pratique, la Confédération, tirant les conséquences de la votation de 1986, a refusé depuis lors de se charger de tâches nouvelles, insistant auprès des nombreux requérants, et notamment auprès de plusieurs cantons, sur la nécessité de fonder les activités fédérales d'encouragement de la culture sur une base constitutionnelle.

12 La politique culturelle et l'encouragement de la culture aujourd'hui

121 Le message de 1984

L'initiative populaire en faveur de la culture nous a amenés à vous présenter, le 18 avril 1984, un premier message relatif à la création d'un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture (FF 1984 II 521), dans lequel nous vous proposons de rejeter l'initiative et d'accepter notre contre-projet.

Ce message contenait une réflexion approfondie sur la notion de culture et sur la nécessité de conduire dans notre Etat une politique culturelle. En 1975 déjà, avait paru, sous le titre *Eléments pour une politique culturelle en Suisse*, le rapport déjà mentionné de la Commission fédérale d'experts pour l'étude de questions concernant la politique culturelle suisse. Le but de ce rapport, plus connu sous le nom de rapport Clottu, d'après le nom du président de la Commission d'experts, était de fournir une étude sur la politique culturelle de notre pays. Il s'agissait avant tout d'établir un inventaire assez complet de tout ce qui se faisait en matière de politique culturelle aux différents échelons politiques de l'Etat, et de dresser un état des besoins de notre pays dans le domaine culturel, afin de pouvoir formuler ensuite concrètement des mesures de politique culturelle. Le rapport Clottu a clairement mis en évidence la nécessité et l'urgence, au milieu des années 70 déjà, d'une politique plus active d'encouragement de la culture.

Le rapport Clottu, ainsi que le message de 1984 qui s'en inspire, est en bonne partie encore valable aujourd'hui. Aussi renvoyons-nous le lecteur à ces deux sources et renonçons-nous à en répéter intégralement le contenu. Qu'il suffise de rappeler ici l'importance capitale que revêtent les visées politico-culturelles dans tout Etat démocratique, même s'il est vrai aussi que les rapports entre Etat et culture sont par nature tendus.

La politique culturelle est 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.

Ces lignes, où se concentre une bonne part de la substance du message de 1984, sont aujourd'hui plus vraies que jamais.

Outre ces développements de nature générale, le message de 1984 concernant l'initiative populaire en faveur de la culture contient un chapitre qui décrit en détail les besoins des créateurs et de leurs organisations, des institutions culturelles et de leurs utilisateurs. Ici encore, le rapport Clottu a servi de référence.

Le texte de l'article 27^{septies} proposé à l'époque par les initiateurs était composé de quatre alinéas. A côté d'un alinéa sur les dispositions d'exécution, il contenait une norme générale et exhaustive définissant les buts de la politique culturelle, une norme de compétence détaillée donnant à la Confédération la possibilité d'exercer des activités dans le domaine culturel et enfin une norme définissant le cadre financier, qui disposait qu'un pour-cent des dépenses globales figurant au budget de la Confédération serait destiné à l'accomplissement des tâches culturelles (pour-cent culturel). Notre contre-projet, qui fut pour l'essentiel repris par le Parlement, se présentait en revanche sous une forme très concise. Il se bornait à délimiter les buts généraux de la politique culturelle, à fixer les objectifs de l'action des pouvoirs publics ainsi qu'à créer une norme de compétence pour les activités de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de la culture.

Le programme de politique culturelle que nous avons élaboré dans le message de 1984 se fondait, en le développant, sur le texte du contre-projet. Il soulignait d'emblée avec force le principe selon lequel la Confédération est appelée à jouer un rôle subsidiaire. *«L'Etat ne crée par la culture, il peut au mieux la favoriser»*, dit le message de 1984. La Confédération soutient et complète, au besoin, les activités des milieux privés, des cantons et des communes, qui doivent être les acteurs principaux en matière d'encouragement de la culture. On soulignait expressément que le soutien de la Confédération présuppose une activité du canton, qui doit en faire lui-même la demande.

Il est vrai que notre programme de politique culturelle de 1984 soulignait également qu'il convient d'accorder à la Confédération la possibilité d'agir là où les cantons ne le peuvent pas pour des raisons pratiques. Nous pensions à cet égard essentiellement au domaine fiscal, à la formation, à la sécurité sociale des créateurs, à la protection juridique des auteurs, à l'aide aux organisations actives sur le plan interrégional, à l'information, la documentation, la recherche, etc., ainsi qu'à des domaines dans lesquels la Confédération est compétente en premier ressort, comme les affaires étrangères par exemple.

Comme nous l'avons indiqué plus haut dans nos observations concernant la votation de 1986 sur l'initiative en faveur de la culture et le contre-projet (ch. 115), on peut admettre que le résultat du scrutin aurait été différent si la possibilité du double oui avait existé. Il est dès lors en particulier permis d'affirmer, si l'on se

W
fonde sur les résultats de l'analyse VOX, que le programme de politique culturelle que nous avons développé dans le message présenté en 1986 sur la base du contre-projet n'a pas été rejeté par la population; il faut chercher ailleurs l'origine des controverses, qui tournaient plutôt autour de l'idée du «pour-cent culturel», d'une part, qui a suscité des objections relevant de la politique financière, et de la question de savoir si la Confédération ne devait pas faire davantage en matière de politique culturelle, d'autre part.

122 Les développements survenus dans le domaine de la culture depuis 1984/1986

Une bonne partie des changements qui se sont produits dans le domaine de la culture depuis notre message de 1984 et la votation de 1986 (voir également là-dessus les points 123 à 126) sont étroitement liés à la manière dont les créateurs ont évolué au cours des dernières années, et aux changements qui sont survenus au niveau de l'accès du public à la culture. Ces développements sont, par leur nature même, très complexes et nous nous limiterons dans ce qui suit à en esquisser les aspects les plus importants pour la politique culturelle de la Confédération.

On constate que les créateurs prennent de plus en plus conscience d'eux-mêmes. Les artistes tendent de plus en plus à exprimer leurs préoccupations, à faire entendre publiquement leur voix. Ils demandent, par exemple, que s'améliorent les conditions-cadres dans lesquelles s'exercent leurs activités, que soient créés des espaces culturels publics, des ateliers, des possibilités d'échanges. Parallèlement, le public est devenu de plus en plus critique, de plus en plus porté à s'intéresser et à participer activement à la vie culturelle, ce qui s'explique aussi par l'accroissement de l'offre dans ce domaine.

En même temps qu'ils manifestent d'une façon plus marquée leur présence dans la collectivité, les créateurs tendent à s'organiser et à se structurer. Soucieux de défendre ensemble leurs intérêts, ils sont de plus en plus nombreux à se regrouper dans des associations, souvent à l'échelle nationale. De là découle un profond besoin d'information, tant du côté des créateurs que du public. Plus il y a de manifestations culturelles et plus les créateurs éprouvent le besoin de faire connaître leurs préoccupations et leurs œuvres, plus il est nécessaire de développer l'information et la coordination. Les moyens modernes de communication de masse et les systèmes de traitement et de transmission électronique de données jouent dans ce domaine un rôle essentiel.

Le développement d'un secteur culturel plus structuré a pour corollaire, à l'échelon national, un nombre croissant de demandes adressées à la Confédération par des organisations de créateurs qui entendent obtenir un soutien pour leur infrastructure ou pour réaliser des projets dans le domaine de la conception.

Il faut voir dans le nouvel article constitutionnel sur l'encouragement de la culture que nous proposons un complément à la législation sur le droit d'auteur, laquelle doit être adaptée à notre temps et prendre au sérieux les besoins et les intérêts des artistes. Comme nous l'avons dit dans notre message du 19 juin 1989 sur la révision du droit d'auteur (FF 1989 III 465), nous sommes d'avis qu'une politique

d'encouragement de la culture n'est spécifique et adaptée aux besoins que si elle garantit la sécurité matérielle des artistes en Suisse. Nous ne pensons pas que ce but puisse être atteint par la seule législation sur le droit d'auteur, dont l'objet est avant tout de garantir les droits des créateurs et des créatrices sur leur œuvre et les prétentions matérielles qui en découlent.

Il faut voir une autre conséquence de la dynamisation des relations entre les artistes et le public dans l'intérêt croissant que suscitent, depuis quelques années, les dimensions économiques de la culture. Il est reconnu aujourd'hui que la culture est un facteur économique. Et cela est vrai au moins pour certains secteurs d'activité culturelle. Cette tendance est clairement confirmée par trois études réalisées ces dernières années sur le poids économique de la culture dans un environnement urbain (Genève, Lausanne et Zurich). Reste à examiner dans quelle mesure cette évolution, a priori réjouissante, risque d'entraîner des effets défavorables (voir plus bas ch. 127).

L'évolution que nous venons d'esquisser – accroissement de l'intérêt du public pour les questions culturelles d'une part et utilisation de ce potentiel dans l'économie d'autre part – se manifeste par exemple dans le domaine des médias, en particulier dans celui des médias imprimés. On constate en effet qu'un grand nombre de publications nouvelles – journaux, revues, périodiques – consacrées à des thèmes culturels et parfois très spécialisées ont été créées ces dernières années en Suisse comme à l'étranger.

L'augmentation, au cours des dernières années, du nombre des artistes et des personnes actives dans le domaine culturel est un fait important du point de vue socio-politique. Nous nous réjouissons de savoir que beaucoup de citoyens de ce pays se consacrent à la création artistique ou travaillent, au sens large, dans le domaine de la culture. Il faut que la société soit consciente de cette réalité, qu'elle se montre tolérante et qu'elle ait la volonté de donner aux créateurs la possibilité de s'épanouir.

Les résultats du programme de recherche 21 (PNR 21) «Diversité culturelle et identité nationale», sur lequel un rapport de synthèse sera publié prochainement, comportent des informations détaillées sur les tendances que nous nous sommes bornés ici à esquisser à grands traits. Ils présentent également des stratégies que l'on peut imaginer de mettre en œuvre en la matière.

123 Le rôle des milieux privés

Nous avons exposé déjà dans notre message de 1984 l'idée que l'encouragement de la culture doit être fondé sur le principe d'une double subsidiarité. Par là, il faut entendre que l'encouragement de la culture devrait être en priorité l'affaire des milieux privés. D'une part, il appartient aux créateurs d'assumer les responsabilités qui découlent de leur activité. D'autre part, le secteur privé doit être en mesure de générer, par son propre mécanisme, une vie culturelle animée en Suisse. Les pouvoirs publics ne doivent entrer en action que là où les ressources et les moyens des milieux privés sont limités et là où, faute d'une aide de leur part, des réalisations importantes seraient compromises: c'est le premier degré de la subsidiarité. Les autorités les plus proches des citoyennes et des citoyens, à savoir

les communes et les cantons, sont appelées à intervenir les premières pour encourager la création culturelle à l'échelon local et régional, défendre la culture et faciliter l'accès des gens à la vie culturelle. La Confédération, autorité qui se situe à un échelon supérieur, n'interviendra que lorsque des tâches importantes qui méritent d'être accomplies dépassent les moyens ou outrepassent les compétences des instances inférieures: c'est le second échelon de la subsidiarité. Nous nous en tenons, dans le cadre du présent message, à ce principe, qui est conforme à notre système fédéraliste.

Un tel système reconnaît une place éminemment importante aux milieux privés, tendance qui s'est encore confirmée ces dernières années. Les milieux privés peuvent, en gros, agir de quatre manières différentes.

Il y a tout d'abord les amis de l'art, les hommes et les femmes qui se consacrent, loin de toute publicité, à la promotion de la culture. Mues par leur goût pour les œuvres d'art ou par l'intérêt qu'elles portent aux phénomènes culturels, ces personnes contribuent dans une mesure importante à encourager la culture. Elles sont pour les artistes une source de revenus, soit qu'elles achètent leurs œuvres, soit qu'elles leur allouent des bourses ou qu'elles agissent d'autres manières.

Un deuxième groupe de personnes, communément appelées promoteurs d'art ou promoteurs culturels, font un pas en direction du domaine public. Ce sont les personnes privées qui perpétuent aujourd'hui la tradition du mécénat. Guidées par leurs goûts personnels, elles pratiquent la promotion de l'art et de la culture, et associent en partie les institutions publiques à leurs activités.

Une troisième espèce de promoteurs privés de la culture comprend tous les fondateurs d'institutions de promotion culturelle, généralement des fondations. Ces établissements pratiquent, comme les pouvoirs publics, une forme systématique d'encouragement de la culture, parfois en se fondant sur des critères déterminés. Ils sont souvent fondés par des entreprises, mais agissent de façon indépendante. Leur nombre a considérablement augmenté ces dernières années.

Il faut citer enfin un quatrième groupe de promoteurs culturels, étroitement apparenté au précédent: les sponsors. Le sponsoring fonctionne selon le principe de l'échange de prestations: les promoteurs culturels, généralement des entreprises privées, entendent tirer profit de l'aide qu'ils accordent à la culture. Cette forme d'encouragement de la culture agit donc de manière sélective, en tant que son action est guidée par des critères commerciaux (voir également ch. 127). Cette forme particulière d'engagement des entreprises dans la vie culturelle a suscité ces derniers temps des critiques parmi les créateurs.

Le sponsoring culturel donne lieu également, depuis quelques années, à des débats au niveau de la Confédération. On constate en effet que la culture et les entreprises qui la sponsorisent ne forment pas aux yeux de tous un couple harmonieux. En particulier lorsque l'aide apportée par le sponsor se double d'une aide des pouvoirs publics, il faut que la contre-prestation dont bénéficie le commanditaire privé réponde à un certain nombre de critères et que l'entreprise réponde à des exigences plus élevées. Il convient notamment d'éviter toute collision entre les intérêts publics et ceux des sponsors. Dans la réponse que nous avons donnée à l'interpellation de la conseillère nationale Ulrich du 5 octobre 1988, à l'interpellation du conseiller national Aliesch du 22 juin 1989 et à la

question ordinaire Ulrich du 5 octobre 1989, toutes trois intitulées «Subventions fédérales et commanditaires privés», nous avons dit notre intention de préparer des directives en matière de sponsoring.

Dans l'aperçu qui précède, nous n'avons pas mentionné les opérations de type commercial, bien qu'il soit incontestable qu'elles contribuent à promouvoir la culture. Le commerce de l'art, l'édition, la production et la distribution de disques constituent, parmi bien d'autres, des activités évidemment indispensables au service des créateurs et du monde de la culture en général. Toutefois, du point de vue de la politique culturelle, il serait faux de les inclure dans le domaine de l'encouragement de la culture au sens restreint du terme. Le commerce, les arts et métiers et l'industrie sont soumis à des lois et des mécanismes qui ne laissent que peu de place aux besoins de l'encouragement de la culture, tels qu'ils sont conçus du point de vue de la politique culturelle. On constate depuis quelques années, au plan international, mais aussi en Suisse, que l'art est un terrain d'action de plus en plus prisé des investisseurs privés. Or on sait, – les débats autour de la question du sponsoring le montrent, – qu'une imbrication trop étroite entre l'art et le capital n'est pas souhaitable. Le marché des capitaux, très sensible aux crises, est inconciliable avec une politique d'encouragement de la culture qui soit adaptée aux besoins.

Nous n'avons pas non plus mentionné, parmi les formes privées de promotion de la culture, le rôle joué par les personnes et les ménages privés qui, par leurs dépenses (achat de disques, de billets d'entrées pour des spectacles, etc.), contribuent principalement au financement direct de la culture, assurant ainsi la subsistance de nombre d'artistes. Ce domaine, quoiqu'essentiel, ne peut pas être assimilé à la promotion de la culture.

124 Des horizons nouveaux: l'évolution dans les communes et les cantons depuis 1984/1986

La notion de culture s'étant élargie, la culture étant aujourd'hui plus présente dans la société, le secteur culturel est soumis à des exigences plus élevées. On constate d'une part une augmentation de la demande de prestations culturelles et d'autre part une intensification des activités des créateurs, des institutions de diffusion de la culture et des organismes chargés de la sauvegarde de la culture. Cette double évolution a des conséquences dans le domaine des pouvoirs publics. Les cantons et les communes surtout sont aujourd'hui plus fréquemment sollicités que dans le passé pour des projets culturels.

Ce processus engendre des problèmes particuliers dans le domaine de la diffusion de la culture. Sauf pour le cinéma, cette fonction était assumée jusqu'à présent essentiellement par des institutions traditionnelles relevant des pouvoirs publics: théâtres municipaux, salles de concert, salles d'opéra. Or on observe aujourd'hui, surtout dans les communes et les villes d'une certaine importance, un besoin accru de locaux polyvalents. Des troupes de théâtre indépendantes réclament des salles de répétition ou de spectacle, les artistes attendent des autorités des ateliers et des surfaces d'exposition, et les formations dépendant d'institutions culturelles officielles manquent souvent, elles aussi, de locaux de répétition et de salles de

représentation adéquats. Lorsque les pouvoirs publics proposent des solutions, celles-ci génèrent souvent à leur tour d'autres coûts ou des demandes récurrentes de participation aux frais d'exploitation.

On le répète souvent, les grandes villes, qui soutiennent ou exploitent directement des institutions culturelles de haut niveau, touchent aux limites de leurs possibilités financières. Les déclarations récentes de villes telles que Genève, Lausanne et Zurich, mais aussi de collectivités plus modestes, ont fait de gros titres dans la presse. De fait, il est devenu de plus en plus onéreux d'entretenir et d'assurer le fonctionnement de ces institutions culturelles, à une époque où les recettes des villes se ressentent du mouvement de la population urbaine du centre vers la périphérie. Comme dans d'autres domaines, les charges qui pèsent sur les centres deviennent de plus en plus lourdes et mettent en péril des acquis importants dans le domaine de la culture.

Toutes ces évolutions ont ouvert la voie, dans les communes et les cantons, à une émancipation réjouissante dans le domaine culturel. Nombreux sont les cantons à avoir édicté, dans les dernières années, des bases juridiques en matière de promotion de la culture ou à avoir développé ou adapté aux besoins nouveaux leurs structures dans ce domaine. Et tout récemment a commencé de se dessiner une tendance vers une coopération active entre les organes cantonaux et communaux de promotion de la culture. On cherche dans certains cas à mettre en place un système horizontal de péréquation intercommunale et à donner une assise plus large, en faisant intervenir activement les cantons, aux charges financières que les prestations culturelles font peser sur les agglomérations urbaines. A cet égard, plusieurs voies ont été empruntées, qui vont de modèles de soutien mixtes (ou d'économie mixte) au versement pur et simple d'indemnités financières par les cantons. Même s'il s'agit là généralement d'initiatives nées de besoins concrets et urgents, elles dénotent une évolution favorable, qui correspond bien à la notion fédéraliste de coopération ainsi qu'à l'idée que nous nous faisons de la subsidiarité.

L'émancipation culturelle des communes apparaît dans les statistiques. Dans la période qui a précédé notre message de 1984, l'Office fédéral de la statistique a réalisé une vaste étude sur les dépenses publiques en faveur de la culture en Suisse (*Dépenses en faveur de la culture*, publiée par l'Office fédéral de la statistique, Berne, 1983). Cette étude fait apparaître une répartition des charges qui met clairement en évidence le principe de la subsidiarité. Une nouvelle étude, actuellement en cours, comportera des données mises à jour et tentera, en se fondant sur des données empiriques, une estimation des dépenses des milieux privés. Ses résultats seront publiés l'année prochaine.

Par leurs contributions, les communes et les cantons encouragent et soutiennent sous des formes très variées la vie culturelle locale et régionale. Ils créent les conditions propices au développement d'une culture vivante, tout en dispensant aux créateurs l'encouragement individuel nécessaire. Par ailleurs, en exploitant ou en soutenant des institutions de diffusion de la culture, et par les efforts qu'ils déploient dans le domaine de la conservation des biens culturels, ils veillent à ce que cette vie culturelle soit soutenue par une large partie de la population.

L'étude réalisée dans le cadre du PNR 21 sur les comportements culturels de la population donne également une image de la situation de la culture dans les communes et les cantons et permet de tirer des conclusions quant aux besoins de la population dans ce domaine. On constate qu'une forte demande se porte vers toute une série de biens culturels qu'il faut ranger dans le secteur des loisirs et des hobbies. L'étude montre que la population perçoit la culture d'une manière plutôt traditionnelle. Il convient de tenir compte de ces deux faits lors de l'exploitation et de la création d'institutions de diffusion de la culture.

Les organes cantonaux d'encouragement de la culture ont constitué en 1986, au niveau national, une conférence permanente dans le but d'assurer et d'améliorer la coordination entre les cantons et la Confédération. Cette conférence des responsables cantonaux de la culture – subordonnée à la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) – ainsi que la Conférence des villes suisse pour les questions culturelles – déjà institutionnalisée depuis les années 70 – ont, au cours des dernières années, enrichi par leurs prises de position et par des documents de fond le débat public sur la culture, mettant ainsi clairement en évidence que les communes et les cantons assument avec compétence et détermination leurs responsabilités dans la vie culturelle de notre pays.

125 L'évolution au niveau de la Confédération

Après le rejet par le peuple de l'initiative en faveur de la culture et du contre-projet, le Conseil fédéral a décidé, en ce qui touche ses activités culturelles, d'en rester au statu quo et de ne réaliser aucun nouveau projet. Telle est la prémisse qu'il faut garder à l'esprit quand on examine l'évolution récente de la politique culturelle à l'échelon de la Confédération et plus particulièrement des services fédéraux responsables en la matière.

Au cours des dernières années, différents changements sont survenus à l'OFC, organe fédéral chargé des questions de politique culturelle, malgré la situation créée par le vote de 1984. Ces changements, toutefois, ne s'inscrivent pas dans le contexte d'un processus conceptionnel; il s'agit de changements ponctuels, ils se sont produits généralement suite à des besoins formulés en dehors de l'office, d'où leur caractère hétérogène.

Le 24 février 1988, le Conseil fédéral arrêta l'ordonnance instituant le bureau de l'égalité entre femmes et hommes (RS 172.212.11). La création de cet organe, dont l'une des missions expresses consiste à traiter en relation avec le public les questions d'égalité entre les sexes, fait suite à différentes interventions parlementaires et à l'acceptation, en 1981, par le peuple et les cantons, de l'article constitutionnel sur l'égalité entre les sexes (art. 4, 2^e al., cst.). Le Bureau a été rattaché aux services centraux de l'Office fédéral de la culture.

Le 5 avril 1989, suite à un réexamen général de l'organisation de l'administration (étude McKinsey), nous avons arrêté la décision concernant la création d'un Office fédéral de la culture agrandi (voir plus haut ch. 114.1). Cet office comprend, depuis le 1^{er} juillet 1989, outre la division de l'encouragement de la culture (ancien Office fédéral de la culture), la Bibliothèque nationale suisse à Berne et le

✚ Musée national suisse à Zurich, avec ses différentes filiales et son établissement de Prangins.

Ces deux développements le démontrent: nous considérons que l'Office fédéral de la culture doit s'ouvrir davantage sur l'extérieur et se porter à la rencontre du public. Le Musée national suisse tend aussi à évoluer dans ce sens. Les travaux qui doivent conduire à l'ouverture d'un second établissement du Musée national au Château de Prangins se poursuivent activement. Nous espérons que celui-ci pourra ouvrir ses portes au plus tard en 1998. Une autre extension des activités du Musée national a été approuvée par les Chambres fédérales par le vote de l'arrêté fédéral du 7 février 1990 concernant la création d'un «Panorama de l'histoire suisse» à Schwyz (message du 6 septembre 1989, FF 1989 III 817). Enfin, le Musée national s'est agrandi en 1990, grâce à une généreuse donation, d'une nouvelle filiale, le Musée suisse d'automates musicaux de Seewen SO.

La réorganisation de la Bibliothèque nationale suisse (BN), commencée en été 1990, après l'entrée en fonction de son nouveau directeur, vise également à une plus grande ouverture sur le public. La BN doit devenir une bibliothèque moderne, un instrument d'information accessible, au service de la science, de la recherche et de l'administration. Elle doit, avec la collaboration d'autres institutions (notamment les Archives fédérales), recueillir systématiquement des *Helvetica*. Nous vous présenterons dans un prochain message une demande concernant les ressources financières et les moyens en personnel nécessaires à la réalisation de ce projet ainsi qu'une proposition de révision partielle de la loi fédérale de 1911 sur la Bibliothèque nationale suisse.

En 1990, nous avons conclu avec Friedrich Dürrenmatt, qui devait décéder peu après, un contrat de donation portant sur ses archives personnelles. L'homme de lettres avait en effet offert de léguer ses archives à la Confédération à condition que celle-ci crée une institution destinée à recueillir et à mettre en valeur l'héritage littéraire suisse et les archives d'écrivaines et écrivains de toutes les régions. Les Archives littéraires suisses ont ouvert leurs portes en décembre 1990. L'institution a depuis lors pu acquérir et rendre accessibles au public plusieurs fonds d'archives.

Différents développements ont eu lieu également depuis 1986 dans l'actuelle division de l'encouragement de la culture de l'OFC. Le Parlement ayant accepté l'arrêté fédéral du 9 octobre 1987 sur l'aide à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous, on a pu poursuivre un travail important dans le domaine de la diffusion de la culture. Se fondant sur notre récent message du 28 février 1990, le Parlement a accepté le 24 janvier 1991 de maintenir cette aide au cours de la législature 1991-1995. La loi du 6 octobre 1989 sur les activités de jeunesse (LAJ, RS 446.1); entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1991, a répondu à une demande importante des organisations de jeunesse. Cette loi permettra à la Confédération de soutenir des activités socio-culturelles dans un domaine important. Par la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN) que nous vous avons proposée dans notre message du 26 juin 1991 (FF 1991 III 1137), nous entendons créer un instrument moderne permettant de sauvegarder et d'entretenir le patrimoine culturel du pays, tâches qui relèvent de la conservation des biens culturels au sens large. Enfin, par la révision de l'ordonnance sur le cinéma, qui

doit être décidée prochainement, nous envisageons de procéder dans ce domaine également à des adaptations, rendues nécessaires par des besoins culturels et économiques nouveaux.

La fondation Pro Helvetia a connu des développements qui sont indirectement en rapport avec les activités de l'OFC. Dans notre message du 25 février 1987 concernant les aides financières à la fondation Pro Helvetia pour les années 1988 à 1991, (FF 1987 I 933), nous avons demandé en faveur de la fondation des subventions d'un montant total de 86 millions de francs. En acceptant ce paquet financier, les Chambres fédérales ont montré qu'elles apprécient comme nous l'importance de cette fondation. Ce faisant, vous avez reconnu également, malgré le résultat négatif de la votation de 1986, la nécessité d'allouer des prestations fédérales pour favoriser les échanges culturels à l'intérieur du pays et avec l'étranger.

Dans ce même message, nous examinons la question de la délimitation des tâches entre Pro Helvetia et les services que recouvrait alors l'Office fédéral de la culture. Les compétences de l'OFC devraient, disions-nous, porter sur les tâches fondamentales et générales de politique culturelle à l'échelon de la Confédération, celles de Pro Helvetia résidant dans l'encouragement ponctuel de la culture, sauf dans les domaines qui relèvent, traditionnellement et légalement, des compétences d'exécution de l'OFC (encouragement du cinéma et des beaux-arts, conservation des monuments historiques). Après une adaptation minimale des structures, réalisée par étapes depuis 1985 déjà, l'OFC s'est vu confier la tâche de soutenir les organisations culturelles d'envergure nationale. Cette tâche, qu'assumait auparavant Pro Helvetia, revêt un caractère permanent et relève de ce fait de la politique culturelle générale, non de l'encouragement ponctuel de la culture.

Nous avons soumis aux Chambres fédérales un nouveau message concernant Pro Helvetia le 18 mars 1991 (FF 1991 I 1425). La fondation avait fait état, pour la période 1992-1995, d'une augmentation massive de ses besoins financiers et en personnel, due à l'intensification de ses activités, à l'étranger surtout, mais aussi en Suisse, où elle a étendu son champ d'activité et dû prendre en considération de nouvelles formes d'expression culturelle. Ici encore, le Parlement a suivi, dans leur principe, nos considérations politico-culturelles, signifiant par là sa volonté de continuer d'assurer à l'avenir les prestations de la Confédération dans ce domaine.

Les relations de la Suisse avec l'étranger se sont, d'une manière générale, intensifiées au cours des dernières années. Nous y avons fait allusion déjà au chiffre 114.5. La Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger (CoCo), instituée en 1976, et qui réunit plusieurs groupes de travail où sont représentés, outre le DFAE, différents services de la Confédération, a poursuivi ses activités dans l'optique des échanges culturels et dans la perspective notamment de la future exposition universelle. En outre, les conférences et les colloques qui se tiennent dans le cadre des différents organismes culturels du Conseil de l'Europe ont donné aux services compétents du DFI et du DFAE la possibilité de nouer et de développer directement des relations culturelles sur le plan international. En 1990, la Suisse a participé à la 5^e conférence européenne des ministres de la culture à Palerme; la délégation suisse était dirigée par le chef du DFI.

L'évolution politique dans les pays de l'Europe de l'Est a eu des répercussions aussi dans le domaine culturel. Notre message du 22 novembre 1989 concernant le renforcement de la coopération avec des Etats de l'Europe de l'Est (FF 1990 I 121) prévoyait, entre autres, des activités dans le domaine de la culture. Les expériences, dans l'ensemble très positives, qui ont été faites depuis lors ont montré que la culture est un terrain particulièrement apte à former le fondement solide sur lequel viendra s'appuyer à l'avenir une coopération plus étroite avec ces Etats. Ces constatations, ainsi que les nombreux besoins exprimés par les Etats concernés, nous ont conduits à présenter, dans le message du 23 septembre 1991 (FF 1991 IV 537), un second train de mesures afin que soit poursuivie et renforcée la réalisation de projets culturels dans ce domaine (pour d'autres développements sur la situation internationale, voir ch. 126).

Le rapport Clottu, paru en 1975, a fait éclore une foule d'idées et d'aspirations, qui, de toute part, on afflué vers les services de la Confédération chargés des questions culturelles. Une bonne partie des développements survenus depuis 1984/86, et que nous avons évoqués plus haut, se trouvaient déjà en germe dans le rapport Clottu. Des voix, notamment, n'ont cessé de s'élever pour réclamer une meilleure coordination des activités d'encouragement de la culture en Suisse. Pour y répondre, l'OFC a réédité, avec la collaboration de l'Union suisse des fondations culturelles, le Manuel de la promotion publique et privée de la culture, ouvrage de référence, clair et complet, qui informe concrètement sur les activités des organismes publics et privés qui se consacrent en Suisse à la promotion de la culture. Ce manuel est devenu un instrument de travail indispensable dans les milieux intéressés, de sorte qu'une nouvelle édition s'avère d'ores et déjà nécessaire. Une édition entièrement refondue est prévue pour 1994.

L'OFC – comme la plupart des autres services de promotion de la culture – constate depuis quelques années une augmentation sensible des demandes de soutien ponctuel pour la réalisation de projets culturels. De plus en plus nombreuses, en outre, sont les organisations culturelles qui s'adressent à la Confédération pour lui demander de financer des projets ambitieux ou de longue haleine. Qu'il s'agisse de projets de manifestations ou de projets d'amélioration des infrastructures, l'OFC les a pour la plupart rejetés ou, là où cela paraissait raisonnable, les a transmis à Pro Helvetia, ne disposant lui-même, dans la plupart des cas (notamment dans les domaines de la danse, du théâtre, de la musique et de la littérature) ni des bases juridiques, ni des moyens financiers nécessaires à l'octroi d'aides ponctuelles ou à la réalisation de projets importants. Cette situation, même si l'on donne aux activités culturelles de la Confédération une base constitutionnelle, ne changera pas du jour au lendemain. L'article constitutionnel sur l'encouragement de la culture n'est que la première étape d'un processus au cours duquel seront élaborées des bases juridiques qui déboucheront sur un réexamen général des compétences et un accroissement des activités. La même remarque s'applique à plusieurs interventions politiques auxquelles, quoiqu'ayant accepté de les examiner, nous ne pourrions donner suite, faute de bases légales, et bien que nous approuvions dans les grandes lignes leur teneur. Citons à cet égard le postulat Blum de 1977 sur la prévoyance-vieillesse des écrivains et des artistes, le postulat Morf de 1985 demandant la prise en charge de l'assurance pour les expositions d'œuvres d'art, enfin le postulat Onken de 1988, qui demande

la création d'un organe d'information culturelle. Nous vous renvoyons à cet égard au chiffre 233.5 ainsi qu'au chiffre 14, où nous demandons et motivons le rejet de plusieurs autres interventions.

Les choses se présentent sous un jour différent dans le domaine de la politique des langues. Cette question, qui tenait encore une grande place dans notre message de 1984 consacré à l'initiative populaire sur la culture, a depuis évolué parallèlement à la politique d'encouragement de la culture. En 1985, le conseiller national grison Martin Bundi a demandé, par une motion, une révision de l'article 116 de la constitution qui régit la question des langues. Cette motion, transmise par les deux Chambres, visait en particulier à améliorer la situation du romanche. Le chef du DFI a alors chargé un groupe de travail de procéder à une appréciation globale des problèmes qui se posent dans ce domaine et de préparer une nouvelle version de l'article constitutionnel sur les langues. Le rapport final de groupe du travail a été publié en 1989 sous le titre *Le quadrilinguisme en Suisse – présent et futur*. Il met en évidence notamment le rôle important que joue, du point de vue culturel, la politique des langues pour la bonne entente et la compréhension entre les différents groupes de population et les différentes communautés culturelles de notre pays. Les propositions de ce rapport relatives à la reformulation de l'article sur les langues ont fait l'objet d'une vaste consultation, sur la base de quoi nous avons finalement rédigé notre message du 4 mars 1991 sur la révision de l'article constitutionnel sur les langues (FF 1991 II 301). Nous renonçons donc délibérément à aborder dans le présent message la question des langues. Signalons simplement que cette question revêt quelque importance dans le contexte de l'encouragement des échanges culturels en Suisse et qu'elle jouera un rôle non négligeable lorsqu'il s'agira d'édifier une politique d'encouragement de la culture adaptée aux besoins.

L'élargissement progressif de la notion de culture a eu des conséquences sensibles sur les activités de la Confédération. Celles-ci se sont développées – assez modestement – dans des domaines qui, jusqu'ici, n'étaient liés à l'encouragement de la culture que par des liens relativement lâches. La question féminine et l'égalité des sexes d'une part, la jeunesse d'autre part, sont les domaines qui, depuis notre message de 1984, ont le plus évolué. Il convient d'y ajouter le domaine des langues, plus proche de la politique culturelle, mais fondé sur une base constitutionnelle expresse. Dans le même temps, la question de la coexistence dans notre pays de quatre cultures s'est progressivement installée au cœur des réflexions. Nous examinerons plus loin les liens qui existent entre cette réalité et l'évolution internationale et européenne (voir ch. 126). Le PNR 21 intitulé «Diversité culturelle et identité nationale», que nous avons déjà mentionné plus haut (voir ch. 112, 122, 124), montre que l'intérêt pour ces questions s'est fortement accru en Suisse. On reconnaît aujourd'hui que la culture est bien plus qu'une superstructure secondaire, qu'un ensemble d'activités artistiques qui n'intéressent que le petit nombre; la culture est perçue aujourd'hui comme une question essentielle pour notre pays.

L'échec, lors de la votation de 1986, du projet de création d'un article sur la culture a eu des effets également dans le domaine de l'éducation des adultes. Ici aussi, les développements que les milieux concernés auraient souhaité voir se réaliser se sont heurtés à des limites. Depuis l'échec, en 1973, faute de la majorité

des cantons, d'un projet de nouvel article sur l'éducation, le domaine de l'éducation des adultes s'était progressivement rapproché, au niveau fédéral, de celui de la culture, entrant dans un premier temps dans le champ d'action de Pro Helvetia, puis plus tard aussi dans celui de l'OFC, au titre de l'encouragement des organisations culturelles. Toutefois, nous avons toujours considéré, – aussi pour des raisons inhérentes à cette matière –, et conformément à la constitution, qu'il appartient en premier lieu aux cantons, en vertu de leur souveraineté en matière d'éducation, de pourvoir à une offre suffisante dans le domaine de l'éducation des adultes, qui a certes aussi un aspect (socio-)culturel. L'éducation des adultes est un domaine de la politique sociale qui, pour l'essentiel, fait partie intégrante de la politique de l'éducation.

Il faut considérer aussi les développements survenus dans le domaine de la culture sous l'angle de la politique sociale. Sachant que les personnes qui exercent une activité indépendante dans le domaine de l'art sont plus nombreuses aujourd'hui que dans le passé, il faut se pencher sur la question de la situation des artistes indépendants du point de vue du droit des assurances sociales. Le Conseil fédéral a été invité à plusieurs reprises à examiner ce problème et, là où c'est nécessaire, à formuler des propositions sur le plan législatif. Nous reviendrons sur ce problème essentiel, qui touche aux conditions-cadre de la vie culturelle en Suisse, dans notre programme de politique culturelle (voir ch. 233.7).

Les médias jouent un rôle déterminant dans l'évolution de la culture. On constate dans l'ensemble du secteur des médias (et plus particulièrement dans les médias imprimés) une tendance générale à la spécialisation (qui s'explique sans doute par une meilleure adaptation aux besoins) et à l'internationalisation. Une loi sur la radio et la télévision (FF 1991 II 1462) permettra d'asseoir un secteur important du paysage médiatique sur des bases nouvelles et efficaces. Lors des débats consacrés à cette loi aux Chambres fédérales, de nombreuses voix se sont élevées pour demander une radio et une télévision qui soit à la fois d'une haute tenue culturelle et adaptée aux besoins de la population. La pratique montrera si, et de quelle façon, cette nouvelle loi répondra aux exigences du public et des créateurs travaillant pour les médias; l'avenir montrera aussi comment cette loi permettra de tenir compte de l'évolution de la culture. Le domaine de la radio, surtout, se trouve depuis quelque temps tiraillé entre les besoins différents des créateurs travaillant pour les médias, des créateurs culturels et du public, une évolution qu'il faut sans doute considérer aussi à la lumière de la concurrence rendue plus rude depuis l'apparition des radios locales. A l'avenir, la politique des médias et la politique culturelle seront, notamment pour ce qui touche aux mesures à prendre, plus imbriquées encore qu'aujourd'hui (voir également ch. 233.10).

Il convient de signaler encore la création, en 1984, de la Phonothèque suisse. Cette institution nationale, dont le siège est à Lugano, s'est donné pour tâche de recueillir, d'archiver et de mettre en valeur le patrimoine sonore. Tout en sauvegardant une partie importante de notre patrimoine culturel, la Phonothèque suisse s'efforce de rendre accessible aux professionnels et au public un matériel aussi complet que possible.

Au plan international, la politique culturelle est aujourd'hui marquée par un accroissement des mouvements migratoires dans le sens sud-nord et est-ouest. Le mouvement d'immigration vers les pays industrialisés, d'une part, et la mobilité croissante à l'intérieur même de ces pays, d'autre part, introduisent des éléments culturels nouveaux dans la culture dominante. D'où les notions de *société multiculturelle* et d'*interculturalité*. On veut dire par là que divers modes de vie et d'expression coexistent dans ces pays et qu'ils sont source d'interactions culturelles. Cette évolution contribue sans doute à élargir la notion de culture et constitue à notre sens un nouveau défi pour la politique culturelle.

On assiste depuis quelques années à l'émergence de mouvements religieux fondamentalistes dans un certain nombre de pays. Ce phénomène comporte aussi un aspect culturel. Le retour à une vision strictement religieuse du monde signifie que des populations et des cultures entières sont en quête d'identité. D'où la nécessité d'accorder une importance croissante aux questions culturelles dans les enceintes internationales qui cherchent des solutions aux problèmes globaux qui se posent aujourd'hui. L'UNESCO, le Conseil de l'Europe et la CSCE, ainsi que de nombreuses institutions de moindre importance actives sur le plan multilatéral ou bilatéral s'emploient à relever ce défi et essaient, dans la mesure de leurs possibilités, de prêter plus d'attention aux aspects culturels lorsqu'elles apprécient les développements de la politique internationale.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres précédents, la notion de culture est aujourd'hui comprise dans un sens plus large et plus ouvert que dans le passé. Ce constat est aussi valable au plan international. En effet, l'élargissement de la notion de culture est un phénomène général même s'il n'est pas perçu partout de la même façon.

En même temps, la culture elle-même, à savoir la vie culturelle en général, s'est considérablement internationalisée. Par essence, la culture n'est pas confinée aux frontières nationales et plus le monde devient «petit» sous l'influence des moyens de communication de masse et de la mobilité croissante, plus les faits et les manifestations culturels deviennent globaux. Cela a inévitablement pour corollaire une certaine commercialisation de la culture. Or, commercialiser la culture à l'échelle planétaire, c'est l'adapter au goût du grand public, écouler les produits en grande quantité sur le marché et viser la rentabilité. Cela conduit à faire des choix qui ne sont pas toujours compatibles avec les critères culturels et artistiques.

Dans un monde où les interactions sont de plus en plus nombreuses, les échanges culturels avec l'étranger sont de la plus haute importance pour tous les artistes, qu'ils soient professionnels ou dilettantes. Ils sont indispensables au développement d'une vie culturelle animée, mais aussi et surtout à l'épanouissement personnel des artistes. Il nous faut accorder une attention toute particulière à cet aspect subjectif des relations culturelles avec l'étranger, à l'ouverture des artistes à des formes d'expression nouvelles et encore inconnues. Dans un sens objectif, les relations culturelles avec l'étranger sont l'expression et la manifestations vers l'extérieur de l'identité nationale. Une culture vivante et novatrice peut avoir un

rayonnement positif, façonner l'image d'un pays dans le contexte international et relever son prestige.

Les échanges culturels favorisent également la tolérance à l'égard des personnes de nationalité étrangère qui vivent dans notre pays; ils permettent de mieux comprendre leurs besoins et leurs problèmes. La rencontre avec d'autres cultures à l'intérieur comme à l'extérieur de notre pays doit être placée sous le signe de l'ouverture et ne pas se réduire simplement à une coexistence avec l'autre; elle doit contribuer à élargir le champ d'expérience de toutes les personnes vivant en Suisse. Comprise ainsi, l'interculturalité, autrement dit la rencontre avec les cultures étrangères, constitue un enrichissement pour la culture indigène.

Les débats culturels en Europe sont aujourd'hui marqués par deux développements politiques majeurs: les bouleversements politiques dans les pays d'Europe orientale et centrale et les efforts visant à instaurer un Espace économique européen. La création en Europe d'un grand espace commun sur le plan du commerce, de l'économie et du travail aura inévitablement des répercussions sur la situation culturelle. Les Etats européens et leurs cultures s'ouvriront davantage les uns aux autres par suite de la grande mobilité qui caractérise nos sociétés multiculturelles.

Alors que, au plan de l'Espace économique européen, la place de la culture fait pour le moment l'objet de vives discussions, on peut dire que la culture et tout particulièrement les créateurs eux-mêmes jouent un rôle essentiel dans les bouleversements politiques qui ont lieu en Europe centrale et orientale. Les motivations et les besoins culturels au sens large ont en bonne partie contribué à déclencher le processus de réformes dans ces pays; par ailleurs, l'intégration, désormais possible et souhaitable, de ces pays au sein de la communauté des Etats européens passera avant tout par une collaboration plus intense dans le domaine culturel. Nous avons réalisé avec succès plusieurs projets culturels dans le cadre du premier train de mesures d'urgence en faveur de nos voisins de l'est européen; nous avons annoncé, en 1991, dans notre deuxième message sur ce thème, notre intention de poursuivre dans cette voie.

Dans le domaine international, la promotion des échanges entre la Suisse et ses voisins occupe une place particulière. Trois des quatre cultures qui coexistent dans notre pays possèdent un *hinterland* linguistique dans un pays limitrophe. Même si la culture rhéto-romane n'est pas dans la même situation, elle n'en est pas moins fortement enchaînée dans la latinité. En Suisse, la «culture de haut niveau», et son renom au plan international, est depuis toujours tributaire de l'écho qu'elle reçoit dans les pays limitrophes de même langue. Si l'on considère l'évolution politique et économique en Europe, il est hors de doute que cette manière d'appréhender les espaces culturels – par-delà les frontières – est appelée à s'imposer dans les prochaines années.

Le Centre culturel suisse à Paris, qui est géré par la fondation Pro Helvetia, a organisé depuis 1985, l'année de sa création, une série de manifestations artistiques qui ont connu un grand succès auprès du public français. Cette expérience fructueuse a encouragé la fondation Pro Helvetia à envisager la création d'autres centres culturels à l'étranger; ce point figure dans le programme d'activité de la fondation pour la période de 1992 à 1995. Il est notamment question de renforcer

la présence de la Suisse en Italie (Milan) et en Allemagne (Berlin). Pro Helvetia est par ailleurs soucieuse d'intensifier les échanges culturels en dehors du continent européen, notamment avec des pays du tiers monde. Elle a en particulier tenté l'essai d'installer provisoirement une antenne en Egypte (Le Caire); l'opération ayant été un succès, il est prévu de mettre sur pied des actions analogues dans les années à venir.

127 Etat et culture – des relations tendues

Les rapports entre l'Etat et la culture ont toujours été tendus. Il y a en effet une incompatibilité fondamentale entre l'Etat, qui a pour objectif de réglementer et d'ordonner la communauté humaine et de gérer son développement, et la culture, qui va plutôt à l'encontre de telles tendances. Cependant, l'Etat occupe une fonction importante dans la promotion de la vie culturelle. Il doit notamment veiller à favoriser l'existence d'un environnement et de conditions-cadres qui soient propices à son développement; sa tâche s'arrête là. L'Etat doit se limiter à rendre possible la vie culturelle, la promouvoir et chercher à améliorer la compréhension des citoyennes et des citoyens pour les valeurs et les productions culturelles. L'Etat ne doit en aucun cas s'immiscer dans la création culturelle et définir ce qui est bon et ce qui ne l'est pas. Les limites de la promotion étatique de la culture sont ainsi clairement définies: la culture naît des initiatives personnelles, de l'engagement et de l'intérêt de la population; l'Etat ne peut ni ne doit la réglementer.

Mais il est vrai également que la culture est un élément essentiel dans le processus d'identification des citoyennes et des citoyens à leur pays. En effet, la culture peut être un facteur d'identification si l'on parvient à trouver un consensus minimum autour de certaines valeurs et traditions culturelles, sans pour autant étouffer l'épanouissement culturel des individus. Il importe tout particulièrement d'être tolérant à l'égard d'opinions et de goûts différents pour que la fonction d'identification de la culture n'entraîne pas de discrimination. La culture comme facteur d'identification à un pays ne doit pas devenir une culture d'Etat, une culture que le pouvoir utiliserait à ses propres fins. C'est dans le domaine des relations culturelles avec l'étranger que le risque de voir la culture devenir un instrument au service de l'Etat est le plus grand. C'est pourquoi il faut voir dans les échanges culturels en premier lieu un moyen de servir les créateurs et leurs besoins, et en second lieu seulement une forme de représentation d'un pays.

Dire que la culture est un facteur d'identification ne signifie pas – il faut le souligner expressément – qu'il faille attendre d'elle un effet thérapeutique. Il faut aussi éviter à tout prix d'en faire un instrument. De même que l'art et la culture ne trouvent pas leur justification, ni même leur justification principale dans d'hypothétiques vertus salutaires pour le corps, l'âme et l'esprit, de même il ne faut pas que l'Etat encourage la culture en s'imaginant ainsi pouvoir modeler des citoyennes et des citoyens «meilleurs» et plus satisfaits. La culture et l'art, de même que les réflexions qu'ils suscitent, sont par essence dérangeants et critiques. Nous devons être conscients de cette autre limite de la promotion étatique de la culture, même si nous disons par ailleurs que l'encouragement de la culture par la Confédération doit viser entre autres à renforcer la cohésion et l'identité d'un

pays qui est traditionnellement tourné vers le pluralisme linguistique, culturel et social.

L'évolution de l'économie et des rapports internationaux, les mouvements migratoires, la mondialisation des problèmes, la tendance à la commercialisation de la culture, tout cela exige que l'on redéfinisse le rôle traditionnel de la culture. Cette redéfinition s'impose également à la lumière du fossé socio-économique entre le Nord et le Sud d'une part, entre l'Est et l'Ouest d'autre part. Il s'agit en même temps de garantir la liberté et l'indépendance de l'art et de la création culturelle. En effet, le fait que le secteur privé – situation économique oblige – soit de plus en plus présent sur la scène de l'encouragement de la culture, constitue un défi supplémentaire, et comporte certains risques pour la liberté et l'indépendance de l'art. Le sponsoring et la tendance à utiliser commercialement les œuvres et les événements culturels ne profite qu'à un secteur déterminé de la culture. Tout ce qui est inhabituel, avant-gardiste, provocateur, d'un abord difficile, ou non conforme au goût du grand public est délaissé.

Cela nous amène à évoquer le rapport entre la culture dite «élitaire» et la culture «populaire» et à examiner la question de savoir dans quelle mesure l'art est un phénomène réservé à une minorité, incompatible avec le goût et l'opinion de la majorité. A notre avis, ces contradictions ne peuvent être résolues, et il ne faut d'ailleurs pas chercher à le faire. Une certaine tension est absolument nécessaire. Une culture élitaine ne peut se développer que sur le terrain d'une culture populaire vivante. En même temps, la culture populaire stagne et dégénère en un folklore trivial si elle n'est pas sans cesse renouvelée par des éléments novateurs. Une politique raisonnable d'encouragement de la culture s'efforcera de créer des équilibres et de favoriser, dans la mesure du possible, l'instauration d'un climat de tolérance et de dialogue, dans lequel la culture et l'art ne soient pas ressentis comme un luxe réservé à un cercle d'initiés.

Nous avons constaté que la culture, lorsqu'elle est exploitée à des fins commerciales, est aujourd'hui devenue un facteur économique. Par ailleurs, la culture prend une importance croissante dans notre société moderne placée sous le signe des loisirs et du divertissement. La «culture de divertissement» est aujourd'hui considérée comme une partie intégrante de la culture. Cela explique pourquoi le coût de l'art et de la culture a augmenté dans les dernières années, tant au stade de la production que de la consommation. Toute aussi déterminante à cet égard est la diversité de formes culturelles, qui est en rapport avec le sens élargi que l'on donne aujourd'hui à la notion de culture. Conséquence de cette tendance à la professionnalisation et au renchérissement de la culture: le bénévolat et le dilettantisme tendent à disparaître. Or c'est grâce à eux, dans le passé, que la vie culturelle a commencé de se développer dans notre pays. Cette évolution est à notre sens symptomatique d'un changement des valeurs; elle est aussi le signe d'une conception nouvelle de la culture: dans notre société des loisirs, la culture, qui a pris conscience de son importance, est devenue une force constitutive déterminante dans un Etat comme le nôtre. La culture impose des exigences aussi à l'Etat comme institution sociale, en s'adressant à lui pour lui demander de garantir son existence et celle de ses représentants.

Ces observations nous amènent à poser la question de savoir jusqu'où doit aller la responsabilité de l'Etat vis-à-vis de la culture. Faut-il encourager tout ce qui se

présente sous le nom de culture ou faut-il au contraire appliquer des critères de qualité et de quantité? Nous avons à plusieurs reprises insisté sur l'importance que revêt à nos yeux un environnement favorable au développement de la vie culturelle. Un tel environnement profite en effet à l'ensemble du domaine culturel et à toutes celles et tous ceux qui sont culturellement actifs. Mais dans la pratique, il faut forcément, en application du principe de la compétence subsidiaire, procéder à une sélection des projets à encourager, car l'Etat ne peut ni ne doit soutenir financièrement tout ce qui prétend être de la culture. Nous disions plus haut qu'il fallait à tout prix que l'Etat évite d'utiliser la culture à des fins politiques; en bonne logique, ce n'est donc pas à l'Etat qu'il appartient de fixer directement les critères de sélection. L'Etat doit faire son choix indirectement, en se fondant sur les recommandations d'experts qui prennent leurs décisions en toute indépendance, sur la base d'appréciations objectives.

C'est là une nouvelle limite de l'encouragement étatique de la culture. Dans son activité de soutien concrète, portant sur un projet déterminé, l'Etat doit s'en tenir à une notion restreinte de la culture. Dans la pratique, en effet, on ne peut pas tenir compte sans discrimination de tout ce que le discours théorique et l'appréciation de chacun range sous l'étiquette de «culture». Une certaine retenue est d'autant plus nécessaire qu'un soutien étatique prématuré, si généreux qu'il soit, risque de paralyser les initiatives et les efforts des particuliers, et, partant, de freiner le développement de la vie culturelle.

Nous avons ainsi fait le tour des tensions qui existent entre l'Etat et la culture. La promotion publique de la culture doit simultanément répondre à diverses exigences: elle doit être suffisante et bien adaptée aux besoins; elle ne doit pas avoir un effet paralysant; il faut que l'Etat se montre bienveillant à l'égard de la culture et respectueux de sa liberté. Dans son propre intérêt et dans l'intérêt de la culture, l'Etat, conscient de ses responsabilités, doit remplir ces exigences en veillant à exercer une action compensatoire. Il est également nécessaire que, dans toutes ses décisions, l'Etat se comporte de manière «conciliante». Ainsi un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture marque aussi une reconnaissance de la culture par l'Etat. Dans l'accomplissement de toutes ses tâches, l'Etat est tenu de prendre en considération la diversité de la culture et les besoins culturels de tous les groupes de la population. La culture sera ainsi valorisée et deviendra une composante à part entière de la politique générale.

13 Résultats de la procédure préliminaire

131 Travaux préliminaires de l'administration

Dans notre rapport sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1987-1991, nous faisons part de notre intention de soumettre à l'appréciation du Parlement, dans la seconde moitié de la législature, un nouveau projet d'article constitutionnel sur (l'encouragement de) la culture. Le chef du DFI a chargé l'OFC d'effectuer les travaux préliminaires indispensables à l'élaboration d'un projet de texte.

Les nombreuses discussions que la direction de l'OFC a eues avec les milieux intéressés, les représentants d'organisations culturelles, les associations intéres-

sées et les partis dans le cadre de ses travaux préparatoires n'ont fait que confirmer ce que nous disions dans le rapport sur le programme de la législature 1987-1991, à savoir que la Confédération devait poursuivre sa politique d'encouragement de la culture, en renforçant le fédéralisme culturel et en se fixant comme objectif de contribuer à la diversité sociale et culturelle. Ces contacts ont également confirmé qu'un article général sur l'encouragement de la culture était une nécessité et qu'il convenait de reprendre au plus tôt les efforts en vue de sa création.

Dans un deuxième temps, le chef du DFI a chargé un groupe de travail interne à l'administration, assisté d'experts n'en faisant pas partie, de formuler un projet d'article destiné à servir de base à une nouvelle procédure de consultation.

Par une décision du 10 décembre 1990, nous avons autorisé le DFI à ouvrir une vaste procédure de consultation concernant ce projet d'article; le texte de l'article était accompagné de commentaires et de six questions concrètes portant sur l'encouragement de la culture par la Confédération.

132 Procédure de consultation

Tous les cantons, les partis politiques et les associations faitières de l'économie ont été invités à prendre position. Les grandes villes de Suisse, un grand nombre d'organisations culturelles (associations de créateurs et associations culturelles au sens large) et d'autres organisations intéressées ont également été invitées à prendre part à la consultation. La procédure de consultation a commencé le 21 décembre 1990 et s'est achevée le 31 mai 1991, le délai initial ayant été prolongé.

Cent septante-deux réponses ont finalement été enregistrées. Tous les cantons, les quatre partis gouvernementaux et cinq autres partis représentés au Parlement, plusieurs organisations économiques, un certain nombre de communes et de villes, des institutions fédérales, de nombreuses organisations culturelles et ecclésiastiques, des représentants des médias et d'autres associations ont notamment pris position.

Dans l'ensemble, l'avant-projet du DFI et les commentaires correspondants ont reçu un accueil très favorable.

Une grande majorité de milieux consultés considèrent notamment que la culture et l'encouragement de la culture revêtent une grande importance pour notre pays. On s'accorde aussi généralement à dire que la Confédération a un grand rôle à jouer à cet égard (*échanges culturels avec l'étranger, fonction de lien et fonction compensatoire de l'encouragement de la culture en Suisse*). Personne ou presque ne conteste, même après le résultat négatif du vote de 1986, la nécessité de créer un article constitutionnel qui assigne à la Confédération la compétence d'encourager la culture. Les milieux consultés saluent également le fait que le principe de la compétence subsidiaire soit clairement affirmé.

Le texte même de l'article a été dans l'ensemble jugé de manière très positive. Certains consultés, surtout les milieux directement intéressés par la culture, souhaiteraient un article constitutionnel plus complet et au contenu plus spécifique. Les critiques suivantes ont été formulées:

- on estime que l'accès à la culture et l'encouragement de l'accès à la culture devraient être explicitement mentionnés comme une tâche relevant de la promotion publique de la culture;
- on déplore que l'on mentionne, en les mettant en parallèle, la Confédération et les cantons dans la norme définissant les buts de l'article et que l'on ait renoncé à réserver la compétence des cantons;
- certains milieux consultés critiquent l'expression «valeurs culturelles communes» dans la norme qui définit les buts de l'encouragement de la culture par la Confédération et les cantons;
- on juge inopportun la mention expresse des communes et des milieux privés;
- certains regrettent l'absence d'une compétence expresse qui autorise la Confédération à prendre en compte les besoins culturels des groupes les moins favorisés de la population;
- enfin certains consultés auraient souhaité que la Confédération soit expressément chargée d'encourager les échanges culturels à l'intérieur du pays.

Nous avons largement tenu compte de ces critiques et de ces suggestions lors du réexamen de l'avant-projet. Les observations correspondantes se trouvent dans la partie spéciale du présent message.

Un certain nombre de personnes ont exprimé avec insistance le souhait que soit attribuée expressément à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions concernant le commerce, l'importation et l'exportation des biens culturels. Au terme d'intenses discussions, nous avons toutefois décidé de ne pas inscrire cette compétence dans l'article constitutionnel, lequel porte exclusivement sur l'encouragement de la culture. Nous sommes d'avis que ce droit d'intervention qui, de par sa finalité et ses effets, relève exclusivement de la Confédération, devrait fait l'objet d'un article constitutionnel à part. C'est pourquoi nous prévoyons de présenter en temps voulu un message proposant la création d'une telle norme, qui nous paraît indispensable.

Plusieurs grandes villes et quelques cantons souhaitent que la Confédération dispose à l'avenir d'une compétence explicite qui l'autorise à soutenir directement *les communes ayant une fonction de centre régional* lorsqu'elles fournissent des prestations culturelles. Nous sommes opposés à ce qu'une telle compétence soit explicitement inscrite dans la constitution, mais estimons que l'article constitutionnel que nous proposons donne à la Confédération une base qui lui permet d'agir dans ce sens à titre subsidiaire ou – s'il existe un intérêt national – à titre complémentaire (voir à ce propos les ch. 141 et 142, et surtout 222.2, 222.3 et 233.4). Par ailleurs, de nombreux organes consultés, avant tout des cantons, souhaiteraient que la Confédération soit compétente pour créer et soutenir des centres de formation artistique et des académies et demandent l'inscription d'une norme correspondante à l'article 27^{septies} cst. Nous ne sommes pas de cet avis. Nous vous renvoyons au chiffre 21.

Par une décision du 30 septembre 1991, nous avons pris connaissance des résultats de la procédure de consultation et avons chargé le DFI d'élaborer un projet définitif d'article constitutionnel sur la culture qui repose sur le texte envoyé en consultation et les résultats de la procédure.

14 Classement d'interventions parlementaires

La création d'un article constitutionnel sur la culture sous la forme que nous proposons permet de classer les interventions parlementaires suivantes.

141 Postulat Meyer H.R. – Théâtres et orchestres professionnels (11851, N 4. 3. 76)

Dans son postulat transmis le 4 mars 1976 par le Conseil national sur proposition du Conseil fédéral, le conseiller national Meyer et treize cosignataires demandaient que soient examinées les formes possibles d'une participation de la Confédération aux frais des théâtres et des orchestres professionnels des villes suisses de grande et moyenne importance. Le député justifiait cette intervention, déposée il y a bientôt vingt ans, en invoquant les charges que doivent supporter ces municipalités en tant que centres de la vie culturelle d'une région. Avec la création d'une norme constitutionnelle qui, d'une part, attribue à la Confédération une compétence subsidiaire en matière d'encouragement de la culture, et d'autre part, offre la possibilité de mener une activité d'encouragement complémentaire dans le domaine culturel pour des tâches d'intérêt national, on crée la base qui autorise la Confédération à agir sous certaines conditions dans le sens souhaité dans l'intervention. Nous vous renvoyons aux chiffres 2, surtout 222.2, 222.3 et 233.4.

142 Postulat Weder-Bâle – Art de la danse. Conditions d'activité plus propices (86.172, N 20. 3. 87)

Présentée sous la forme d'une motion, cette intervention signée par 23 membres du Conseil national, demande au Conseil fédéral d'entreprendre des efforts pour améliorer les conditions-cadres dans le domaine de la danse artistique. Diverses mesures sont proposées: reconnaissance de la profession par l'OFIAMT, réglementation de la formation, amélioration de la sécurité sociale des artistes indépendants et soutien des organisations spécialisées. Sur proposition du Conseil fédéral, qui rappelait l'absence de base constitutionnelle, la motion a été transmise sous la forme d'un postulat. Après l'adoption de l'article constitutionnel, un des objectifs principaux de la politique fédérale d'encouragement de la culture sera d'améliorer et de garantir les conditions propices au développement d'une vie culturelle variée et de renforcer en particulier l'encouragement dans le domaine de la danse. Les développements correspondants figurent dans la partie spéciale du présent message (ch. 2, en particulier 233.1).

143 Postulat Morf – Article constitutionnel sur la culture (86.812, N 18. 12. 87)

Peu de temps après la votation sur l'initiative «en faveur de la culture» et le contre-projet, la conseillère nationale Doris Morf déposait une motion qui invitait

le Conseil fédéral à présenter un projet d'article constitutionnel qui constitue une base claire et sûre accordant à la Confédération les compétences lui permettant d'encourager la culture. La députée demandait en particulier que le projet tienne compte du principe de la compétence subsidiaire, des activités culturelles à l'étranger, de l'encouragement de la création contemporaine et de sa diffusion. L'intervention, signée par 95 conseillères nationales et conseillers nationaux de tous les groupes a été transmise, sur proposition du Conseil fédéral, sous la forme d'un postulat, le 18 décembre 1987; rappelons que le Conseil fédéral avait alors indiqué, dans son avis, qu'il avait en septembre 1987 annoncé devant le Conseil national, à l'occasion du débat sur le financement de Pro Helvetia, son intention de présenter aux Chambres un projet d'article constitutionnel sur la culture avant la fin de la législature 1987-1991.

2 Partie spéciale

21 Réflexions générales

Une politique étatique d'encouragement de la culture peut certes se fonder sur une notion large de la culture, mais elle ne peut en aucun cas couvrir l'ensemble de l'activité culturelle; cela a été mis en évidence dans la partie consacrée aux tensions entre l'Etat et la culture, où l'on a pu voir les limites de la promotion publique de la culture (voir ch. 127). Une politique d'encouragement de la culture doit tenir compte des besoins existants et renoncer à se fixer des objectifs abstraits et par trop ambitieux. Cette remarque est tout particulièrement valable pour la politique culturelle menée à l'échelon fédéral, domaine dans lequel il est indispensable de procéder à une interprétation étroite de la notion de culture. Le but d'un article constitutionnel sur la culture n'est pas d'encourager et de soutenir tout ce qui peut être considéré comme un fait culturel. L'enjeu est plutôt de créer une base constitutionnelle qui établit en termes aussi précis que possible dans quels secteurs et jusqu'à quel point la Confédération entend être culturellement active aux côtés des cantons, des communes et des milieux privés.

Nous sommes d'avis qu'il est urgent de créer une base constitutionnelle expresse qui autorise la Confédération à encourager la culture, et notamment pour la raison qui vient d'être dite. Nous vous renvoyons ici à la partie générale du présent message, dans laquelle nous exposons quels sont les besoins en matière de culture et les déficits structurels hérités du passé; nous y soulignons aussi que s'il existe des normes légales dans les domaines du cinéma, des beaux-arts, des monuments historiques et de la protection du paysage, il n'en existe en revanche aucune dans les domaines de la musique, du théâtre, de la danse et de la littérature; on y dit également qu'il est indispensable de tenir compte des besoins d'information et de coordination.

Il faut que la Confédération soit active dans les trois domaines classiques de l'encouragement de la culture: conservation, encouragement, diffusion. Il convient en premier lieu de veiller à ce qu'un équilibre règne entre, d'une part, les tâches de conservation traditionnelles (monuments historiques, patrimoine culturel, mission de conservation des musées et des bibliothèques) et, d'autre part, les activités qui s'inscrivent dans le présent et le futur (encouragement de la création

contemporaine, renforcement de la diversité culturelle). Enfin, encourager la diffusion de la culture, c'est ajuster l'encouragement de la culture aux besoins du public.

Il ne faut pas que l'encouragement de la culture soit un but en soi. Ainsi, en aidant à la diffusion de la culture, on place la promotion publique de la culture dans un contexte plus large. Par ses efforts, l'Etat ne doit pas se limiter à soutenir les artistes et les créateurs, sa mission consiste également à stimuler l'intérêt du public pour les prestations culturelles et, partant, à renforcer la compréhension des valeurs culturelles. Vue sous cet angle, la promotion étatique de la culture ne sert pas uniquement à encourager des particularismes, des valeurs auxquelles n'adhèrent qu'un individu ou un groupe et qui ne sont donc qu'un élément dans la diversité, elle est aussi un moyen de renforcer les valeurs communes qui sont un facteur de cohésion. La Confédération doit tout particulièrement se consacrer à cette tâche.

Autre élément-clé dont la Confédération doit fortement se préoccuper: les échanges à l'intérieur du pays et avec l'étranger, et, par conséquent, le renforcement de l'identité (culturelle) nationale. Il s'agit là de tâches qui présentent un haut intérêt pour l'Etat fédéral et qui devraient raisonnablement être assumées en premier lieu par la Confédération. Pour s'acquitter de ces tâches culturelles et, plus généralement, pour assumer des tâches culturelles d'importance nationale, la Confédération a besoin d'une base constitutionnelle qui l'autorise à agir partout où des besoins existent. A côté de cela, il faut que la Confédération puisse exercer une fonction compensatoire, qui contribue à réduire les disparités et les risques de déséquilibre entre les différentes régions ou entre certaines catégories de la population.

Nous avons dans la première partie de ce message à maintes reprises souligné que la compétence subsidiaire est un principe central de la politique fédérale d'encouragement de la culture (voir ch. 113, 121, 123, 124, 127). Inscrire expressément ce principe au niveau constitutionnel donne la garantie que l'on continuera à l'avenir de prendre en compte la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons, qui fonctionne aujourd'hui déjà à la satisfaction quasi générale. Cela correspond en outre au postulat du Conseil national, qui demandait que l'on reconnaisse le principe de la compétence subsidiaire (motion Morf, voir ch. 143) ainsi qu'au résultat de la procédure de consultation, qui est tout à fait clair sur ce point (voir ch. 132). Hormis son activité de soutien, la Confédération devrait également avoir la possibilité de compléter les efforts de ses partenaires en prenant elle-même des mesures, en particulier lorsqu'il est question de tâches d'importance nationale. Il faut que la Confédération ait la possibilité d'exercer une telle activité complémentaire afin de rendre possible la mise sur pied, en collaboration directe avec les milieux privés et les pouvoirs publics, de prestations culturelles présentant un intérêt supérieur. Un tel principe mérite d'être inscrit dans la constitution.

Aujourd'hui, il est primordial qu'un article constitutionnel sur la culture tienne compte du fait que l'encouragement de la culture est une tâche qui nécessite une collaboration entre les différents niveaux des pouvoirs publics et les milieux privés. Il convient de nommer explicitement ces partenaires dans l'article constitutionnel, en conservant bien entendu la répartition actuelle des tâches entre la

Confédération et les cantons et en garantissant aux cantons la compétence d'adopter leurs propres réglementations pour ce qui concerne leurs rapports avec les communes. La création d'un article constitutionnel confère des possibilités d'action accrues à l'échelon fédéral. Cela devrait inciter, espérons-le, les cantons, les communes et les particuliers à redoubler d'efforts. Avec l'article constitutionnel, l'Etat prend l'engagement d'instaurer une politique d'encouragement de la culture fondée sur un partenariat qui associe toutes les forces actives dans ce pays.

La liberté de la création artistique et l'accès à la culture sont déjà pleinement garantis par la liberté personnelle et la liberté d'expression et ne doivent dès lors pas être spécialement mentionnés dans un article sur l'*encouragement* de la culture. Nous estimons aussi qu'il n'est pas besoin de faire une mention explicite de la formation artistique dans un tel article. Quant au soutien matériel apporté aux centres de formation artistique, on pourra le prendre en considération sur la base de l'article sur l'encouragement de la culture proposé (voir ch. 233.6). Il faut attendre une révision de l'article concernant la formation pour réglementer ou unifier la formation à l'échelon national.

Nous avons volontairement renoncé à définir les notions d'art et de culture. Nous estimons qu'un article constitutionnel n'est pas le lieu idéal pour tenter de circonscrire des notions aussi complexes et fluctuantes. Par ailleurs, une définition de la culture par l'Etat n'est pas compatible avec notre conception de la culture. Nous vous renvoyons ici au message concernant l'initiative «en faveur de la culture» et au rapport Clottu, dans lesquels ces questions ont été abordées en profondeur. Rappelons que nous nous appuyons sur une définition large de la culture, qui s'inspire des définitions données par l'UNESCO et le Conseil de l'Europe. Ces deux institutions partent de l'idée que la culture est immédiatement vécue par l'être humain et qu'elle englobe par conséquent les conditions de vie, la sensibilité et les valeurs de l'individu.

La culture englobe les structures, modes et conditions de vie d'une société et les diverses façons dont l'individu s'exprime et s'accomplit dans cette société.
(UNESCO)

Est culturel 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 met à même de mieux comprendre sa situation pour pouvoir éventuellement agir en vue de la modifier.
(Conseil de l'Europe)

22 Texte proposé et commentaires

221 Le nouvel article 27^{septies}

L'article constitutionnel proposé se fonde sur les réflexions contenues dans la partie générale du présent message. Il s'inspire du texte du contre-projet proposé en 1984, en étant toutefois formulé en termes plus précis et détaillés et en tenant compte des résultats de la procédure de consultation. L'article comporte une norme définissant son but et des normes de compétence; il établit une distinction claire entre les compétences qui permettent à la Confédération d'assumer des activités de soutien et celles qui l'autorisent à agir directement par des mesures complémentaires.

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ La Confédération et les cantons encouragent, dans les limites de leurs compétences, la vie culturelle dans sa diversité et la compréhension des valeurs culturelles au sein de la population.

² La Confédération peut soutenir les cantons, les communes et les milieux privés dans leurs efforts visant à sauvegarder le patrimoine culturel, à promouvoir la création culturelle et à favoriser l'accès à la culture. Ce faisant, elle tient particulièrement compte des intérêts des régions et des groupes de population peu favorisés.

³ La Confédération peut compléter les efforts des cantons, des communes et des milieux privés en prenant elle-même des mesures visant notamment à :

- a. Réaliser des tâches culturelles d'importance nationale;
- b. Favoriser les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger.

Le projet ne contient pas d'ordre de grandeur en ce qui concerne l'aspect financier. Nous avons renoncé pour des raisons à la fois juridiques et budgétaires à fixer un cadre financier au niveau constitutionnel.

Par cet article, nous entendons en premier lieu établir une norme de compétence; il définit le rôle qu'est appelée à jouer la Confédération aux côtés des différents organes qui s'occupent de l'encouragement de la culture. L'article ne concerne pas un droit fondamental, comme l'indique sa dénomination: «article sur l'*encouragement* de la culture». Il commence par énoncer une norme définissant son but général, qui est avant tout de renforcer la compréhension des valeurs et des prestations culturelles.

Les précisions nécessaires seront apportées au niveau législatif. Nous vous renvoyons au chiffre 234 de notre programme de politique culturelle, dans lequel nous nous exprimons sur les dispositions d'exécution.

222 **Commentaire du texte proposé**

1^{er} alinéa

En tête de l'article figure une norme qui en définit le but; elle concerne la Confédération et les cantons. Une telle disposition est conforme aux récents développements du droit constitutionnel, qui exige que l'on inscrive dans la constitution les normes fondamentales qui définissent les buts visés par l'Etat.

La Confédération et les cantons veillent, dans les limites des compétences qui leur sont attribuées dans la constitution, à assumer correctement les tâches visant à encourager une vie culturelle variée. L'expression «vie culturelle» comprend la triade classique de l'encouragement de la culture, à savoir la sauvegarde du patrimoine culturel, l'encouragement de la création culturelle contemporaine et la diffusion de la culture. Cette triade est explicitement mentionnée dans le 2^e alinéa et évoquée dans le troisième, étant entendu que la Confédération ne peut prendre des mesures que dans le cadre de cette triade; dans ces conditions, nous avons renoncé à une énumération dans la norme générale concernant le but.

La sauvegarde du patrimoine culturel comprend en premier lieu la conservation des biens culturels sous ses différentes formes, allant de la restauration des monuments à la création et à la gestion de musées (d'histoire culturelle) en tous genres. A côté de cet élément plutôt tourné vers le passé, on trouve l'encourage-

ment de la création culturelle contemporaine. Au centre de cette activité figure l'encouragement de la création artistique contemporaine et des formes de création d'avant-garde. Ces deux aspects de l'encouragement de la culture restent incomplets si l'on ne prête pas attention à un troisième facteur, l'accès à la vie culturelle, qu'il convient de favoriser. Ce troisième aspect est pris en compte par l'expression «vie culturelle» figurant dans la norme définissant le but de l'article; il est donc déclaré comme étant une tâche relevant de l'activité de l'Etat.

L'importance de la diversité de la vie culturelle est soulignée par l'emploi de l'expression «*dans sa diversité*», ce qui implique en outre que l'Etat ne peut fixer des critères sur le contenu des créations. L'idée de «l'unité dans la diversité», qui est un des fondements de l'Etat suisse et qui sous-tend la notion de fédéralisme, revêt la plus haute importance dans le domaine de la politique culturelle et constitue un des éléments essentiels de l'identité nationale de la Suisse, profondément marquée par la coexistence de différentes cultures.

Le deuxième but que la Confédération et les cantons se fixent dans le cadre de leur politique d'encouragement de la culture est le renforcement de la compréhension des valeurs culturelles dans la population. Cette fonction de l'encouragement de la culture revêt une importance particulière pour un Etat et une société qui, comme la Suisse, cultivent la diversité. L'accent est ainsi mis sur les valeurs communes et la cohésion du pays. Ainsi élargie, la notion de culture va au-delà de la sensibilité individuelle et des besoins personnels pour toucher à quelque chose qui est vécu par la communauté: la culture devient un élément qui contribue à modeler une communauté humaine et l'Etat qu'elle s'est donné et qui la représente. En ce sens, on peut dire que l'encouragement de la culture est un élément de cohésion.

Il ne faut toutefois pas que cela conduise à vouloir imaginer une forme de culture nationale unitaire, mais au contraire à souligner une fois encore l'unité dans la diversité. L'essentiel est ici d'être tolérant et compréhensif, de savoir accepter les différences, car une communauté ne peut fonctionner qu'à cette condition. Nous retrouvons cette idée dans l'expression «compréhension des valeurs culturelles au sein de la population». Cette formulation met en évidence le fait que les valeurs culturelles varient selon les communautés et qu'il n'existe pas d'opinion majoritaire, ni une manière de voir unique et valable pour tous. Dans leurs efforts, la Confédération et les cantons doivent viser à promouvoir la compréhension et la tolérance à l'égard d'autrui, en espérant qu'il sera ainsi également possible de renforcer le sentiment d'identité commune.

Par son activité dans le domaine de l'encouragement de la culture – qui sera définie dans les paragraphes qui suivent – la Confédération entend ainsi atteindre des objectifs qui présentent un intérêt national. La Confédération et les cantons agissent «*dans les limites de leurs compétences*». Cela signifie que la création de l'article constitutionnel n'entraînera pas de modification dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La promotion publique de la culture reste en premier lieu du ressort des cantons, et lorsqu'elle soutient ces derniers, la Confédération le fait en tenant compte de leur situation particulière. Il y a toutefois dans l'encouragement de la culture des domaines dont la nature est telle qu'ils devraient en partie, voire même avant tout, relever de la Confédération. Ces compétences sont énumérées au 2^e alinéa et surtout au 3^e alinéa. Comme nous

l'avons indiqué plus haut, la Confédération assume aujourd'hui déjà de telles tâches. Reste maintenant à créer une base constitutionnelle expresse et claire.

On a renoncé à faire figurer dans la constitution l'expression «souveraineté des cantons en matière culturelle». Le terme «souveraineté» est étranger au domaine culturel et pourrait en outre donner l'impression que la culture est régie de manière souveraine par une autorité politique.

2^e alinéa

On a inscrit dans le 2^e alinéa une norme de compétence. La Confédération peut soutenir les cantons, les communes et les milieux privés dans leurs efforts visant à encourager la culture; les éléments de la triade évoquée plus haut sont expressément mentionnés. Il est donc clairement établi que la Confédération agit à titre subsidiaire. Aux yeux de la Confédération, la culture et l'encouragement de la culture doivent d'abord être laissés à l'initiative des particuliers. L'Etat ne doit apporter son soutien que s'il se révèle que les possibilités des particuliers sont insuffisantes, de sorte que les buts visés par l'article constitutionnel ne pourraient plus être atteints. Le principe de la compétence subsidiaire est également valable dans le domaine de la promotion publique de la culture: les cantons et les communes agissent en premier; la Confédération n'apporte son soutien et n'adopte des mesures compensatoires que si les moyens et les compétences des cantons sont insuffisants (voir à propos de la double subsidiarité, comme on l'appelle, le ch. 123).

Si l'article constitutionnel proposé mentionne expressément les communes et les milieux privés, c'est par souci de souligner l'importance de ces deux agents de l'encouragement de la culture et non pas dans l'intention de porter atteinte à la souveraineté cantonale ou de fonder les requêtes directes adressées à la Confédération par les particuliers. La culture touche tous les secteurs de la vie; il n'est pas facile d'en délimiter le champ; elle est par essence une réalité complexe. C'est pour tenir compte de cette particularité que l'on a choisi cette formulation où les principaux acteurs de la promotion publique et privée de la culture sont nommés. Cela dit, il ne s'agit pas d'une innovation (voir art. 31^{quinquies}, 3^e al.: mention des communes; art. 37^{quater}: mention des organisations privées). La protection du patrimoine culturel et des monuments historiques le prouve: dans la pratique, la collaboration entre la Confédération et les communes a fait ses preuves dans le domaine culturel.

Sur la base de cette disposition, la Confédération aura par exemple la possibilité de soutenir les communes qui exercent des activités d'encouragement culturel ayant un rayonnement à l'échelle régionale ou suprarégionale. Il convient de préciser dans la législation d'exécution comment cette collaboration s'exercera concrètement. Il va sans dire que les cantons continueront de décider eux-mêmes de la manière dont ils entendent organiser la promotion de la culture en collaboration avec les communes et les milieux privés. De nombreux cantons ont déjà réglé cette question dans des lois concernant l'encouragement de la culture, d'autres ont entrepris des travaux préliminaires dans ce sens.

L'expression «milieux privés» est utilisée par opposition au secteur public; elle inclut sans distinction les personnes et les organisations qui agissent soit à titre professionnel, soit à titre accessoire. Il est toutefois indispensable que les milieux

privés n'attendent pas de contreprestations pour leur engagement dans le domaine de l'encouragement de la culture. Les sponsors ne peuvent en conséquence pas être pris en considération. Cette notion figure, sur proposition du Parlement, dans le contre-projet à l'initiative «en faveur de la culture»; elle avait reçu un soutien général.

La deuxième phrase du 2^e alinéa mentionne certains critères qui doivent régir l'activité subsidiaire de la Confédération. La Confédération est tenue de prendre particulièrement en considération les intérêts des régions et des groupes de population peu favorisés lorsqu'elle soutient les efforts des cantons, des communes et des milieux privés. Autrement dit, la compétence subsidiaire de la Confédération doit avoir un effet compensatoire. On a complété le projet envoyé en consultation en précisant que l'effet compensatoire peut également profiter à certaines catégories de la population. Cela veut dire que, dans son activité de soutien, la Confédération tient compte d'une part des disparités économiques et structurelles entre les différentes régions et d'autre part de la position délicate des minorités culturelles et d'autres groupes de la population. Il faut que ces conditions soient remplies si la Confédération entend pouvoir assumer correctement sa fonction d'autorité centrale dans l'esprit de notre Etat fédéral. Les désavantages économiques dont souffrent certaines régions et certaines catégories de la population sont particulièrement marqués dans le domaine culturel, très sensible aux crises. C'est pourquoi, dans un Etat démocratique, empêcher les disparités est une priorité, sinon la culture risque de devenir l'apanage d'une élite, ce qui remettrait en question le consensus qui règne autour de la nécessité de mener une politique d'encouragement de la culture.

3^ealinéa

Le 3^e alinéa assigne à la Confédération la possibilité de compléter les efforts des cantons, des communes et des milieux privés en prenant ses propres mesures (principe de la complémentarité). Ces mesures correspondent aux activités énumérées au 2^e alinéa. Les mesures propres de la Confédération s'insèrent bien entendu dans le cadre de la triade définie au 2^e alinéa. Le principe de la complémentarité est garanti dans le sens où ces activités se rapportent principalement à des domaines qui, par leur nature, ressortissent à la Confédération.

Par leur nature, leur contenu et leur portée, les mesures propres de la Confédération dépassent nettement les compétences et les moyens des autres acteurs en matière de promotion culturelle, puisqu'elles concernent les échanges à l'intérieur du pays et avec l'étranger ainsi que les tâches d'importance nationale. Il s'agit ici de garantir par une base constitutionnelle – comme de nombreuses voix le demandent depuis longtemps – le soutien accordé à des institutions comme les Archives fédérales, la fondation Pro Helvetia, le Musée national et la Bibliothèque nationale, et en faveur du développement des beaux-arts, et de créer en outre les conditions-cadres propices aux activités culturelles dans la mesure où cela est en rapport avec l'exercice d'une autre compétence objective de la Confédération. Parmi les tâches d'intérêt national, que les cantons ne peuvent soutenir financièrement dans la pratique, il faut également citer la promotion du livre et de la lecture, le soutien de centres culturels à l'étranger, l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires, le soutien d'organisations d'artistes

d'envergure nationale ainsi que l'encouragement adéquat et ciblé des nouvelles formes d'expression artistique (par exemple la vidéo). Enfin, en application de ces dispositions, la Confédération peut soutenir les organismes qui mettent sur pied des manifestations culturelles onéreuses qui revêtent une importance supra-régionale.

Citons une autre mission d'importance suprarégionale dont nous avons parlé précédemment: le renforcement du sentiment d'identité nationale et de la compréhension des valeurs communes qui en découle. Il faut que la Confédération prête une attention toute particulière à ces questions lorsqu'elle arrête ses propres mesures.

L'échange est une composante essentielle de la culture. La culture, c'est aussi la communication, la curiosité et l'intérêt pour ce qui est différent. Les échanges culturels à l'intérieur du pays revêtent en Suisse une importance particulière. La Suisse multiculturelle est fortement tributaire des échanges avec l'autre à l'intérieur des frontières du pays. En ce sens, les échanges culturels à l'intérieur du pays représentent *la* tâche culturelle d'importance nationale par excellence. Nous avons voulu souligner l'importance des échanges culturels en Suisse en mentionnant ces échanges à la lettre b du 3^e alinéa à côté des échanges avec l'étranger plutôt que de considérer qu'ils étaient implicitement englobés dans les tâches visées à la lettre a. On a ainsi pris en considération un point qui a fréquemment été soulevé à l'occasion de la consultation. Par ailleurs, on a tenu à souligner qu'à côté des échanges en Suisse, il est important de ne pas perdre de vue ce qui se passe hors de nos frontières.

Les échanges culturels avec l'étranger ne doivent pas seulement, et pas en premier lieu, être considérés comme des instruments utilisés à des fins de politique étrangère. L'activité culturelle à l'étranger doit d'abord servir les intérêts de la culture et des créateurs, qui, par leur nature, ne connaissent pas de frontières, et ensuite seulement servir à assurer la présence de la Suisse à l'étranger. La norme de compétence générale de l'article 102, chiffre 8, cst., qui autorise le Conseil fédéral à veiller aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, n'est pas concernée par la mention des échanges culturels avec l'étranger qui est faite à titre d'exemple à l'article 27^{septies} proposé. Les échanges culturels sont ici de toute évidence considérés comme un élément de l'encouragement de la culture et non pas de la politique étrangère. Le terme même d'échange suppose la présence d'au moins deux partenaires.

Les échanges sont une composante importante et indispensable de l'encouragement de la culture et doivent donc, pour des raisons de droit constitutionnel et d'ordre politique, être mentionnés expressément dans la norme qui fonde l'encouragement de la culture. Aussi bien le projet de révision totale de la constitution de 1977 que l'étude de modèle du DFJP de 1985 contiennent une disposition qui part du même principe puisqu'elle autorise la Confédération à «...*encourager les échanges dans le pays et à l'étranger*».

23 Réflexions de fond sur un programme de politique culturelle

231 Les exigences

L'encouragement de la culture par l'Etat doit être adapté aux besoins réels de ceux qui produisent des biens culturels et de ceux à qui cette production s'adresse. En ce domaine, il faut être pragmatique et se garder de poursuivre des objectifs abstraits et éloignés des réalités.

L'encouragement de la culture par l'Etat doit à tout prix éviter de créer des liens de dépendance. Son but consiste à mettre en place des conditions-cadres optimales, dans lesquelles chacun puisse pourvoir à ses propres besoins. La vie culturelle ne doit en aucune façon être dépendante de l'Etat.

L'encouragement de la culture par l'Etat doit s'exercer en Suisse selon les principes de la démocratie fédéraliste. Il faut ici tenir compte de l'interaction de différentes langues, cultures et régions, et aussi du jeu de différents groupes d'intérêts qui souhaitent participer au processus de décision. Ce pluralisme affirmé correspond au but visé, qui est la diversité culturelle. Il faut attacher une grande valeur au principe de la subsidiarité et de la complémentarité des activités de la Confédération en matière d'encouragement de la culture et, partant, à la fonction de compensation que revêt cette activité.

La politique suisse d'encouragement de la culture s'efforcera, en se conformant aux trois exigences fondamentales que l'on vient d'énoncer, de tendre vers un développement harmonieux et équilibré. La Confédération n'a pas à prendre l'initiative d'activités culturelles, moins encore à en ordonner l'exécution; elle doit seulement pouvoir réagir et agir là où son action s'avère nécessaire. Toutefois, si l'on veut éviter de tomber dans une politique d'encouragement arbitraire et opportuniste, fonctionnant selon le principe du saupoudrage, il convient de définir une stratégie et de formuler clairement des priorités. Avant d'agir concrètement sur le terrain (directement ou indirectement), la Confédération doit se donner une ligne de conduite en matière d'exécution.

232 Les objectifs et les stratégies

La politique fédérale d'encouragement de la culture s'appuie, en particulier lorsqu'elle s'exerce à l'intérieur du pays, sur deux piliers: elle agit soit directement, en allouant des prestations essentiellement financières, soit indirectement, en prenant des mesures visant à créer et améliorer les conditions-cadres de la vie culturelle. Cet encouragement indirect peut prendre différentes formes: mesures juridiques dans le domaine de la sécurité sociale, mesures fiscales, information, conseil, coordination, mesures d'organisation, mise à disposition de locaux, enfin, d'une manière générale, création d'un environnement favorable à la vie culturelle.

Toutes les mesures prises par la Confédération pour encourager la culture doivent être évaluées en fonction de leur aptitude à favoriser un tel développement. Sans cette volonté générale de créer un climat favorable à la vie culturelle, toute politique d'encouragement de la culture resterait marginale et sans utilité politique. C'est là une des raisons pour lesquelles la Confédération doit mettre l'accent sur l'encouragement indirect de la culture, l'encouragement direct, –

surtout lorsqu'il s'exerce dans des domaines particuliers –, devant rester essentiellement l'affaire des autres collectivités.

Cette stratégie des deux piliers, si on veut la mettre en œuvre de manière cohérente, implique une révision des formes traditionnelles de coopération que l'OFC entretient avec Pro Helvetia d'une part, avec ses partenaires dans les cantons, les communes et les milieux privés d'autre part. Il faut optimiser la répartition des tâches entre la fondation Pro Helvetia, qui est compétente pour prendre des décisions sur des projets particuliers, et les services de la Confédération chargés des questions culturelles (OFC, DFAE). Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 24^{septies} cst. que nous proposons autorisent la Confédération aussi bien à encourager des projets culturels particuliers qu'à dispenser une aide structurelle aux milieux privés ou aux établissements et organisations publics. Mais le poids principal de l'action de l'administration fédérale, en particulier de l'OFC, se concentrera nettement sur l'aide structurelle.

Par aide structurelle, nous voulons dire avant tout l'octroi aux organisations et établissements d'aides à l'investissement destinées à faciliter la préparation et la réalisation de programmes spéciaux, ainsi que l'octroi de contributions à leurs frais de fonctionnement. Mais la Confédération doit subordonner son aide à certaines conditions, lesquelles se résument dans les mots «importance nationale», qui figurent au 3^e alinéa du texte que nous proposons. Les conditions suivantes devront être observées par ailleurs: capacités suffisantes, économicité et efficacité, effet de multiplicateur, décharge des organes de l'Etat. Ces conditions sont conformes à la nouvelle loi fédérale sur les subventions. Pour qu'elle porte ses fruits, il faut aussi que l'aide structurelle accordée aux établissements et organisations s'accompagne d'une coopération plus étroite avec les partenaires éventuellement intéressés, communes, cantons ou personnes privées. Notre projet de révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage offre un exemple de la manière dont on pourrait s'engager sur la voie d'une participation renforcée des cantons (voir message du 26 juin 1991, FF 1991 III 1137).

Divers instruments d'encouragement de la culture pourront être mis en œuvre par la Confédération; certains le sont déjà. La Confédération peut, tout d'abord, répondre à des demandes d'encouragement individuelles. Cette première forme de promotion culturelle, de nature ponctuelle, présente l'avantage de la flexibilité et de la disponibilité. Ensuite, elle peut accorder son soutien par le biais d'organismes ou de groupes d'organisations déterminés, dans le cadre de rubriques budgétaires fixes. Enfin, la Confédération peut attribuer des prix et organiser des concours. Une politique fédérale d'encouragement qui se veut essentiellement indirecte et structurelle doit recourir à des instruments qui garantissent une certaine régularité de l'encouragement, tels les deux derniers qui viennent d'être mentionnés. Mais il est souhaitable aussi de pouvoir répondre aux besoins particuliers des différents domaines de la création artistique.

Lorsque le contenu des projets susceptibles d'être encouragés nécessite une expertise, la Confédération doit s'appuyer sur l'appréciation de spécialistes. A cet effet, il faudra instituer, dans les domaines nouveaux où la Confédération exercera ses activités d'encouragement, des commissions spécialisées; c'est ainsi que pratiquent aujourd'hui déjà la plupart des cantons, de même que Pro Helvetia et l'OFC (dans le domaine du cinéma, des arts plastiques et des arts appliqués). Il est

souhaitable de prévoir, pour ces commissions d'experts, des mandats de durée limitée, de façon à assurer une rotation régulière des personnes, et respecter ainsi un certain pluralisme d'opinions. Il faut par ailleurs s'efforcer d'obtenir la participation de spécialistes étrangers, afin de favoriser d'une manière concrète le développement d'échanges culturels vivants.

Pour assurer la diversité et la vitalité de la culture, il faut tendre vers un équilibre entre encouragement de la «culture de base» et mesures propres à garantir la création culturelle de «haut niveau». Par leur nature, les formes indirectes et structurelles d'encouragement conviennent surtout à la culture de base. Mais celle-ci a constamment besoin d'être stimulée par la culture de haut niveau. Il convient donc également de mettre en œuvre des moyens suffisants pour cette dernière, afin que son rayonnement puisse rejaillir sur la création culturelle de base. Par conséquent, la Confédération, conformément au principe de la complémentarité, doit pouvoir intervenir aussi d'une manière directe et ponctuelle en faveur de la culture de haut niveau, lorsqu'une telle intervention peut profiter à la vie culturelle suisse dans son ensemble.

Tout ce qui vient d'être dit s'applique de manière analogue au domaine étranger, qui relève pour l'essentiel de la compétence exclusive de la Confédération (y compris de Pro Helvetia). Mais ici la distinction entre encouragement structurel et encouragement individuel, ou entre encouragement direct et indirect, revêt une importance secondaire. Ce qui importe ici, c'est, du point de vue de l'organisation, d'améliorer et de simplifier pour les créateurs et pour toutes les parties concernées les procédures et l'exercice des compétences. Les efforts de la Confédération doivent tendre à soutenir les échanges culturels de la façon la moins bureaucratique possible. A cet égard, les rapprochements qui s'opèrent en Europe au niveau politique et économique vont certainement faciliter les choses. Mais il faut veiller aussi à déceler à temps, afin d'y porter remède, les éventuels inconvénients que ces développements européens pourraient entraîner pour la création culturelle suisse.

A brève échéance, il convient de renforcer les activités actuelles de la Confédération. A plus long terme, il y aura lieu de s'engager dans d'autres domaines et d'entreprendre des tâches nouvelles. Mais en tout premier lieu, il faudra, sur la base du nouvel article constitutionnel – et conformément aux principes exposés au chiffre 231 – formuler des stratégies et des objectifs qui pourront servir de base de décision (en matière législative notamment).

Compte tenu de cette planification à long terme, il faudra, après l'acceptation de l'article constitutionnel, créer des groupes de travail dont la mission consistera à élaborer les stratégies nécessaires, en partant de la triade de l'encouragement de la culture et en tenant compte de tous les domaines de l'expression culturelle, et du domaine artistique en particulier. Il faudra également instituer des commissions chargées d'examiner les structures en place et les instruments actuels et de proposer des moyens de les optimiser. A cet égard, il conviendra aussi de prêter une attention particulière aux conditions-cadres, dont nous avons plusieurs fois déjà relevé l'importance. Dans ces commissions seront représentés, outre les services compétents de la Confédération – et si nécessaire des cantons et des communes –, les milieux intéressés.

233 Les nouveaux champs d'activité de la Confédération

Nous allons, dans le présent chapitre, esquisser les nouveaux champs d'activité de la Confédération, tels qu'ils se dessinent aujourd'hui déjà, et exposer comment il convient, selon nous, d'aborder les problèmes qui se posent dans ces domaines. Ce sera la tâche des groupes de travail mentionnés au chiffre 232 de définir en détail, dans des études approfondies et sous forme de projets concrets, la façon dont il conviendra de procéder.

233.1 La musique, la danse, le théâtre, la littérature

La première tâche consistera ici à élaborer des stratégies globales et intégrées dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et de la littérature, dont la Confédération ne s'est occupée jusqu'ici que de manière ponctuelle. Ces stratégies seront structurées de manière schématique et transparente; elles embrasseront toutes les parties de la triade de l'encouragement de la culture et mettront en évidence les liens que chaque domaine entretient avec les autres et avec l'ensemble.

Les travaux futurs de la Confédération dans ces domaines seront conçus de telle sorte que les activités qu'elle y exerce (en partie) déjà (Archives littéraires, Bibliothèque nationale, activités de Pro Helvetia, Phonothèque nationale, encouragement de la littérature pour la jeunesse) soient prises en considération et intégrées dans une structure d'ensemble cohérente. Dans un deuxième temps, il faudra fixer, pour la réalisation des projets nouveaux, un ordre de priorité qui tienne compte d'une part des besoins existants et qui, d'autre part, permette d'atteindre de façon optimale les objectifs de politique culturelle que nous avons esquissés plus haut.

233.2 Le livre et la lecture

L'encouragement du théâtre et de la littérature doit se compléter d'un effort d'encouragement du livre et de la lecture, et celui-ci doit faire l'objet d'une stratégie à part. Autrement dit, il faut mettre sur pied un programme global de promotion de la culture livresque et de la lecture, dont la portée s'étende de l'idée même de livre jusqu'à sa diffusion dans les bibliothèques. Dans ce domaine plus encore que dans les précédents, il faudra tenir compte des activités nombreuses et diverses que la Confédération exerce déjà (notamment le soutien de la Bibliothèque pour tous); ces activités seront inventoriées et leur efficacité vérifiée. Lorsqu'on aura dressé ce tableau des activités actuelles – et tenu compte, ici encore, du triple aspect de l'encouragement de la culture –, on établira un catalogue des activités nouvelles qu'il paraîtra souhaitable et raisonnable d'entreprendre. Le message que nous prévoyons de consacrer à la réorganisation de la Bibliothèque nationale suisse constituera un premier pas dans cette direction.

En ce qui touche la promotion de la lecture, il faudra concentrer nos efforts sur les activités de diffusion. Dans tous les domaines de l'encouragement du livre et de la lecture, il faudra prêter une attention toute particulière à la question de l'anima-

tion sous ses différents aspects. Enfin, nous pensons qu'il sera possible, avec un programme aussi complet d'encouragement du livre et de la lecture, de tenir compte des demandes formulées dans les postulats Hafner Ursula (88.353, N 23. 6. 88) et Danuser (90.446, N 22. 6. 90), tous les deux relatifs à la littérature pour la jeunesse, et dans le postulat Daepf, qui concerne l'éducation des adultes (90.954, N 22. 3. 91).

233.3 La conservation des biens culturels

Ce domaine comprend essentiellement la promotion des musées ainsi que la conservation des monuments historiques, la protection du patrimoine culturel et les médiathèques. Ici aussi, des travaux ont déjà été entrepris (notamment la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage, LPN) et des activités existent déjà, dont il faudra dresser un tableau d'ensemble. Mentionnons ici le postulat de la commission du Conseil national (Phonothèque et vidéothèque centrale, ad 87.061, N 5. 10. 89; E 19. 9. 90), qui prie le Conseil fédéral de rechercher des solutions en vue de la création, dans le cadre d'institutions existantes ou à créer, d'une phonothèque et vidéothèque centrale. Il nous paraît souhaitable à l'avenir de collaborer étroitement non seulement avec les autorités cantonales et communales, mais encore avec des institutions ou des personnes privées et avec les différentes institutions de la Confédération (notamment les Archives fédérales, le MN et la BN). On veut ainsi créer de nouvelles synergies et éviter une dispersion des énergies et des moyens, comme il arrive quand on laisse les initiatives naître ici et là, sans concertation.

233.4 L'encouragement de manifestations

Tout en poursuivant ces activités plutôt traditionnelles, on s'engagera aussi dans des voies nouvelles. Ici encore, tout commencera par un travail de planification et par l'établissement d'un tableau détaillé des besoins. Notre intention est d'élaborer une stratégie d'encouragement des manifestations par la Confédération. Nous disposerons ainsi de bases sur lesquelles appuyer les activités complémentaires de la Confédération, qui font l'objet du 3^e alinéa de notre projet d'article constitutionnel. Le but de ce travail sera de déterminer dans quels cas et sous quelle forme la Confédération va soutenir des manifestations et des établissements, y compris au niveau local et régional, et dans quels cas elle va faire appel à ses propres établissements et à ses propres moyens. En tout cela, la Confédération devra procéder de façon à remplir aussi bien sa fonction compensatoire que sa mission consistant à agir dans l'intérêt de l'ensemble de la Suisse. A cet égard, nous vous renvoyons au postulat Meyer de 1976, dont nous avons proposé le classement (voir ch. 141).

233.5 L'information et la documentation

Le monde de la culture doit être relié au public et disposer de divers canaux pour faire connaître ses activités. Aussi est-il indispensable de recenser les besoins non

seulement des créateurs, mais aussi du public intéressé, en matière d'information et de documentation, et de proposer des solutions aux problèmes qui se posent dans ce domaine. Pour ce faire, la politique d'encouragement de la culture doit elle-même pouvoir s'appuyer sur une information aussi ample que possible en ce qui touche la création et la participation de la population à la vie culturelle. C'est à cette nécessité que répond la mise en place progressive, à l'Office de la statistique, d'un système d'indicateurs culturels, qui fournit d'importantes informations sur l'ampleur, dans tous les secteurs de la culture, des activités culturelles et sur le volume des dépenses financières.

L'information culturelle est une tâche d'intérêt national, utile aux échanges à l'intérieur de la Suisse et avec l'étranger. Lors de l'élaboration d'une stratégie dans le domaine de l'information et de la documentation, on ne pourra pas ignorer le projet *DISCUS* de la fondation Stapferhaus, qui vise à mettre sur pied un réseau reliant les organismes de promotion de la culture. Nous vous renvoyons également ici au postulat Onken (Information culturelle, 88.405, E 16.6.88) qui invite notamment le Conseil fédéral à faciliter l'accès aux informations de caractère culturel, et qui propose soit de créer un service d'information culturelle, soit d'étudier une solution décentralisée. Enfin, il faut mentionner l'existence de la Commission fédérale de l'information scientifique (CIS), instituée par le Conseil fédéral et dont la mission consiste à promouvoir une politique nationale en matière d'information *scientifique*, et à formuler des recommandations dans ce domaine. Cette commission, qui exerce parallèlement ses activités dans un domaine complémentaire de la diffusion de l'information culturelle, étudie la réalisation de différents centres d'information scientifique, dont un concerne les *Helvetica*.

233.6 L'encouragement de la formation

L'encouragement de la formation doit tenir compte de toutes les parties de la triade et de tous les domaines de la culture. Il n'y a pas lieu de rien changer à la répartition actuelle des compétences en la matière; la formation et l'éducation doivent rester l'affaire des cantons. Il nous semble toutefois utile d'examiner – dans la perspective notamment des rapprochements européens – dans quelle mesure la Confédération doit subventionner les écoles et académies cantonales et régionales à caractère culturel-artistique. De telles subventions sont possibles en vertu du 2^e alinéa du texte proposé.

233.7 Une sécurité sociale pour les créateurs

La sécurité sociale tient une place essentielle dans l'amélioration des conditions-cadres de la vie culturelle. Dans ce domaine également, nous nous proposons d'élaborer un modèle global, qui ne se limite pas à la question de la prévoyance vieillesse (voir postulat Blum; Prévoyance-vieillesse. Ecrivains et artistes, 76.408, N 24.6.77), mais qui étudie dans son ensemble, sous l'angle juridique, le problème des assurances (sociales) des créateurs. Nous avons déjà fait allusion, dans notre message de 1984 concernant l'initiative en faveur de la culture et le contre-projet,

à la recommandation de l'UNESCO de 1980 relative à la situation sociale des créateurs. Les ministres de la culture de la Communauté européenne ont arrêté le 18 décembre une résolution prévoyant l'utilisation accrue du fond social européen en faveur des artistes (85/C 2/02).

Comme nous l'avons également écrit dans le message de 1984 (voir celui-ci, ch. 614.3), il faut en Suisse aussi mettre en place un système minimum de sécurité sociale pour cette catégorie de la population. Ce système doit tenir compte, dans le droit privé et – là où c'est nécessaire – dans le droit public, de l'irrégularité des revenus des créateurs. Nous sommes d'avis que le principe de la subsidiarité doit être observé dans ce domaine: les prestations et les ressources propres des créateurs et de leurs promoteurs doivent opérer d'abord, le soutien de l'Etat ne prenant le relais que là où c'est indispensable. Rappelons que dans notre avis du 9 mars 1987 sur la motion Morf (Activités culturelles. Deuxième pilier, 86.591), nous avons affirmé la nécessité de procéder à un examen approfondi de toutes ces questions. Cette intervention a été classée le 17 mars 1989 par le Conseil national, la discussion demandée par son auteur étant toujours en suspens au terme de deux ans.

233.8 Mesures fiscales

Il faut procéder à un examen détaillé des normes fédérales en matière de droit fiscal afin de déterminer des mesures fiscales appropriées, susceptibles de favoriser un enrichissement de la vie culturelle en général et d'inciter les institutions privées à intensifier leurs activités d'encouragement de la culture. Il faut songer aussi à des mesures en faveur des créateurs, des organisateurs et des «destinataires» de la culture. Nous faisons remarquer dans notre message de 1984 que de telles mesures ne pouvaient être mises en œuvre qu'en s'appuyant sur les articles constitutionnels relatifs à la fiscalité.

Ce problème, dont s'occupe activement aussi l'Union suisse des fondations culturelles, a suscité un vif intérêt et un large soutien au Parlement. La commission du Conseil national a déposé sur cette question une motion, laquelle a été transmise par les deux Chambres. Dans notre réponse du 22 février 1989 à une interpellation du conseiller national Ernst Mühlemann demandant des avantages fiscaux en faveur des créateurs, nous avons redit la nécessité d'agir dans ce domaine. A la suite du résultat négatif de la votation de 1986, nous avons, il est vrai, renoncé provisoirement à ouvrir le dossier. Nous comptons remettre l'ouvrage sur le métier lorsqu'il existera un article constitutionnel sur la culture.

233.9 Autres mesures visant à améliorer les conditions-cadres

Outre les mesures touchant la sécurité sociale et la fiscalité, la Confédération peut, dans d'autres domaines encore, prendre des mesures indirectes propres à rendre plus favorables les conditions-cadres de la vie culturelle en Suisse. Citons ici, comme exemple, le postulat Morf, dont le thème (Expositions d'œuvres d'art. Prise en charge de l'assurance, 84.500, N 19. 3. 85) est aussi un sujet de préoccupation important de l'Union suisse des fondations culturelles. Notre intention

est d'établir un catalogue d'autres mesures du même type, d'étudier à fond chacune d'elles, puis d'établir sur cette base un vaste programme visant à optimiser dans leur ensemble les conditions-cadres de la vie culturelle.

Dans ce contexte, nous vous renvoyons aussi à deux postulats pendants: le postulat Petitpierre (Identité nationale. Renforcement 88.420, N 23. 6. 88) et le postulat Gadiant (Identité nationale. Renforcement 87.958, E 16. 6. 88). Ces deux interventions, au contenu à peu près identique, proposent que soient examinées sous l'angle économique et sous l'angle de la politique des langues et des médias différentes mesures propres à promouvoir l'identité nationale. Un groupe de travail interdépartemental institué par l'OFC a passé en revue et analysé les mesures qui sont aujourd'hui déjà appliquées dans ces domaines. Le rapport final de ce groupe de travail établira dans quelle mesure les demandes formulées dans les deux postulats pourront être satisfaites par la révision que nous avons proposée de l'article constitutionnel sur les langues et par la création d'un article constitutionnel sur l'encouragement de la culture. Nous prévoyons de sanctionner ce rapport et de le soumettre au Parlement dans le courant de la présente législature.

233.10 Le domaine des médias

Il faudra suivre avec attention à l'avenir le problème des rapports entre la culture et les médias (de droit public et privé), et celui du traitement par les médias des phénomènes et réalités culturels. Les médias électroniques surtout, mais aussi les médias imprimés à gros tirage, jouent dans notre société un rôle essentiel en tant que lieu où se façonne et où s'exprime l'opinion. Aussi nous nous proposons, avec la collaboration de représentants du monde des médias, et en tenant compte des travaux préliminaires déjà accomplis (notamment la loi sur la radio et la télévision), d'étudier les relations entre les médias et la culture. Suivant les résultats auxquels nous parviendrons, nous envisageons, dans la mesure de nos possibilités, d'étendre à ce domaine notre politique culturelle. Une mesure concrète pourrait consister à décharger ou à soutenir la SSR au niveau structurel: cela pourrait concerner par exemple les orchestres dont cette organisation assure le fonctionnement.

233.11 Les échanges culturels avec l'étranger

Les relations culturelles de la Suisse avec l'étranger doivent être réexaminées et réorganisées en profondeur. Ces relations doivent consister d'abord dans des échanges, comme le dit notre projet de texte constitutionnel. Elles doivent être avant tout une source de vitalité et d'enrichissement tant pour la Suisse que pour nos partenaires étrangers. Nous avons exposé déjà, dans notre message du 18 mars 1991 concernant les aides financières à la fondation Pro Helvetia pour les années 1992-1995 (FF 1991 I 1425), quels défis nouveaux les échanges culturels avec l'étranger auront à relever. Ceux-ci résultent principalement des mutations survenues dans le sillage des récents développements politiques en Europe, mais aussi d'une nouvelle formulation des besoins dans le domaine de la coopération avec le tiers monde.

Nous considérons qu'une réorganisation et un réaménagement des structures des activités culturelles de la Suisse à l'étranger doivent tendre à éliminer toute lourdeur administrative et à accroître la transparence (voir aussi ch. 232). Notre intention est de créer, pour discuter de ces problèmes, un groupe de travail, auquel participeront tous les services intéressés, en particulier le DFAE et le DFI, et dont la tâche consistera à élaborer un modèle pour nos échanges culturels.

233.12 L'interculturalité

Ce dernier champ d'activité dans lequel nous comptons nous engager est en rapport avec le précédent. En effet, non seulement les relations entre Etats sont devenues plus étroites et plus directes, mais notre territoire abrite une importante population issue d'autres cultures. Nous avons déjà fait allusion à ce phénomène, que recouvrent les termes de *société multiculturelle* et d'*interculturalité*. Nous pensons aussi qu'un accroissement des contacts avec d'autres cultures a des effets favorables sur la vie culturelle de la Suisse. Par conséquent, toute nouvelle conception des activités de la Confédération en matière d'encouragement de la culture devra prêter une attention toute particulière, au moins sur le plan des idées, à la question de l'interculturalité.

234 La législation

En ce qui concerne la législation qui viendra s'appuyer sur l'article constitutionnel sur l'encouragement de la culture, plusieurs possibilités se présentent. Nous sommes d'avis que nos principes politiques et fédéralistes s'opposent à l'élaboration, dans le domaine de l'encouragement de la culture, d'une loi-cadre générale, qui déléguerait expressément des compétences déterminées. Une telle loi ne serait d'ailleurs pas ici adaptée. Le présent message montre assez combien le domaine de la culture est hétérogène et combien les tâches de la Confédération sont diverses et variées en ce domaine. Une loi unique qui prétendrait couvrir tous les besoins et tous les domaines de l'encouragement de la culture ne serait guère à même de répondre à la diversité des exigences. Il en résulterait au contraire une uniformisation et une schématisation que nous ne souhaitons pas.

Plutôt qu'une loi-cadre, on peut imaginer d'élaborer plusieurs lois spécifiques aux différents domaines de l'encouragement de la culture. On pourrait en effet arrêter des lois analogues à la loi sur le cinéma dans tous les autres domaines d'expression artistique, et réglementer ainsi les activités de la Confédération dans chacun de ces domaines. Mais cette manière de procéder nous semble peu appropriée, car elle ne permettrait pas de prendre suffisamment en considération les phénomènes culturels qui ne se laissent pas classer dans tel ou tel secteur artistique et elle ne tiendrait pas compte du fait qu'à notre époque il n'y a plus de frontière nette entre ces secteurs. La conséquence serait que nombre de phénomènes culturels ne seraient couverts par aucune des lois particulières qu'on aurait édictées. En outre, nous considérons que c'est une erreur de vouloir segmenter le domaine de la culture en plusieurs secteurs. Une politique culturelle adaptée aux besoins doit pouvoir faire jouer des synergies et conjuguer, pour trouver des solutions, des énergies de natures diverses.

Une troisième option, enfin, consisterait à édicter une loi-cadre pour chacun des trois domaines que comporte la triade de l'encouragement de la culture. Tout en maintenant que cette triade doit être prise en considération lors de l'application d'une future politique d'encouragement de la culture, il nous faut écarter également cette solution, qui souffre, comme la précédente, des désavantages liés à une conception par trop rigide et à une fragmentation sectorielle de la législation. Une loi fédérale concernant la sauvegarde de la culture, par exemple, devrait couvrir aussi bien le domaine des bibliothèques et des archives que celui des musées, tout en étant adaptée également aux besoins de la conservation des monuments et à la protection du patrimoine culturel. Il nous semble qu'une telle approche reviendrait à forcer les possibilités législatives, en associant des matières hétérogènes dans une même réglementation, qu'on ne pourrait plus dès lors faire cadrer avec les besoins.

Il faudra donc légiférer de manière ponctuelle, de façon à accorder les normes juridiques à leur objet. Les analyses esquissées au chiffre 233 concernant les nouveaux champs d'activité de la Confédération indiqueront où et comment il y aura lieu de légiférer. On garantira ainsi que les activités de la Confédération en matière d'encouragement de la culture, loin de dépasser leurs objectifs, se limiteront à trouver des solutions là où c'est indispensable, conformément au principe de la subsidiarité et à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Par ailleurs, cette manière de procéder permettra d'intégrer judicieusement les textes de loi déjà existants et, dans certains cas, de réviser ceux-ci pour y inclure des domaines nouveaux. Enfin, cette approche permettra d'échelonner nos projets dans le temps et d'adapter le rythme des travaux législatifs aux exigences des travaux de conception et de planification.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Confédération

Le budget global de l'Office fédéral de la culture s'élève pour l'année courante à 132,8 millions de francs. A ce montant s'ajoutent les 23 millions de francs qui ont été attribués à la fondation Pro Helvetia. Les sommes budgétisées pour les années qui viennent montrent que nous ne prévoyons pas un accroissement brutal des dépenses pour la période qui suivra l'adoption d'un article sur l'encouragement de la culture, – on peut s'en persuader aussi à la lecture du chapitre où nous présentons notre programme de politique culturelle (voir ch. 232 et 233). Nous entendons tout d'abord mesurer exactement les besoins, préparer des conceptions de base puis entreprendre les travaux législatifs nécessaires. Par ailleurs, il est prévu à court terme d'intensifier les activités que la Confédération assume déjà. Nous souhaitons pour ce faire inscrire dans le plan financier pour 1994 et 1995 un total de 12 millions de francs, qui serviront principalement à développer des activités d'encouragement de la culture existantes.

En ce qui concerne les besoins financiers et les besoins en personnel de Pro Helvetia, nous vous renvoyons, pour les années 1992 à 1995, à notre message du 18 mars 1991 (FF 1991 I 1425); par un arrêté fédéral du 26 septembre 1991, les

Chambres fédérales ont déjà accepté, en augmentant légèrement le montant, notre proposition concernant les aides financières destinées à Pro Helvetia pour les quatre années à venir. Lorsque nous vous présenterons, au terme de cette période, une nouvelle demande concernant la poursuite de ce financement, nous aurons vraisemblablement achevé nos travaux d'ajustement des structures (voir ch. 232).

Les autres conséquences financières de notre projet de révision constitutionnelle ne pourront être évaluées, sur la base de projets concrets, que lorsqu'auront été établis des modèles d'action dans les différents domaines. Il y aura lieu, le moment venu, de tenir compte également de la politique financière. Il n'est pas impossible qu'on ait alors à fixer un ordre de priorités, ce qui, la mise en œuvre de notre politique devant se faire par étapes, ne devrait pas poser de problèmes majeurs. Il ne paraîtrait guère raisonnable, par ailleurs, d'augmenter les moyens accordés à des services extérieurs à l'administration – au nombre desquels il faut compter en un certain sens Pro Helvetia – sans augmenter simultanément la marge de manœuvre de la Confédération, là où elle exerce des responsabilités directes.

Les réflexions qui précèdent s'appliquent également dans le domaine du personnel. A court terme, les travaux d'élaboration de modèles d'action nécessiteront la création de deux postes supplémentaires. Les besoins en personnel qui résulteront ultérieurement des travaux d'exécution devront être motivés et justifiés sur la base des différents projets.

312 Cantons et communes

Le 1^{er} alinéa du texte que nous proposons, où sont définis les buts de l'article constitutionnel, présente l'encouragement de la culture comme une tâche commune que la Confédération et les cantons accomplissent «*dans les limites de leurs compétences*». Les cantons et les communes sont également cités comme partenaires de la Confédération dans les deux alinéas qui suivent. Cette coresponsabilité constituera suivant les cantons et les communes une charge très variable. Nombre de cantons et de collectivités, en effet, disposent déjà en matière d'encouragement de la culture d'instruments développés, alimentés par des ressources financières appréciables. Comme nous l'avons noté au chiffre 124, c'est là le résultat d'une évolution commencée il y a plusieurs années. L'inscription dans la constitution d'une compétence fédérale en matière d'encouragement de la culture n'aura à cet égard guère de conséquences et n'entraînera pas d'augmentation directe des dépenses des cantons. Comme la Confédération exercera aussi à long terme une action compensatoire et complémentaire, il faut s'attendre au contraire à ce que certaines collectivités se voient déchargées de tâches structurelles en rapport avec des projets et des besoins nouveaux.

32 Autres conséquences

La révision constitutionnelle que nous proposons devrait être suivie à plus ou moins long terme, notamment au niveau de la Confédération, de conséquences dans le domaine de la législation. Nous vous renvoyons à ce sujet aux chiffres 233 et 234.

4 Programme de la législation

Le présent projet a été annoncé dans le rapport sur le programme de la législation 1987-1991 (FF 1988 I 353, ch. 2.16).

5 Rapports avec le droit européen

Nous avons évoqué à plusieurs reprises, dans les pages précédentes, les dimensions nouvelles qui caractérisent la politique culturelle dans le contexte international (voir ch. 126, 21, 222.3, 232, 233.11). La suppression des barrières économiques au sein de la communauté des Etats européens, corollaire de la création d'un vaste espace économique commun, devrait contribuer à renforcer l'importance de la culture comme facteur de préservation et de définition de l'identité des citoyennes et citoyens de ce pays.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) du 4 novembre 1950 (RS 0.101), que la Suisse a ratifiée le 28 novembre 1974, ne contient pas de disposition spéciale concernant la culture. Notre point de vue selon lequel la politique culturelle doit viser à créer des conditions-cadres favorables au libre épanouissement des besoins artistiques et culturels des citoyennes et des citoyens, est sans conteste en accord avec la philosophie de cet accord international.

La Communauté européenne (CE) s'est exprimée dans un grand nombre de publications et, d'une manière plus impérative, par des directives, résolutions et recommandations, sur différentes questions, dont certaines concernent le domaine de la culture; elle a également – dans le domaine – dans le domaine de cinéma, par exemple – mis en œuvre des projets d'ordre culturel. Notre conception de la politique culturelle est en accord avec les vues de la CE. Concrètement, là où des conflits d'intérêt risquent de surgir avec les normes impératives du droit de la CE, il conviendra d'examiner le cas échéant, dans le cadre de la législation d'exécution de l'article constitutionnel, si telle ou telle mesure d'encouragement prévue doit être adaptée aux normes de la CE.

Le Conseil de l'Europe a maintes fois souligné l'importance de la culture pour la coexistence pacifique des Etats en Europe et pour l'épanouissement personnel des citoyennes et des citoyens. Sauvegarder le patrimoine culturel, favoriser la création et le développement de la culture, promouvoir la diversité culturelle et l'accès au monde de la culture, tous ces propos coïncident avec la politique pratiquée par le Conseil de l'Europe.

Arrêté fédéral
concernant l'introduction dans la constitution fédérale
d'un article sur l'encouragement de la culture

Projet

(art. 27^{septies} *est.*)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 6 novembre 1991¹⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

Art. 27^{septies} (nouveau)

¹ La Confédération et les cantons encouragent, dans les limites de leurs compétences, la vie culturelle dans sa diversité et la compréhension des valeurs culturelles au sein de la population.

² La Confédération peut soutenir les cantons, les communes et les milieux privés dans leurs efforts visant à sauvegarder le patrimoine culturel, à promouvoir la création culturelle et à favoriser l'accès à la culture. Ce faisant, elle tient particulièrement compte des intérêts des régions et des groupes de population peu favorisés.

³ La Confédération peut compléter les efforts des cantons, des communes et des milieux privés en prenant elle-même des mesures visant notamment à:

- a. Réaliser des tâches culturelles d'importance nationale;
- b. Favoriser les échanges culturels en Suisse et avec l'étranger.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

34909

¹⁾ FF 1992 I 515

Message concernant l'introduction dans la constitution d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27septies cst.) du 6 novembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.073
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.02.1992
Date	
Data	
Seite	515-570
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 867

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.