



Compensation des charges dans le domaine de la culture: discussion de principe de l'art. 48a de la Constitution fédérale et suite des travaux

Considérations du Secrétariat général

- 1 Dans sa lettre du 20 avril 2017, la conseillère d'Etat zurichoise Jacqueline Fehr, directrice cantonale de la Justice et de l'Intérieur, a demandé à ce qu'une discussion soit menée au sein de la Conférence des directeurs cantonaux de la culture sur la mise en œuvre de l'art 48a de la Constitution fédérale, plus particulièrement sur la déclaration de force obligatoire générale et l'obligation d'adhérer à des conventions intercantionales dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale.
- 2 Lors de sa séance du 7 septembre 2017, le Comité de la CDIP a donné mandat à la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC) de préparer ce dossier, en lui demandant d'examiner en particulier la question des compétences en la matière, étant donné qu'en vertu de l'*accord-cadre du 24 juin 2005 sur la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI)* la péréquation financière relève de la Conférence des gouvernements cantonaux ou de la Conférence des directeurs cantonaux des finances.
- 3 Le Secrétariat général a alors procédé à une analyse de l'art. 48a Cst. concernant les institutions culturelles d'importance suprarégionale, dans laquelle il parvient à la conclusion que la thématique du financement desdites institutions ne relève en aucun cas de la politique purement financière. Les objectifs de la RPT et les instruments mis à disposition par cette dernière sont certes issus de la politique financière et servent à la compensation financière des charges liées à la position centrale de grandes agglomérations cantonales, la négociation de tels accords n'a guère de chances d'aboutir sans un débat de politique culturelle.
- 4 La CDAC refuse d'aborder la question de la compensation des charges dans le domaine de la culture au niveau national au motif que les régions sont responsables du traitement des aspects concrets de cette compensation. Dans son rapport, elle souligne qu'il ne saurait y avoir de compétence nationale dans ce domaine en raison de la diversité des réalités régionales. Comme le montre l'enquête menée par la CDAC, la Suisse romande s'oppose expressément à tout système de compensation des charges au profit du lancement de projets communs (mutualisation); la Suisse orientale a de son côté résolu la question en concluant la *convention sur la compensation des charges culturelles en Suisse orientale* et ne veut donc pas que le sujet soit traité au niveau national; les membres de la CDAC de Suisse centrale sont eux aussi majoritairement d'avis que le cas de l'accord de coopération intercantonale dans le domaine des institutions culturelles suprarégionales évoqué dans la lettre du 20 avril 2017 par le canton de Zurich doit rester traité au niveau des cantons concernés. La CDAC envisage néanmoins d'examiner la possibilité de développer la coopération de l'ensemble des cantons dans le domaine de la culture à travers notamment la création d'une base juridique.
- 5 Le 15 mai 2018, la Conférence des cantons membres de l'ILV a adressé à la Conférence des directeurs cantonaux de la culture une proposition de démarche. Elle suggère que les éléments soulevés dans son document de base soient examinés par la CDIP dans le cadre d'une expertise externe.

- 6 Le Secrétariat général propose d'adhérer à la proposition de l'ILV. Les questions de fond peuvent être discutées dans le cadre d'un projet au niveau national, sans que cela constitue pour autant une décision anticipée en faveur de solutions nationales. Un projet assorti d'une proposition de financement devrait être présenté au Comité de la CDIP.

Décision de la Conférence des directeurs cantonaux de la culture

- 1 La compensation des charges dans le domaine de la culture relève de la compétence des directrices et directeurs cantonaux de la culture.
- 2 Le Secrétariat général de la CDIP est chargé d'élaborer à l'attention du Comité de la CDIP un projet d'étude comprenant une solution de financement.

Berne, le 21 juin 2018

Conférence des directeurs de la culture

Au nom de la Conférence:

sig.

Susanne Hardmeier
Secrétaire générale

Annexe:

- *Mise en œuvre de l'art. 48a, let. d, de la Constitution; démarche proposée, décision de la Conférence des cantons membres de l'accord régional ILV du 14 mai 2018*

Notification:

- Membres de la Conférence des directeurs de la culture
- Membres de la CDAC
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

La présente décision sera publiée sur le site web de la CDIP.

410-8.1 Wi



Mise en œuvre de l'art. 48a, let. d, de la Constitution; démarche proposée

Démarche proposée par la Conférence des cantons membres de l'accord régional de péréquation intercantonale en matière culturelle (ILV) des cantons de ZH, LU, UR, SZ, ZG, AG concernant la demande du canton de Zurich à la CDIP

Thème

Possibilités de concevoir la compensation des charges en matière de culture comme un sous-domaine de la RPT et de la mettre en œuvre conformément à l'art. 48a, let. d, Cst.; institutions culturelles d'importance suprarégionale (abrégé: mise en œuvre de l'art. 48a, institutions culturelles d'importance suprarégionale)

14 mai 2018

1. Contexte

1.1. Historique

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) est entrée en vigueur en 2008. L'équilibrage des ressources est basé sur les potentiels variant d'un canton à l'autre, celui des charges sur les charges géographiques, topographiques et sociodémographiques particulières. La compensation des cas de rigueur a permis en complément d'atténuer les pertes financières des cantons disposant de faibles ressources lors du passage de l'ancienne à la nouvelle péréquation. En outre, la RPT a donné aux cantons le mandat d'indemniser directement entre eux, horizontalement, les charges des centres. L'équilibrage des ressources de même que la coopération intercantonale prévoyant une compensation intercantonale des charges se fondent sur la Constitution.

Les cantons sont tenus de réglementer neuf domaines dans le cadre de la péréquation horizontale (art. 48a Cst.); c'est le quatrième pilier de la RPT. Conformément à l'art. 48a, let. d, Cst., cela vaut aussi pour les institutions culturelles d'importance suprarégionale.¹ La coopération intercantonale avec compensation des charges est un élément important de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). La compensation intercantonale des charges en matière culturelle est par conséquent une obligation prévue par le droit fédéral.²

Dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, les régions suivantes ont à ce jour mis en œuvre une forme de réglementation de la compensation: les deux Bâle (en 1997), la Suisse orientale (depuis 2009) ainsi que ZH, LU avec AG et les cantons de Suisse centrale (depuis 2010, sous l'acronyme ILV). Les cantons de Suisse occidentale coopèrent également, mais cette coopération porte sur des projets et non sur le cofinancement d'institutions culturelles d'importance suprarégionale.

La situation actuelle dans les régions est décrite ci-après. Il s'agit d'indications fournies par celles-ci et reprises dans le présent document sans évaluation ou commentaire.

1.2. La convention des deux Bâle

Accord culturel entre les deux cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne

Il existe depuis 1997 un accord entre les deux cantons sur le financement partenarial des institutions culturelles domiciliées à Bâle-Ville et dont l'offre s'adresse à l'ensemble de la région. Cet accord régit le niveau de la participation du canton de Bâle-Campagne aux dépenses culturelles du centre, l'affectation



des fonds, les compétences décisionnelles concernant l'allocation de ces derniers ainsi que le reporting et le controlling. Le canton de Bâle-Campagne consacre un pour cent de ses recettes fiscales issues des personnes physiques à un forfait culturel annuel (calculé comme moyenne des deux dernières années). A la signature de l'accord en 1997, cela représentait 6,08 millions de francs; pour l'année en cours, le montant devrait être d'environ 11 millions. Les fonds peuvent être employés pour contribuer à l'exploitation d'institutions domiciliées à Bâle-Ville et dédiées à l'art contemporain. Les musées de même que les institutions d'arts visuels et de littérature sont exclus. Outre la section *Fonds institutionnels*, il existe une section *Fonds disponibles* qui peut verser des allocations ponctuelles à des projets spéciaux ou des contributions transitoires pour une durée limitée. La section institutionnelle du forfait culturel soutient actuellement en tout 14 institutions de Bâle-Ville, actives principalement dans le domaine de la musique et des arts scéniques. Les deux chefs de département concernés (Département présidentiel de Bâle-Ville et Département de l'éducation, de la culture et du sport de Bâle-Campagne) décident conjointement de l'affectation des fonds. Le reporting et le controlling sont assurés par la section Culture du canton de Bâle-Ville, sauf dans le cas où les institutions sont financées uniquement par le forfait culturel et ne reçoivent pas de contribution de l'Etat émergeant au budget cantonal de Bâle-Ville; c'est alors *kulturelles.bl* qui en est chargé.

Résiliation de l'accord culturel actuel et élaboration d'un nouvel accord (publication prévue pour l'été 2018)

Le canton de Bâle-Campagne a présenté en 2015 sa stratégie financière 2016–2019 au Gouvernement du canton de Bâle-Ville, annonçant en particulier son intention de dénoncer l'accord culturel à fin 2016. Les négociations qui ont suivi entre les deux gouvernements ont débouché sur un accord de partenariat, qui stipule que Bâle-Ville allégerait Bâle-Campagne d'un total de 80 millions de francs pendant les années 2016–2019. La décision est soumise à plusieurs réserves, l'une d'entre elles étant que l'accord culturel ne pouvait être résilié avant la fin 2020. Les institutions concernées ont ainsi bénéficié de sécurité pour leur planification jusqu'à fin 2020, et on a gagné du temps pour négocier. Dans le cadre des négociations globales ultérieures entre les deux gouvernements, la décision a été prise de ramener l'indemnisation des dépenses culturelles du centre à 5 millions de francs par an à titre de mesure d'allègement en faveur du canton de Bâle-Campagne, avec effet en 2021. Afin de garantir l'existence des institutions concernées, le Gouvernement de Bâle-Ville a annoncé qu'il compenserait les 5,1 millions de francs ainsi perdus (calcul reposant sur le forfait culturel de 2016, qui se montait à 10,1 millions).

Ces décisions doivent toutefois encore être confirmées par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple. Les jalons posés dans le cadre des négociations globales prévoient que les ressources mises à disposition par Bâle-Campagne resteront affectées aux dépenses culturelles du centre occasionnées par des institutions à caractère régional et que les musées resteront exclus. A l'avenir, le canton de Bâle-Ville aura toute compétence concernant l'utilisation de ces ressources. Un nouvel accord culturel entre les deux cantons est en cours d'élaboration et devrait être approuvé par les deux gouvernements et transmis aux deux parlements en été 2018.

1.3. L'accord de Suisse orientale

L'accord sur la coopération intercantonale et la compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale est en vigueur depuis 2010. Il prévoit que les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures et Thurgovie versent une contribution annuelle au canton de Saint-Gall en fonction de la proportion respective des visiteurs de la salle de concert et de théâtre de Saint-Gall issus de ces cantons. Les calculs se basent sur la contribution du canton de Saint-Gall à l'exploitation de la salle de concert et de théâtre, avec une réduction de 20 % à titre de contribution du lieu d'implantation; la subvention annuelle de la Ville de Saint-Gall à la salle de concert et de théâtre n'est pas prise en compte dans la compensation des charges. Le montant de la contribution compensatoire est adapté chaque année au coût de la vie. Un relevé des flux de visiteurs est effectué tous



les trois ans. L'accord est entré en vigueur après que deux cantons, dont le canton siège, ont déclaré leur adhésion.

L'accord intercantonal met non seulement en œuvre l'obligation pour les cantons de coopérer en compensant leurs charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, qui découle de l'art. 48a, al. 1, let. d, de la Constitution fédérale (RS 101) en lien avec l'art. 10, al. 3, et l'art. 11, let. c, et l'art. 12 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC; RS 613.2); il participe également de la mise en œuvre de la loi cantonale sur les contributions à la Société Concert et théâtre de Saint-Gall édictée par le Grand Conseil le 3 juin 2009.

1.4. L'accord de Suisse centrale, Zurich et Argovie (ILV)

L'accord de coopération intercantonale dans le domaine des institutions culturelles suprarégionales (ILV) de la région Zurich–Argovie–Suisse centrale est entré en vigueur en 2010. Il a pour membres Zurich, Argovie, Schwyz, Zoug et Uri; Obwald et Nidwald versent des contributions volontaires dans le cadre de l'accord. L'ILV stipule que les cantons participent financièrement aux contributions publiques de Zurich et de Lucerne aux bâtiments et à l'exploitation de six institutions culturelles suprarégionales (à Zurich: Opernhaus, Schauspielhaus, Tonhalle; à Lucerne: KKL Luzern, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester). Chacune de ces six institutions relève la proportion de visiteurs issus des différents cantons membres de l'accord pour calculer le montant de leurs contributions respectives. Comme Zurich et Lucerne bénéficient d'avantages en tant que lieu d'implantation des institutions culturelles suprarégionales, ils accordent des réductions prédéfinies aux autres membres de l'accord. En contrepartie, ces derniers renoncent à intervenir dans l'exploitation des institutions.

Plusieurs événements et interventions politiques ont remis cet accord en question:

- canton de Schwyz: dénonciation de l'accord avec effet à fin 2021; le Gouvernement veut verser des contributions volontaires prélevées sur le fonds des loteries à partir de 2022.
- canton de Zoug: Zoug a décidé que les contributions ILV seraient versées temporairement par le fonds des loteries jusqu'à ce que les avoirs de ce dernier tombent à 10 millions. Une motion du groupe UDC non encore traitée demande la résiliation de l'accord de péréquation des charges en matière de culture.
- canton d'Argovie: une motion parlementaire demandait en 2016 la sortie de l'accord. Le Gouvernement argovien a recommandé le rejet de la motion. Le Grand Conseil en a alors fait un postulat demandant au Gouvernement de renégocier l'accord afin de réduire les contributions et de les transformer en forfaits.

Les cantons de Zurich et Lucerne craignent l'effet de signal que pourraient avoir ces événements politiques, conduisant à un net affaiblissement de l'accord, voire à une totale remise en question de celui-ci. Les tentatives menées jusqu'ici pour convaincre d'autres cantons d'adhérer à l'accord, et de mettre ainsi encore mieux en œuvre le mandat fédéral, n'ont pas été couronnées de succès. La situation financière tendue dans plusieurs cantons contribue aux difficultés rencontrées. Zurich a par conséquent décidé de se tourner vers la CDIP afin d'aborder à l'échelon suisse la question de la mise en œuvre de l'art 48a, let. d, Cst. et d'étudier de nouvelles pistes pour la compensation des charges culturelles suprarégionales ou de nouvelles formes de coopération monétaire dans le domaine de la culture. Si les cantons trouvent ensemble une solution pour la mise en œuvre de ce mandat constitutionnel, ils pourront éviter une éventuelle intervention de la Confédération.

1.5. La coopération romande en matière de promotion culturelle

Les cantons de Suisse romande n'ont pas fait usage des dispositions de l'art. 48a de la Constitution fédérale, donnant la priorité à la coopération multilatérale au sein de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP). A cet effet, ils ont inscrit dans les buts de la Conférence intercantonale la culture comme un de ses deux buts: «*La CIIP a pour but de faciliter et développer entre les cantons membres la coordination en matière de formation et de culture*». Sur cette base et à travers des formes juridiques



particulières (association, fondations ou intégration directe dans le budget de la CIIP), ils ont créé cinq instruments pour favoriser la coopération intercantonale dans les domaines des arts de la scène (CORODIS et Label+ Scènes romandes), du cinéma (Fondation romande pour le cinéma), de la littérature (Livre+) et de la musique (Musique+), qu'ils financent sur la base de clés adaptées à chaque contexte spécifique. La CIIP a inscrit à son objectif quadriennal 2016–2019 l'objectif de développer la mobilité des artistes et des productions dans l'espace romand. Elle agit à travers des mandats qu'elle attribue à la Conférence des délégués et chefs de service de la culture de Suisse romande.

1.6. Situation actuelle

Vu la situation actuelle de l'ILV, le canton de Zurich, représenté par la conseillère d'Etat Jacqueline Fehr, souhaite conclure un accord à l'échelle suisse ou tout du moins plusieurs accords au niveau des régions linguistiques ou culturelles afin de compenser les charges culturelles suprarégionales. Zurich a écrit à la CDIP pour lui demander d'analyser les solutions appropriées. Cette dernière a chargé les délégués cantonaux à la culture (CDAC) d'élaborer des éléments de base. Réunie les 23 et 24 novembre 2017, la conférence plénière de la CDAC a constaté ceci: a) le sujet inclut des aspects financiers et culturels (thématique interdépartementale); b) pour une éventuelle extension de l'accord, il manque encore des éléments de base importants (y compris sur le plan juridique); et c) pour aller plus loin, il faudrait qu'un mandat politique soit élaboré et adopté au préalable.

La Conférence des cantons membres de l'ILV a alors élaboré le présent document de base, qui énumère les éléments à clarifier et propose une démarche pour répondre à la demande adressée par le canton de Zurich à la CDIP.

2. Objectif et questions

2.1. Objectif général

La Conférence des cantons membres de l'accord régional de péréquation intercantonale en matière culturelle (ILV) des cantons de ZH, LU, UR, SZ, ZG, AG (ILV) propose aux directrices et directeurs cantonaux de la culture, réunis en conférence le 21 juin 2018, de faire analyser la problématique de la mise en œuvre du mandat fédéral dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale à l'intérieur du système global de la RPT. L'objectif est d'élaborer des bases de décision importantes pour les accords intercantonaux relatifs au domaine visé par l'art. 48a, let. d, Cst. De l'avis de la conférence ILV, les questions qui se posent et les possibilités de mettre en œuvre une compensation horizontale des charges dans le domaine de la culture devraient dans l'idéal être examinées pour l'ensemble de la Suisse, ou tout du moins pour les différentes régions linguistiques et culturelles. L'applicabilité de la déclaration de force obligatoire générale et de l'obligation d'adhérer, qui présupposent toutes deux une demande venant d'autres cantons, devrait également être analysée.

2.2. Questions concrètes

La conférence ILV propose de répondre aux questions suivantes, sous une forme qui reste à déterminer (rapport, expertise, etc.):

1. Quelles sont les forces et les faiblesses des systèmes actuels de compensation des charges dans le domaine de la culture (institutions et projets culturels) d'importance suprarégionale ou des coopérations actuelles en matière culturelle?
2. Qu'est-ce qui distingue la coopération relative aux institutions et projets culturels d'importance suprarégionale des huit autres tâches cantonales communes prévues à l'art. 48a Cst. à la suite de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches? Pourquoi la coopération dans les huit autres domaines est-elle possible et bien acceptée partout?



3. Comment les groupes de travail de la RPT ont-ils appréhendé la compensation horizontale des charges culturelles?
4. Quels sont les arguments juridiques, logiques et factuels concernant la responsabilité de la mise en œuvre de la compensation des charges culturelles (s'agit-il d'une affaire de politique culturelle ou de politique financière)?
5. Quels sont les périmètres géographiques possibles et pertinents? existants ou recommandés?
6. Quels critères pourraient être appliqués pour déterminer les institutions et projets culturels à caractère suprarégional à prendre en compte? Quels sont les critères recommandés?
7. Quels sont les mécanismes de financement envisageables (montants forfaitaires, en fonction de la population, coûts standard uniformes par type d'institution, compensation proportionnelle au nombre de visiteurs, etc.)? Quel mécanisme est recommandé?
8. Quelles sont les options pour définir les coûts à imputer (contributions au fonctionnement, contributions aux investissements, indemnisation des avantages liés à la localisation, formes mixtes)? Quelle est la solution recommandée?
9. Quelles sont les formes juridiques (par ex. concordats, accords administratifs, organisations/institutions communes) applicables à la mise en œuvre de la coopération intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale (art. 48a, let. d, Cst.)? Quelle est la forme recommandée?

3. Démarche proposée

La Conférence des cantons membres de l'ILV propose à la CDIP que les questions soient traitées sous forme de projet. Comme il serait utile pour les cantons d'obtenir des recommandations en réponse aux questions posées, la Conférence ILV préconise la forme d'une expertise, qui pourrait être élaborée par un ou plusieurs experts externes.

L'objectif est de pouvoir présenter les résultats de ces analyses à la CDIP au printemps 2020 au plus tard. Les étapes pour y parvenir devront être définies dans une feuille de route.

Décision par voie de correspondance de la Conférence des cantons membres de l'ILV du 14 mai 2018

INTERKANTONALER
KULTURLASTENAUSGLEICH



Beat Hensler, Leiter der Geschäftsstelle



Notes

¹ La coopération intercantonale assortie d'une compensation des charges vise à garantir l'offre minimale de services publics, l'accomplissement économique de tâches cantonales en association avec d'autres cantons et une juste compensation des dépenses intercantionales. Les charges suivantes doivent être indemnisées sur le plan intercantonal d'après l'art. 48a Cst. et les art. 11 à 13 de la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges:

- a) exécution des peines et des mesures;
- b) instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4;
- c) hautes écoles cantonales;
- d) institutions culturelles d'importance suprarégionale;
- e) gestion des déchets;
- f) épuration des eaux usées;
- g) transports en agglomération;
- h) médecine de pointe et cliniques spéciales;
- i) institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

La Confédération peut obliger les cantons à adhérer à des conventions intercantionales.

² Si un canton se soustrait à l'obligation d'adhérer à une convention intercantonale, il pourrait, selon la loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges (PFCC) et à la demande d'autres cantons, être contraint d'y adhérer de deux manières:

- déclaration de force obligatoire générale (art. 14 PFCC): si au moins 18 cantons le demandent, l'Assemblée fédérale peut donner force obligatoire générale à un accord de compensation des charges en matière culturelle. L'arrêté est soumis au référendum.
- obligation d'adhérer (art. 15 PFCC): arrêté de l'Assemblée fédérale, à la demande de la majorité des cantons membres de l'accord; pas de référendum obligatoire (arrêté fédéral simple).

Les cantons ont prévu deux formes de compensation des charges dans l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre, ACI): organismes responsables communs et acquisition des prestations. Dans le premier cas, le droit de participation aux décisions est global et s'étend à tous les domaines concernant la fourniture des prestations (art. 12 ACI). Dans le second cas, un droit partiel de participation aux décisions est acquis (art. 22 ACI).