

**CONFIDENTIEL**

**Le rapport sera soumis à l'Assemblée plénière en mars 2020 et doit par conséquent être traité pour l'instant de manière confidentielle. C'est l'Assemblée plénière qui décidera de son éventuelle publication et de la suite à y donner (sur proposition de la CDAC / du SG CDIP).**



---

Rapport final – 16 septembre 2019

---

# **Compensation intercantonale des charges culturelles: état des lieux**

Rapport du groupe d'experts mandaté par  
la Conférence suisse des directeurs cantonaux  
de l'instruction publique (CDIP)

# Impressum

## Mode de citation recommandé

Auteur: Groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles  
Titre: Compensation intercantonale des charges culturelles:  
état des lieux  
Sous-titre: Rapport du groupe d'experts mandaté par la Conférence suisse des directeurs  
cantonaux de l'instruction publique (CDIP)  
Lieu: Berne  
Date: 16 septembre 2019

Titre de la version originale du rapport: *Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung*; les annexes du rapport ne sont disponibles qu'en allemand.

Titre de la version originale de l'avis de droit: *Tragweite und Instrumentarium von Art. 48a BV. Eine Auslegeordnung unter besonderer Berücksichtigung interkantonaler Vereinbarungen im Bereich von Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung*

## Groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles

Felix Walter, Ecoplan, (direction)  
Peter Hänni (Institut du fédéralisme, Université de Fribourg)  
Olivier Moeschler (Université de Lausanne)  
Katrín Meier (Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles)  
Peter Mischler (Conférence des directeurs des finances)  
Christian Gobat (Conférence des gouvernements cantonaux)  
Jacques Cordonier (Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles)

Coordination avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique:  
Francis Kaeser

## Bases et projets de rapport

Ecoplan SA, recherche et conseil en économie et politique  
Felix Walter  
Simon Iseli  
Zita Spillmann

Le présent rapport reflète l'opinion du groupe d'experts, laquelle ne correspond pas nécessairement à celle du mandant ou d'Ecoplan. Son contenu n'engage pas les institutions représentées dans le groupe d'experts.

Adresse de correspondance:  
Groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles  
c/o ECOPLAN SA  
A l'att. de M. Felix Walter  
Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Berne  
tél. +41 31 356 61 61  
walter@ecoplan.ch

## Sommaire

	<b>Table des matières .....</b>	<b>2</b>
	<b>Liste des abréviations .....</b>	<b>4</b>
<b>1</b>	<b>Résumé .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Introduction: historique, mandat et manière de procéder .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>Situation actuelle et modèles de compensation des charges culturelles .....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>Possibilités de développement des modèles existants .....</b>	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>Conclusions et questions fondamentales .....</b>	<b>55</b>
	<b>Références bibliographiques .....</b>	<b>57</b>

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>Liste des abréviations</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Résumé</b> .....	<b>5</b>
1.1 Historique et mandat .....	5
1.2 Contexte .....	5
1.2.1 Intentions politiques liées à la RPT et situation juridique actuelle .....	5
1.2.2 État actuel de la collaboration en matière de compensation intercantonale des charges culturelles .....	5
1.2.3 Implications financières et charges intercantionales non couvertes en matière de culture .....	6
1.3 Analyse des modèles possibles .....	7
1.4 Réponses concises aux questions posées .....	10
1.5 Questions à traiter dans le cadre d'une réflexion politique .....	13
<b>2 Introduction: historique, mandat et manière de procéder</b> .....	<b>14</b>
2.1 Historique .....	14
2.2 Mandat et questions traitées .....	14
2.3 Délimitation du mandat .....	15
2.4 Manière de procéder .....	15
<b>3 Situation actuelle et modèles de compensation des charges culturelles</b> .....	<b>16</b>
3.1 Intentions politiques et situation juridique actuelle .....	16
3.1.1 Avis de droit constitutionnel rendu par l'IFF .....	16
3.1.2 Quelques éléments concernant l'historique du processus RPT .....	18
3.1.3 Conclusion .....	20
3.2 Complément d'informations: arguments en faveur de la répartition actuelle des responsabilités .....	21
3.3 Complément d'informations: comparaison avec d'autres domaines nécessitant une collaboration intercantonale .....	22
3.4 Modèles intercantonaux actuels .....	24
3.4.1 Accords en Suisse alémanique .....	24
3.4.2 Dispositifs de soutien commun appliqués en Suisse romande .....	28
3.4.3 Complément d'informations: la fondation TOBS (Théâtre Orchestre Bienna Soleure) .....	29
3.4.4 Contributions intercantionales sur recommandation de la CDAC .....	30
3.4.5 Complément d'informations: modèles intracantonaux .....	31
3.5 Implications financières liées aux charges culturelles .....	32
3.5.1 Dépenses des cantons et de leurs communes pour le domaine de la culture .....	32
3.5.2 Charges couvertes et charges non couvertes des régions alémaniques liées par un accord .....	35
3.5.3 Conclusion sur les implications financières liées aux charges culturelles (tous les chiffres cités sont indiqués pour une année) .....	39

---

<b>4</b>	<b>Possibilités de développement des modèles existants .....</b>	<b>40</b>
4.1	Aperçu .....	40
4.2	Ancrage juridique et caractère contraignant .....	42
4.2.1	A) Solution de droit fédéral.....	42
4.2.2	B) Réglementation intercantonale.....	43
4.3	Forme de compensation .....	44
4.3.1	C) Activité soutenue .....	44
4.3.2	D) Type de compensation .....	45
4.3.3	E) Périmètre .....	46
4.3.4	F) Codécision .....	47
4.4	Questions techniques.....	48
4.4.1	G) Sélection des institutions concernées.....	48
4.4.2	H) Détermination des coûts.....	48
4.4.3	I) Clé de répartition.....	49
4.5	Options complémentaires .....	50
4.5.1	J) Subventions fédérales.....	50
4.5.2	K) Différenciation des prix .....	51
4.6	Options n'ayant pas été considérées.....	52
4.7	Conclusion et variantes possibles pour de futurs modèles.....	52
<b>5</b>	<b>Conclusions et questions fondamentales .....</b>	<b>55</b>
	<b>Références bibliographiques.....</b>	<b>57</b>

## Liste des abréviations

ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges
CDAC	Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles
CDAC-SR	Conférence romande des chefs de service et délégués aux affaires culturelles
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CIC	Commission intercantonale pour les conventions
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CORODIS	Commission romande de diffusion des spectacles
Cst.	Constitution fédérale
CT	Conférence tripartite (précédemment appelée: CTA)
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations (aujourd'hui appelée: CT)
FCMA	Fondation romande pour la chanson et les musiques actuelles
IFF	Institut du fédéralisme
ILV	Interkantonaler Kulturlastenausgleich – accord de compensation intercantonale des charges culturelles, cantons concernés: ZH, LU, UR, SZ, ZG, AG, OW et NW
LEAC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles du canton de Berne
LEC	Loi fédérale sur l'encouragement de la culture
OFC	Office fédéral de la culture
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
TOBS	Fondation «Théâtre Orchestre Bienne Soleure»

# 1 Résumé

## 1.1 Historique et mandat

Le 21 juin 2018, la CDIP siégeant en tant que Conférence des directeurs de la culture a chargé le Secrétariat général de présenter au Comité de la CDIP un projet décrivant comment traiter, en faisant appel à des experts externes, les questions que soulève la compensation intercantonale des charges culturelles prévue à l'art. 48a de la Constitution.

Sur la base du projet présenté, il a été décidé en janvier 2019 de procéder en deux phases:

- élaboration d'un avis de droit par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (Bernhard Waldmann et Klara Grossenbacher; il en existe une version française, cf. références bibliographiques);
- réalisation par un groupe d'experts d'un mandat consistant à mener une analyse du domaine et à répondre ainsi à une série de questions (voir plus bas).

Le présent rapport a donc été rédigé par le groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles, qui s'est appuyé sur l'avis de droit rendu de même que sur les analyses et projets de rapport présentés par la société mandatée, à savoir Ecoplan.

## 1.2 Contexte

### 1.2.1 Intentions politiques liées à la RPT et situation juridique actuelle

La collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale était et reste un pilier essentiel du paquet d'ensemble de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entré en vigueur en 2008. Au fil du débat s'est exprimée une volonté **politique** claire de renforcer la collaboration, et le principe sous-jacent était que les cantons allaient conclure des accords allant dans ce sens.

Cependant l'avis rendu montre clairement que, du point de vue **juridique**, il n'existe pas d'obligation globale de collaborer, et qu'une obligation d'adhérer à une convention existante ou à un projet final de convention ne pourrait être prononcée par l'Assemblée fédérale que sous certaines conditions, clairement définies. Jusqu'à maintenant, il n'a encore jamais été fait usage de ce mécanisme.

### 1.2.2 État actuel de la collaboration en matière de compensation intercantonale des charges culturelles

Ont été conclus depuis lors: trois accords intercantonaux (les deux Bâle; modèle ILV incluant les cantons de ZH, LU, UR, SZ, ZG, AG et des contributions d'OW/NW; Suisse orientale avec les cantons de SG, TG, AI et AR) et diverses formes de collaboration entre les cantons romands impliquant des dispositifs de soutien commun dans les domaines du cinéma, des

arts dramatiques, de la littérature, de la musique et de la médiation culturelle. Il s'agit là d'un financement commun de programmes, prenant la forme d'une coopération, et non pas d'une compensation des charges au sens traditionnel. Ces modèles fonctionnent en principe bien et couvrent une partie des charges intercantionales dans le domaine de la culture. Du point de vue des cantons sièges (BS, ZH, LU, SG), ces dispositifs présentent toutefois l'inconvénient de ne pas couvrir la totalité des charges intercantionales en la matière et de n'englober qu'une partie des cantons géographiquement concernés. Par ailleurs, il est aussi possible que certains cantons se retirent de l'accord ILV.

### 1.2.3 Implications financières et charges intercantionales non couvertes en matière de culture

L'illustration suivante montre, pour les principales institutions faisant partie des accords actuels, à quel montant s'élèvent actuellement les charges couvertes et les charges non couvertes dans le domaine de la culture.

**Illustration 1-1: Ordre de grandeur des charges extracantonales en matière de culture dans les trois régions liées par un accord, en millions de francs**  
(dernière ligne: francs par habitant)

	Canton siège				Total	
	ZH	LU	BS	SG		
<b>Coûts incombant aux pouvoirs publics</b>						
Contributions du canton siège aux institutions concernées, en valeurs nettes, après déduction des avantages de localisation	106.9	26.3	49.9	14.9	197.9	
<b>Charges extracantonales (en fonction du pourcentage de visiteurs):</b>						
<b>Compensées par des accords</b>	25%	36%	55%	33%		
<b>Non compensées</b>						
<i>dont:</i>						
<i>cantons liés par l'accord (y compr. OW/NW pour l'accord ILV)</i>	0.8	0.5	6.5	0.0	7.9	
<i>autres cantons alémaniques</i>	8.9	2.3	5.7	1.0	17.9	
<i>autres cantons + étranger</i>	7.1	1.2	5.5	0.5	14.3	
<b>Non compensées, par habitant dans le canton siège</b>	11.1	9.8	91.1	2.9		
dont provenant d'autres cantons alémaniques	5.9	5.5	29.5	2.0		
<b>En fonction des cantons d'origine, charges non compensées</b>					Somme des quatre cantons sièges	
Montant le plus élevé d'un canton, chiffres absolus, en millions de francs	2.3	0.9	2.0	0.8		4.0
Montant le plus élevé d'un canton, par habitant, en francs	5.9	2.3	7.2	0.6		10.7

Source: diverses bases de données des régions faisant l'objet d'un accord; calculs réalisés par Ecoplan.



- Les trois accords alémaniques comprennent des dépenses nettes de près de 200 millions de francs. Ne sont pas représentés les dispositifs de soutien appliqués en Suisse romande, qui se montent à un volume d'environ 12 millions de francs; à noter qu'il ne s'agit toutefois pas d'une compensation entre les cantons, mais du volume commun de moyens octroyés pour l'encouragement de la culture (cf. section 3.4.2). Les recommandations de la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC) concernant les contributions versées par les cantons à différents projets varient d'année en année (contributions effectivement versées en moyenne depuis 1986: environ 0,1 million de francs par an; en 2018, le montant était de presque 0,2 million de francs) (cf. section 3.4.4).
- Les parts extracantonales de flux de visiteurs et de charges culturelles varient très fortement selon la situation géographique et le rayonnement des institutions, mais elles peuvent être considérables (plus de la moitié à Bâle, près d'un tiers à Saint-Gall et Lucerne, un quart à Zurich). Cette observation rejoint d'ailleurs les conclusions auxquelles sont parvenues les études menées sur les charges de centre des grandes villes.
- Avec un volume de près de 28 millions de francs, les accords actuellement appliqués en Suisse alémanique couvrent un à deux tiers environ des charges extracantonales non couvertes. Celles-ci s'élèvent, rien que pour les cantons (d'origine) alémaniques, à un total d'environ 18 millions de francs, ce qui correspond à entre 7 et 12 % approximativement des coûts nets assumés par les cantons sièges pour ces institutions.
- Des charges non couvertes relativement élevées (en valeurs brutes, donc avant prise en compte d'éventuelles imputations) proviennent de certains cantons qui ne sont pas liés par des accords. Ce constat se vérifie tant en termes de chiffres (jusqu'à 4 millions de francs) que de montant par habitant (jusqu'à près de 11 francs/habitant).

### **1.3 Analyse des modèles possibles**

Caractérisés par une certaine complexité, les différents modèles ayant cours ou pouvant être envisagés à l'avenir peuvent être dissociés en distinguant les paramètres présentés dans le tableau suivant (qui représente ce qu'on appelle une «grille morphologique»):

Illustration 1-2: Systématique des modèles possibles («grille morphologique»)

Bloc thématique	Dimension	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
<b>Ancrage juridique et caractère contraignant</b>	A) solution de droit fédéral	maintien du statu quo au niveau de la réglementation existante (pour l'instant pas appliquée)	application de la réglementation existante	extension de la réglementation existante	
	B) réglementation intercantonale	accord national	accord(s) régionaux ou bilatéraux	association intercant., fondation et/ou fonds	recommandations et solution informelle
<b>Forme de compensation</b>	C) activité soutenue	institutions	projets et programmes	événements	
	D) type de compensation	paiements de compensation	fonds	contributions uniques	organismes communs responsables
	E) périmètre*	niveau national	niveau des régions linguistiques (par ex. la Suisse alémanique tout entière)	niveau régional (plusieurs cantons)	deux cantons
	F) codécision	oui	non		
<b>Questions techniques</b>	G) sélection des institutions concernées*	avec / sans ensemble propre	autres critères		
	H) détermination des coûts*	contributions à l'exploitation	contributions à l'investissement	avantage de localisation	forfaits
	I) clé de répartition*	basée sur le nombre de visiteurs	basée sur le nombre d'habitants	basée sur la distance	basée sur la capacité contributive
<b>Options complémentaires</b>	J) subventions fédérales	oui	non		
	K) différenciation des prix	oui	non		

Source: tableau établi par nos soins (\* = possibilité de combiner plusieurs types d'une même ligne)

L'analyse a révélé les multiples dimensions que peuvent prendre les développements envisageables (cf. Illustration 1-2). Les variantes suivantes ont été esquissées afin de résumer et de simplifier les différentes possibilités (Illustration 1-3).

**Illustration 1-3: Sélection simplifiée de variantes envisageables (combinaisons possibles)**

Variante	Avantages / chances	Inconvénients / risques
1) statu quo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– solutions pragmatiques couvrant une partie des charges</li> <li>– chaque région traite les problèmes à sa manière (subsidiarité, souveraineté des cantons)</li> <li>– les possibilités de conciliation selon l'ACI<sup>1</sup> ou de procédure selon l'art. 48a Cst. restent ouvertes, tout comme une activité de médiation renforcée, par ex. via la CDIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– charges culturelles que partiellement compensées</li> <li>– possible retrait de certains cantons</li> <li>– position de négociation relativement faible pour les cantons sièges</li> <li>– importants obstacles à la procédure selon l'art. 48a Cst., laquelle n'est, de plus, pas propice à un bon climat de collaboration</li> </ul>
2) extension du statu quo (inclure d'autres cantons dans les accords)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meilleure indemnisation des charges</li> <li>– voir aussi variante 1) ci-dessus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– voir variante 1) ci-dessus;</li> <li>– plus difficile d'étendre la pratique actuelle que de maintenir le statu quo</li> </ul>
3) solutions par région linguistique, avec accord pour toute la Suisse alémanique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– solution pour les zones pas encore couvertes jusque-là ainsi que pour les imbrications complexes entre les différentes zones déjà liées par un accord</li> <li>– possibilité d'envisager une solution simple s'inspirant de modèles existants</li> <li>– plus grande stabilité</li> <li>– possibilité pour la Suisse romande de s'en tenir au statu quo si elle le souhaite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– certains cantons versent de plus grandes sommes qu'à l'heure actuelle, ce qui pourrait rendre cette variante plus difficile à accepter</li> <li>– négociations laborieuses</li> <li>– risque de cimentation des régions linguistiques</li> <li>– les affaires culturelles ne concernent souvent qu'un bassin assez limité</li> </ul>
4) Caractère plus contraignant pour les recommandations de la CDAC (Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– se base sur des recommandations déjà existantes et bien acceptées</li> <li>– complément pragmatique aux solutions déjà établies, notamment pour l'encouragement de projets / événements</li> <li>– seule solution de portée nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ne concerne qu'une (petite) partie des charges culturelles</li> <li>– un caractère contraignant présuppose l'adoption d'un accord intercantonal avec mise en place d'organes ayant un pouvoir décisionnel, ce qui peut sembler laborieux pour des montants relativement peu élevés</li> <li>– en cas d'absence d'accord: manque de légitimation démocratique</li> </ul>
5) renforcement de la réglementation au niveau fédéral (différentes options)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– soutien pour des solutions intercantionales stables et allant éventuellement au-delà de la pratique actuelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– plus forte intervention de la Confédération dans un domaine (inter)cantonal</li> <li>– peu conciliable avec le système en place en Suisse romande</li> <li>– voie laborieuse (adaptation de la Constitution), incertitude quant à son acceptation</li> </ul>

Source: tableau établi par nos soins (pour une description détaillée des options, se référer au chapitre 4).

<sup>1</sup> Pour plus d'informations concernant la conciliation, se référer à la note de bas de page n° 23, p. 22.

Le mandat confié au groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles était de présenter une analyse de la situation. Il ne sera donc pas question de formuler des recommandations sur les possibilités de développement exposées ici.

La question de savoir quelles variantes (solution du statu quo y comprise) on préfère dépend essentiellement de la manière dont on analyse la problématique actuelle et la nécessité d'agir (ampleur des charges culturelles intercantionales non couvertes), mais aussi les avantages et inconvénients tout comme l'acceptation supposée des différentes solutions.

#### 1.4 Réponses concises aux questions posées

*a) 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?*

- L'autonomie des cantons est particulièrement marquée dans le domaine de la culture, et l'on constate de ce fait une grande hétérogénéité entre les politiques cantonales en la matière. Les dépenses pour la culture sont généralement considérées comme résultant d'un choix. De plus, il n'est guère possible d'imposer des «restrictions d'accès» (comme avec les hautes écoles, par exemple), de sorte que la pression de conclure un accord est relativement faible. Il peut être relevé toutefois que la collaboration n'est pas non plus toujours évidente dans d'autres domaines (comme la médecine de pointe).
- Les institutions culturelles forment un cas particulier dans le cadre de la compensation intercantonale des charges, vu que la culture relève en premier lieu de la compétence des cantons (art. 69 Cst.). Généralement, ce sont surtout les villes et les communes qui se chargent de proposer une offre culturelle. Même le financement des institutions culturelles d'importance suprarégionale s'effectue souvent à l'échelon communal essentiellement, avec parfois un soutien substantiel de la part des cantons.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à la section 3.3 et à l'avis rendu (cf. section 3.1.1).

*b) Comment les groupes de travail de la RPT ont-ils appréhendé la compensation horizontale des charges culturelles?*

- L'on s'attendait à ce que les cantons concluent des accords allant dans le sens de développer ce qui constitue l'un des piliers essentiels de la RPT. Mais aucune obligation globale de collaborer n'a été instituée sur le plan juridique; seule a été créée la possibilité d'obliger un canton à adhérer à un accord existant ou à un projet final d'accord, une obligation qui peut, sous certaines conditions clairement définies, être prononcée par l'Assemblée fédérale.

- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à la section 3.1.2 ainsi qu'aux annexes (disponibles en allemand uniquement, cf. section 6.9).

*c) Quels sont les arguments juridiques, logiques et factuels concernant la responsabilité de la mise en œuvre de la compensation des charges culturelles?*

- Comme le montre l'avis rendu, la compétence en la matière relève en premier lieu des cantons, et seulement sous certaines conditions, de la Confédération pouvant agir à titre subsidiaire. Cette répartition s'explique notamment par la souveraineté attribuée aux cantons par la Constitution fédérale en matière de culture et par la retenue générale de la Confédération quant aux interventions dans les questions de portée intercantonale.
- D'un point de vue logique et factuel, une compétence (partielle) de la Confédération en matière d'offres culturelles de rayonnement national ou intercantonal pourrait tout à fait se justifier, à l'instar du soutien fédéral accordé dans d'autres domaines connaissant des effets de débordement («spillovers») importants (comme la promotion du tourisme, les hautes écoles ou le trafic d'agglomération). Mais cette retenue de la Confédération peut aussi s'expliquer par le fait que les offres culturelles de ce type sont généralement considérées comme des besoins résultant d'un choix et relevant de la compétence des cantons, et non pas comme une offre de base obligatoire (contrairement à la plupart des autres tâches citées à l'art. 48a Cst.).
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer aux sections 3.1 et 3.2.

*d) 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?*

- Ces solutions pragmatiques présentent l'avantage de couvrir une partie des charges et de permettre à chaque région de traiter la question à sa manière (subsidiarité, souveraineté des cantons).
- Elles présentent les inconvénients suivants: les charges culturelles ne sont que partiellement compensées, certains cantons pourraient se retirer de l'accord ou ne pas en faire partie malgré des charges comparativement élevées, et une procédure selon l'art. 48a ne pourrait s'effectuer sans un certain nombre d'obstacles assez importants.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à la section 3.4.

*e) Quels critères pourraient être appliqués pour déterminer les institutions et projets culturels à caractère suprarégional à prendre en compte? Quels sont les critères recommandés?*

- Aujourd'hui, on définit essentiellement un cercle assez restreint d'institutions, après avoir mené des réflexions pragmatiques orientées par des critères nécessitant souvent

interprétation; les principales considérations portent sur la question des implications financières et sur la proportion de visiteurs en provenance d'autres cantons.

- Finalement, l'élément déterminant pour une compensation efficace, c'est le montant des charges intercantionales effectives qui ne sont pas couvertes et qui dépendent des flux de visiteurs et des coûts engagés.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer aux sections 3.4 et 4.3.1 ainsi qu'aux annexes (disponibles en allemand uniquement, cf. à partir de la section 6.2).

*f) Quels sont les périmètres géographiques possibles et pertinents? Existants ou recommandés?*

- En principe, on pourrait opter pour les régions CDAC actuelles, les régions linguistiques ou la Suisse tout entière pour les institutions d'importance nationale.
- Pour ce qui est de la Suisse alémanique, l'une des options possibles consisterait à définir une solution valant pour toute la région linguistique, puisque les flux de visiteurs mais aussi les cantons ne sont pas tous entièrement couverts et qu'il y a des imbrications entre les différentes régions actuellement liées par un accord.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer aux sections 3.5.2 et 4.3.3.

*g) Quels sont les mécanismes de financement envisageables (montants forfaitaires, en fonction de la population, coûts standard uniformes par type d'institutions, compensation proportionnelle au nombre de visiteurs, etc.)? Quel mécanisme est recommandé?*

- A l'heure actuelle, différentes réglementations sont appliquées, mais dans la plupart des cas, il est tenu compte du pourcentage de visiteurs. Comme ce critère est celui qui permet de s'approcher le plus d'une compensation équitable, il est recommandé de répartir les coûts en fonction de la proportion de visiteurs et en tenant compte d'une déduction pour les avantages liés à la localisation.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer aux sections 3.4 et 4.4.3.

*h) 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, etc.)? Quelle est la solution recommandée?*

- Là aussi, on observe différentes variantes dans la pratique, et elles présentent toutes des avantages comme des inconvénients. Il n'est pas possible de livrer une recommandation claire et précise. D'un point de vue factuel, il faudrait que les variations des coûts assumés par les cantons sièges se reflètent dans les compensations, alors que, à l'inverse, les «cantons payeurs» ont un intérêt à avoir des contributions constantes.
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer aux sections 3.4 et 4.4.2.

i) *Quelles sont les formes juridiques applicables à la mise en œuvre de la coopération intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale? Quelle est la forme recommandée?*

- La «forme juridique» de premier plan est celle de l'accord intercantonal. Toutefois, comme le montrent les exemples enregistrés en Suisse romande, l'une des solutions peut aussi consister à mettre sur pied des institutions communes de soutien prenant la forme d'associations ou de fondations (avec ou sans accord intercantonal formel). La forme juridique qui conviendra dépendra de la voie que l'on privilégiera (cf. variantes évoquées ci-dessus).
- Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à la section 4.2 et à la synthèse des possibilités de développement présentée dans la section 4.7.

## 1.5 Questions à traiter dans le cadre d'une réflexion politique

Cette section propose non pas de livrer des recommandations – lesquelles doivent plutôt émaner d'une discussion politique – mais bien d'offrir, en vue pour ainsi dire d'aider à structurer la réflexion, un certain nombre de questions fondamentales à traiter dans le cadre d'une discussion politique sur le sujet.

1. Dans quelle mesure **est-il nécessaire** de renforcer ou d'améliorer la compensation intercantonale des charges au vu de la situation actuelle, telle qu'elle a été présentée, avec ses formes, variant d'une région à l'autre, de compensation partielle des charges intercantionales dans le domaine de la culture?
2. Comment les **variantes de développement envisageables** pour la suite, pouvant pour certaines se combiner, sont-elles perçues, et notamment:
  - une extension du statu quo, prenant la forme d'une ouverture des accords à d'autres cantons?
  - des solutions par région linguistique, notamment un accord applicable à l'ensemble de la Suisse alémanique?
  - une refonte plus contraignante des recommandations de la CDAC?
  - un renforcement de la réglementation au niveau fédéral?
3. Quels sont les éventuels **travaux complémentaires** que la CDAC et la CDIP pourraient réaliser en lien avec cette thématique, par exemple:
  - aucun, puisque les cantons peuvent régler la question directement entre eux?
  - l'approfondissement et l'actualisation des charges présentées dans le rapport?
  - l'élaboration d'une proposition concrète pour certaines variantes de développement – si oui: pour quelles variantes?
  - une médiation renforcée entre les cantons – si oui: assurée par qui?

## 2 Introduction: historique, mandat et manière de procéder

### 2.1 Historique

Le 21 juin 2018, la CDIP siégeant en tant que Conférence des directeurs de la culture a chargé le Secrétariat général de présenter au Comité de la CDIP un projet décrivant comment traiter, en faisant appel à des experts externes, les questions que soulève la compensation intercantonale des charges culturelles prévue à l'art. 48a de la Constitution.

Sur la base du projet présenté, il a été décidé en janvier 2019 de procéder en deux phases:

- élaboration d'un avis de droit par l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg (Bernhard Waldmann et Klara Grossenbacher; il en existe une version française, cf. références bibliographiques);
- réalisation par un groupe d'experts d'un mandat consistant à mener une analyse du domaine et à répondre ainsi à une série de questions (voir plus bas).

Le présent rapport a été rédigé par le groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles, qui s'est appuyé sur l'avis de droit rendu de même que sur les analyses et projets de rapport présentés par la société mandatée, à savoir Ecoplan.

### 2.2 Mandat et questions traitées

Conformément au mandat qui lui a été confié, le groupe d'experts est chargé d'«analyser les questions formulées ci-dessous et présenter ensuite un rapport à la Conférence des directeurs cantonaux de la culture»:

- a. 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?
- b. Comment les groupes de travail de la RPT ont-ils appréhendé la compensation horizontale des charges culturelles?
- c. Quels sont les arguments juridiques, logiques et factuels concernant la responsabilité de la mise en œuvre de la compensation des charges culturelles?
- d. Quelles sont les forces et les faiblesses des systèmes actuels de compensation des charges d'importance suprarégionale dans le domaine de la culture (institutions et projets culturels)?
- e. Quels critères pourraient être appliqués pour déterminer les institutions et projets culturels à caractère suprarégional à prendre en compte? Quels sont les critères recommandés?
- f. Quels sont les périmètres géographiques possibles et pertinents? Existants ou recommandés?
- g. Quels sont les mécanismes de financement envisageables (montants forfaitaires, en fonction de la population, coûts standard uniformes par type d'institutions, compensation proportionnelle au nombre de visiteurs, etc.)? Quel mécanisme est recommandé?



- h. 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, etc.)? Quelle est la solution recommandée?
- i. Quelles sont les formes juridiques applicables à la mise en œuvre de la coopération intercantonale dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale? Quelle est la forme recommandée?

### **2.3 Délimitation du mandat**

En accord avec le Secrétariat général de la CDIP et les membres du groupe d'experts, le mandat a été interprété de la manière suivante:

- Il s'agit d'établir un rapport qui puisse servir d'analyse de départ permettant de mener une discussion politique et qui englobe notamment les observations de l'avis de droit rendu. Cet avis, élaboré par le professeur Waldmann de l'IFF, forme la base du présent rapport d'expertise et fait aussi office de complément au rapport.
- Le mandat attribué ne porte pas sur l'adaptation ou la création de bases légales devant permettre une collaboration plus intense et plus contraignante. S'il est possible de montrer, en se référant à l'avis de droit, quelles sont les possibilités existantes, il n'est toutefois pas envisageable de proposer un approfondissement de la question dans le cadre du présent mandat. Il conviendra, si une décision politique allant dans ce sens est prise, d'engager ultérieurement une réflexion spécifique à ces aspects-là.
- Certaines des questions examinées nécessitent évaluation. A cet égard, le groupe d'experts peut présenter des variantes ou des scénarios avec leurs avantages et leurs inconvénients, mais la formulation de recommandations plus précises devra en principe intervenir après les discussions politiques qui seront menées (d'abord au sein de la CDAC, puis de la CDIP).
- L'auteur du présent rapport est le groupe d'experts, qui en assume la responsabilité finale. Le but du rapport est de refléter au mieux l'opinion consensuelle du groupe d'experts ou, en l'absence de consensus, de présenter de manière transparente les avis majoritaires et minoritaires exprimés. Ecoplan a réalisé une grande partie des travaux (clarifications, entretiens, projets de rapport) afin de décharger les membres du groupe.

### **2.4 Manière de procéder**

Le groupe d'experts s'est réuni lors de deux séances de travail. A la première séance, les auteurs de l'avis de droit, B. Waldmann et K. Grossenbacher, ont été invités à présenter leur travail et à en discuter avec le groupe d'experts. Ecoplan a mené de nombreux entretiens dans le cadre de ses recherches, notamment avec une délégation de l'ILV (accord appliqué dans le bassin zurichois et lucernois pour la compensation intercantonale des charges culturelles) de même qu'avec le Comité directeur de la CDAC.

A la deuxième séance, le projet de rapport préparé par Ecoplan a été discuté au sein du groupe d'experts. Les personnes de contact des régions de BS/BL, de l'ILV et de SG, qui sont liées par un accord, ont été invitées à faire des remarques sur certains extraits du rapport, et celui-ci a ensuite été remanié.

Le rapport final a été approuvé à l'unanimité par procédure écrite en septembre 2019.

## 3 Situation actuelle et modèles de compensation des charges culturelles

### 3.1 Intentions politiques et situation juridique actuelle

#### 3.1.1 Avis de droit constitutionnel rendu par l'IFF

Le premier volet des clarifications a consisté en un avis de droit constitutionnel commandé par la CDIP à l'Institut du fédéralisme (IFF, Bernhard Waldmann et Klara Grossenbacher).<sup>2</sup> Cet avis peut être consulté en français (cf. références bibliographiques).

Cet avis de droit est considéré par le groupe d'experts comme fournissant une base précieuse et compréhensible. Après appréciation de l'avis, le groupe d'experts en tire les constatations suivantes:

- **Pas d'obligation générale de collaborer:** les bases légales de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges se trouvent dans la Constitution fédérale (art. 48 et art. 48a Cst.) ainsi que dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (art. 10 ss PFCC).<sup>3</sup> Lorsque ces réglementations ont été élaborées, dans le cadre de la RPT, il était certes question de permettre une collaboration plus étroite et d'améliorer la compensation des charges entre les cantons dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale<sup>4</sup> – et l'idée était qu'une compensation des charges était souhaitable, mais au niveau intercantonal, dans les domaines de tâches relevant principalement des cantons et énumérés à l'art. 48a Cst. Cependant, l'avis rendu montre clairement que les dispositions «ne prévoient pas [...] d'obligation de collaboration dans les domaines énumérés».<sup>5</sup> Il n'existe donc pas d'obligation de collaborer imposant aux cantons (voire à la Confédération ou à la CDIP) de «mettre en œuvre» une collaboration; les contenus de la collaboration non plus ne sont pas prédéterminés.

Cette absence d'obligation s'explique par le fait que le législateur n'a pas voulu donner plus qu'une fonction subsidiaire à la Confédération dans les domaines relevant en premier lieu de la compétence des cantons, tels que celui de la culture; il a ainsi souhaité respecter l'autonomie et le libre choix des cantons en matière de coopération et a estimé qu'il s'ensuivrait une compensation appropriée des effets dits «de débordement» (ou «spillovers»)<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*

<sup>3</sup> en combinaison avec l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre, ACI).

<sup>4</sup> Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, points 24 et 25.

<sup>5</sup> Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, point 26.

<sup>6</sup> cf. rapport final de l'organisation de projet RPT et message RPT II, cité dans Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, point 24. Les principes inscrits dans l'ACI, et notamment les art. 1 et 2, montrent que les cantons s'engagent fondamentalement à collaborer dans les domaines énumérés à

- **Rôle subsidiaire de la Confédération:** ainsi donc, la Confédération ne peut intervenir que de manière subsidiaire et à la demande des cantons, et les possibilités dont elle dispose sont limitées; elle ne peut que «donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales». <sup>7</sup>
- **L'accord comme condition d'application:** l'obligation de coopérer présuppose l'existence d'un accord intercantonal ou du moins d'un projet final d'accord. <sup>8</sup> A noter qu'un canton ne peut pas s'exonérer d'une éventuelle obligation de collaborer s'il a refusé de participer à la phase de négociation. <sup>9</sup> De même, les conditions restent remplies s'il y a eu résiliation d'un accord de la part d'un canton. <sup>10</sup>  
La demande visant à obliger un ou plusieurs cantons à adhérer à un accord doit être déposée par la moitié au moins des cantons parties à l'accord ou au projet final d'accord – même si la manière de calculer ce quorum fait parfois débat. <sup>11</sup>
- **Une grande liberté d'appréciation:** une fois la demande déposée par les cantons, l'Assemblée fédérale est libre d'opter pour une déclaration de force obligatoire générale (dans le cas présent, très improbable) ou pour une obligation d'adhésion. Si elle est liée par le droit, l'Assemblée fédérale est toutefois libre dans son appréciation des différents aspects (comme l'autonomie des cantons – dans le domaine de la culture en particulier – la proportionnalité, mais aussi la fidélité confédérale et le principe de l'équivalence fiscale). Ainsi, elle a par exemple le choix d'obliger ou non un canton à coopérer si ce dernier s'est au préalable prononcé contre un accord de collaboration dans le cadre d'une votation populaire.

Pour la situation telle qu'elle se présente actuellement en Suisse, ces paramètres ont les implications suivantes:

- **Applicabilité:** dans le cas des accords existants (BS/BL, ILV et Suisse orientale), la réglementation concernant l'obligation d'adhérer à des accords est tout à fait applicable. Il serait donc possible, sous certaines conditions, de déposer une demande auprès de l'Assemblée fédérale en vue d'obliger certains cantons à adhérer à un accord.

---

l'art. 48a Cst. et souhaitent aménager la compensation des charges de telle sorte que «les bénéficiaires des prestations assument également les coûts et prennent les décisions y relatives» (art. 2, al. 2, ACI).

<sup>7</sup> Art. 48a Cst.

<sup>8</sup> La question de savoir quel doit être précisément le stade d'aboutissement ou d'approbation d'un accord pour qu'il puisse faire l'objet d'une éventuelle obligation d'adhésion peut être interprétée quelque peu différemment selon l'auteur, cf. positions présentées par Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, points 42 ss.

<sup>9</sup> Ce principe ne s'applique pas en l'absence d'accord ou au moins de projet final d'accord (exemple fictif : BE et FR). Mais il est valable en cas d'extension géographique ou d'adaptation de fond des accords existants (ILV, BS/BL, Suisse orientale). Cf. aussi Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, points 54 et 11.

<sup>10</sup> Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, point 46.

<sup>11</sup> Dans la doctrine, le mode de calcul ne tient généralement pas compte des cantons qui ne sont pas disposés à adhérer à la convention. Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, point 51.

- **La question politique qui en résulte:** les cantons concernés doivent par conséquent décider s'ils souhaitent emprunter la voie de l'obligation à adhérer. L'avis rendu précise à cet égard: «Compte tenu des nombreuses questions restées en suspens, des grandes difficultés d'application et, enfin, du risque de détérioration du climat politique entre les partenaires fédéraux, il n'est pas étonnant que l'art. 48a Cst. n'ait encore jamais été appliqué jusqu'ici». <sup>12</sup>
- **L'ACI:** comme l'ACI<sup>13</sup> prévoit un mécanisme de règlement des différends, il serait probablement préférable, en cas de désaccord, d'épuiser d'abord cette voie. D'après l'ACI, les cantons et les organes intercantonaux s'efforcent de régler par la négociation ou la conciliation tout différend portant sur des accords intercantonaux existants ou prévus. La procédure de règlement des différends, qui comporte deux phases, se compose d'une procédure préalable informelle, menée devant la présidence de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), et d'une procédure formelle de médiation, menée devant la Commission intercantonale pour les conventions (CIC).

Il n'était pas demandé, dans le cadre de l'avis de droit, d'examiner la question d'une éventuelle adaptation des bases légales (Cst., PFCC, éventuellement ordonnance). Comme les dispositions de l'art. 48a Cst. sont déjà assez précises, la marge de manœuvre pour d'éventuelles adaptations de la PFCC est assez limitée. Les options envisageables pour modifier les bases légales au niveau fédéral sont présentées et discutées au point 4.2.

### 3.1.2 Quelques éléments concernant l'historique du processus RPT

L'interprétation juridique de la situation actuelle doit être complétée par une analyse de l'origine et des intentions politiques associées au processus de développement de la RPT.

Quelques extraits des documents pertinents (rapport final RPT, message RPT) sont reproduits à l'annexe 6.9 (disponible en allemand uniquement). Il en ressort clairement une volonté et une attente de renforcer la collaboration, notamment dans le domaine de la culture suprarégionale. <sup>14</sup> Ainsi, on lit par exemple le passage suivant dans le message RPT<sup>15</sup>:

«Les biens culturels d'importance régionale, tels que les théâtres, les opéras, les salles de concerts, les musées ou les bibliothèques feront partie de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges. Un nombre important d'organismes fournissant des prestations dans ce domaine estiment que la situation

---

<sup>12</sup> Waldmann/Grossenbacher (2019), *Portée et instrument de l'art. 48a Cst.*, ch. 7 du résumé.

<sup>13</sup> *Accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges* (accord-cadre, ACI). En vigueur depuis le 11 mai 2007. Tous les cantons y ont adhéré.

<sup>14</sup> Les autres domaines concernés par cette «collaboration intercantonale avec compensation des charges» sont les suivants: exécution des peines et des mesures, universités cantonales, hautes écoles spécialisées, institutions culturelles d'importance suprarégionale, gestion des déchets, épuration des eaux usées, transports en agglomération, médecine de pointe et cliniques spécialisées, institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées. Les cantons qui recourent à un service proposé dans l'un de ces domaines doivent donc le financer; en contrepartie, ils se voient accorder un droit de participation aux décisions et à la mise en œuvre.

<sup>15</sup> Conseil fédéral (2001), *Message concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)* – soulignement ajouté par les auteurs du rapport.

actuelle n'est pas satisfaisante. Il sera possible de trouver une solution à ce problème en négociant des contrats intercantonaux correspondants.»

Et cette intention s'exprime en ces termes dans le rapport final sur la RPT<sup>16</sup>:

*Dans le sens du «principe de subsidiarité positif», la Confédération a pour mission de rendre les cantons capables de collaborer entre eux. A cette fin, elle définit les domaines dans lesquels une collaboration est obligatoire. En d'autres termes, elle prépare un cadre légal minimal pour la procédure, qui garantit les instruments indispensables au fonctionnement de la collaboration intercantonale. Elle n'exerce cependant pas d'influence, ni au niveau de l'accomplissement effectif des tâches, ni au niveau de l'aménagement matériel des contrats.*

Comme le suggère cette dernière phrase, la collaboration a été à la fois expressément définie comme une obligation sur le plan juridique, et à la fois explicitement restreinte. Cet aspect apparaît plus distinctement dans le passage suivant:<sup>17</sup>

*Du point de vue du droit constitutionnel, les tâches qui doivent être assumées à travers la collaboration entre les cantons restent des tâches cantonales. La Confédération se limite à fixer la portée des effets des normes des accords intercantonaux à d'autres cantons (obligation d'adhérer) ou à tous les cantons (déclaration de force obligatoire générale). Quant au contenu matériel des accords, il est exclusivement défini par les parties à cet accord. En l'absence de conventions ou de projets de conventions négociées, la Confédération ne peut pas imposer une collaboration intercantonale. Si le quorum légal des cantons n'est pas atteint, la Confédération ne peut pas non plus obliger ceux-ci à collaborer. Les y obliger ne serait pas conforme à la conception d'une collaboration entre partenaires au sein de l'Etat fédéral.*

Néanmoins, le fait que les gouvernements cantonaux accordent, aujourd'hui encore, une grande importance à la collaboration assortie d'une compensation des charges ressort par exemple clairement de la prise de position de la CdC de 2018 sur le rapport d'efficacité<sup>18</sup>:

*Les cantons demandent une évaluation des principes et des objectifs de la collaboration intercantonale, afin de proposer le cas échéant des mesures destinées à l'améliorer et à la renforcer. Ils souhaitent participer à l'évaluation. Les cantons estiment que le résumé des conventions présenté au chap. 4.8 du rapport sur l'efficacité ne suffit pas. Font défaut une analyse de la mise en œuvre qualitative et quantitative des objectifs initiaux visés par la RPT, destinés notamment à éviter les effets d'externalités territoriales et les comportements de «free rider», ainsi qu'une répartition équitable des charges selon l'utilisation. Lors de la réforme de la péréquation financière, la collaboration intercantonale avec compensation des charges constituait un élément central de la RPT.*

---

<sup>16</sup> Organisation de projet RPT (1999), *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons* – soulignement ajouté par les auteurs du rapport.

<sup>17</sup> Id., *La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons* – soulignement ajouté par les auteurs du rapport.

<sup>18</sup> CdC (2018), *Prise de position – rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons*, soulignement ajouté par les auteurs du rapport.

### 3.1.3 Conclusion

L'avis rendu montre clairement que, du point de vue **juridique**, il n'existe pas d'obligation globale de collaborer, et qu'une obligation d'adhérer à une convention existante ou à un projet final de convention ne pourrait être prononcée par l'Assemblée fédérale que sous certaines conditions clairement définies.

En même temps, si l'on analyse les intentions **politiques** qui étaient visées au travers de la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans le cadre de la RPT, on constate qu'une volonté claire de renforcer la collaboration prédominait, et que le principe sous-jacent était que les cantons négocieraient des accords allant dans ce sens.

Biaggini résume bien la situation d'alors:<sup>19</sup>

*Si l'art. 48a Cst. repose sur l'idée selon laquelle les cantons coopèrent dans les domaines mentionnés à l'al. 1, il n'oblige toutefois pas lui-même les cantons à conclure des conventions de collaboration spécifiques. Il en va de même de l'art. 135 Cst. L'obligation de coopérer imposée dans le cadre d'une réglementation contractuelle ne peut naître que de l'action combinée de cantons qui déposent une demande et de l'Assemblée fédérale.*

Selon le point de vue que l'on adopte, il est donc possible de mettre l'accent soit sur l'obligation de collaborer, fort restreinte sur le plan juridique et assortie de certaines conditions précises, soit sur une intention claire et des attentes précises visant à renforcer la collaboration intercantonale.

Prenant note de la situation, le groupe d'experts a constaté que la formulation des questions qui lui étaient posées reposait sur un postulat de départ parfois erroné *sur le plan juridique*: lorsque, dans certaines questions, il est question de «mise en œuvre», il est fait implicitement référence à une obligation de collaboration générale, qu'il s'agirait à présent de mettre en œuvre. Ce n'est certes pas le cas du point de vue juridique, mais au vu du processus historique qui s'est déroulé et des intentions qui ont été associées à ce pilier de la RPT, tout comme à l'ACI d'ailleurs, il est tout à fait logique de se demander de quelle manière ces intentions ont été concrétisées.

Comme le montrera l'analyse des modèles de collaboration actuels à la section 3.4, les intentions de la RPT ont été partiellement mises en œuvre et selon différentes formes, sans que les réglementations fédérales aient été appliquées.

---

<sup>19</sup> Biaggini (2007), *Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV*, p. 29 (trad. libre), soulignement ajouté par les auteurs du rapport.

### 3.2 Complément d'informations: arguments en faveur de la répartition actuelle des responsabilités

L'une des questions posées au groupe d'experts était la suivante: «*Quels sont les arguments juridiques, logiques et factuels concernant la responsabilité de la mise en œuvre de la compensation des charges culturelles?*».

Comme le montre l'avis rendu, la compétence en la matière relève en premier lieu des cantons, et seulement sous certaines conditions, à titre subsidiaire, de la Confédération. Cette répartition s'explique notamment, d'après l'avis juridique, par la souveraineté attribuée aux cantons par la Constitution fédérale en matière de culture et par la retenue générale de la Confédération quant aux interventions dans les questions de portée intercantonale.

D'un point de vue «logique et factuel», il serait tout à fait envisageable de justifier une compétence fédérale (partielle) pour les offres culturelles ayant un rayonnement national ou intercantonal (institutions culturelles «phares»), de la même manière que la Confédération soutient aussi d'autres domaines connaissant des effets de débordement importants (comme la promotion du tourisme, les hautes écoles ou le trafic d'agglomération). Le principe de l'équivalence fiscale<sup>20</sup>, employé dans les finances, appelle en effet une compensation ou une participation centrale (de la Confédération) (selon une formule simplifiée tirée du principe de causalité: «celui qui bénéficie de prestations ou qui occasionne des coûts doit aussi payer»), parce que cela permet d'éviter ou de compenser d'éventuels effets de débordement (c'est-à-dire des flux de coûts et de profits transfrontaliers). On peut aussi tirer ici des parallèles avec le niveau représenté par les cantons: à ce niveau-là également, il est fréquent que des charges de centre des zones urbaines soient atténuées par une forme de cantonalisation ou par des subventions cantonales.

Il existe toutefois de nombreuses possibilités de compenser de manière appropriée ou d'éviter de tels effets de débordement provenant de prestations culturelles supracantonales d'une certaine importance: outre une compétence fédérale ou des subventions par la Confédération, on peut aussi, d'un point de vue conceptuel, envisager une compensation horizontale directe (telle qu'elle est partiellement pratiquée à l'heure actuelle).<sup>21</sup> La retenue de la Confédération peut aussi s'expliquer par le fait que de telles offres culturelles sont généralement considérées comme des besoins qui résultent d'un choix, et non pas comme une offre de base obligatoire (contrairement à la plupart des autres tâches citées à l'art. 48a Cst.). Cette attitude s'inscrit dans la ligne du principe de subsidiarité. Dans la discussion portant sur les différentes formes de compensation, il convient enfin de mentionner qu'à côté des charges, on dénombre aussi certains avantages liés à la localisation, et il s'agit le cas échéant d'en tenir compte.

---

<sup>20</sup> Pour obtenir un aperçu de ces principes, modèles et critères, se référer à: Ecoplan (2018), *Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels* (voir annexe 6.1, disponible en allemand uniquement).

<sup>21</sup> Cf. la typologie des modèles de compensation présentée dans Ecoplan (2018), *Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels*, ill. 2-4, p. 15.

Si l'on considère la structure des incitations, on se rend compte que les potentiels «cantons payeurs» n'ont pas grand intérêt à conclure un accord portant sur la question des compensations, surtout s'ils ne craignent pas de subir des restrictions d'accès ou de devoir acquitter des suppléments. On a donc affaire au problème classique du «free rider» («bénéficiaire sans contrepartie»), tel qu'on le connaît en économie. L'un des moyens d'éviter cette problématique consiste à adopter un cadre réglementaire (à l'instar de l'art. 48a Cst.). La compétence subsidiaire de la Confédération se justifie par conséquent tout à fait du point de vue logique et factuel.

Par ailleurs, le groupe d'experts s'est également penché sur la question de savoir quel était l'instance intercantonale ayant compétence en la matière.

- Le représentant de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a déclaré que cette dernière ne se considère pas comme compétente dans ce domaine.
- La CdC a un rôle (plurithématique) à jouer en ce qui concerne l'évaluation et, le cas échéant, le développement des bases sur lesquelles repose la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges<sup>22</sup>; elle exerce également une fonction de conciliation si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, entre eux ou au sein de la CDIP.<sup>23</sup>
- Le présent mandat démontre déjà à lui seul que la CDIP, et plus précisément la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles, se sent compétente en la matière.

Le groupe d'experts est donc parvenu à la conclusion que la CDIP, et plus précisément la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles, doit continuer à se considérer compétente pour traiter ces questions.

### **3.3 Complément d'informations: comparaison avec d'autres domaines nécessitant une collaboration intercantonale**

Le groupe d'experts a notamment été invité à répondre à la question suivante: *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*

---

<sup>22</sup> L'art. 2, al. 3, ACI prévoit que la CdC publie tous les quatre ans un compte-rendu sur l'état de l'application des principes de la collaboration intercantonale.

<sup>23</sup> Ou, plus précisément: la présidence de la CdC assume un rôle de médiation dans le cadre du règlement des différends tel que défini par l'ACI (procédure préalable informelle), si les cantons ne parviennent pas à s'entendre. Si la procédure préalable informelle ne peut aboutir à un accord dans un délai de six mois, à compter du dépôt de la demande de médiation, la présidence de la CdC introduit la procédure formelle de médiation devant la Commission intercantonale pour les conventions (CIC). La procédure formelle de médiation introduite devant la CIC vise à trouver une solution à l'amiable entre les parties au litige, dans le respect des dispositions de l'art. 44, al. 3, Cst., qui prévoit que les différends entre les cantons sont, autant que possible, réglés par la négociation ou par la médiation. En dernier recours, les parties peuvent intenter une action devant le Tribunal fédéral dans les six mois à compter de la notification formelle de l'échec de la procédure de médiation.



*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?*

Les autres domaines cités à l'art. 48a Cst. sont les suivants:

- exécution des peines et des mesures;
- instruction publique pour les domaines visés à l'art. 62, al. 4;
- hautes écoles cantonales;
- gestion des déchets;
- épuration des eaux usées;
- transports en agglomération;
- médecine de pointe et cliniques spéciales;
- institutions d'intégration et de prise en charge des personnes handicapées.

On peut apporter les réponses suivantes à la question qui a été posée:

- Au fond, on peut se demander s'il est exact d'affirmer, comme la question le laisse entendre, que la coopération fonctionne bien dans les autres domaines et est «bien acceptée partout». De fait, la médecine de pointe connaît par exemple un certain nombre de conflits importants. De même, la collaboration dans le domaine des hautes écoles (par ex. la révision de l'accord intercantonal universitaire) s'effectue par le biais d'un processus de négociation long et complexe.
- Dans le domaine de la culture, l'autonomie des cantons est particulièrement prononcée, d'un point de vue constitutionnel mais aussi factuel, d'où l'importante hétérogénéité des politiques cantonales en la matière. Les affaires culturelles sont en outre souvent traitées au niveau communal (en règle générale, ce sont surtout les villes et les communes qui se chargent de proposer une offre culturelle; même le financement des institutions culturelles d'importance suprarégionale s'effectue souvent par le biais des autorités communales essentiellement, avec parfois un soutien substantiel fourni par les cantons). C'est la raison pour laquelle on observe une plus grande réticence à adopter des réglementations intercantionales que dans les autres domaines, et ce même pour les institutions revêtant un caractère suprarégional.
- Sur le plan économique, il convient de tenir compte de certains traits particuliers propres au domaine de la culture, et notamment le fait que celle-ci s'inscrit dans les «besoins résultant d'un choix»; les différences de préférences et donc le spectre de possibilités à choix sont particulièrement grands pour les cantons. De plus, les effets de débordement ne sont pas, contrairement par exemple à ce qui est le cas pour les eaux usées, liés à des facteurs géographiques ou naturels, et aucun mandat n'a été défini en la matière par la Confédération, comme c'est le cas notamment dans le domaine de l'environnement. Il est donc compréhensible que la volonté de cofinancer ces dépenses librement choisies soit moins forte que dans les domaines qui relèvent davantage des besoins fondamentaux, d'autant plus que les possibilités de participer aux décisions sont la plupart du temps assez limitées.

- Par ailleurs, il n'y a pas (ou peu) pour l'instant de «restrictions d'accès» ou de tarifs spécifiques pour les personnes «de l'extérieur», de sorte que la pression et l'intérêt des cantons environnants, c'est-à-dire des potentiels cantons payeurs, d'adopter une réglementation pour garantir les possibilités d'accès est relativement faible, contrairement par exemple à ce qui est le cas dans le domaine des hautes écoles. De plus, une grande partie des charges de centre dans le domaine de la culture est générée au niveau intracantonal, et le travail nécessaire à la conclusion d'un accord intercantonal est relativement important.
- Enfin, il convient également de prendre en considération le fait que la culture génère aussi des avantages considérables liés à la localisation, de sorte que les potentiels cantons payeurs mettent en doute la nécessité ou l'ampleur du co-financement.

**Conclusion:** dans le domaine de la culture, l'autonomie des cantons est particulièrement prononcée, d'où l'importante hétérogénéité des politiques cantonales en la matière. De plus, il n'est guère question de subir des «restrictions d'accès» (contrairement à ce qui est le cas par ex. dans le domaine des hautes écoles), de sorte que la pression de conclure un accord est relativement faible. A cela s'ajoute le fait que la culture fait partie des besoins «qui résultent d'un choix» et, contrairement à d'autres domaines (par ex. l'épuration des eaux usées), les offres culturelles génèrent aussi certains avantages liés à la localisation. Mais il importe aussi de noter que la coopération ne va pas toujours sans poser des problèmes dans d'autres domaines également (par ex. la médecine de pointe).

### 3.4 Modèles intercantonaux actuels

A l'heure actuelle, la **Suisse alémanique** (section 3.4.1 et Illustration 3-1) compte trois accords intercantonaux avec compensation des charges, et la **Suisse romande** (section 3.4.2 et Illustration 3-2) connaît différents dispositifs de soutien commun. Il sera ensuite brièvement question de la collaboration **Bienne / Soleure**, des recommandations relatives aux **contributions de la CDAC** de même que de deux **modèles intracantonaux**. La plupart des modèles sont expliqués plus en détail dans les annexes (disponibles en allemand uniquement). En outre, on dénombre entre 30 et 40 formes de coopération et dispositifs d'encouragement intercantonaux, aux implications financières assez limitées pour la plupart; ils ne seront pas détaillés ici.

#### 3.4.1 Accords en Suisse alémanique

L'Illustration 3-1 donne une vue d'ensemble des trois accords appliqués en Suisse alémanique. Ceux-ci sont présentés de manière plus complète dans les annexes (disponibles en allemand uniquement, cf. à partir de la section 6.2).

Quelques remarques concernant l'illustration 3-1:

- Le principe à la base des réglementations de l'accord ILV et de celui de Suisse orientale consiste à se référer aux contributions publiques versées aux institutions ayant une certaine importance ainsi qu'aux flux de visiteurs, tandis que les cantons de BS/BL se sont jusqu'à présent entendus sur une part des recettes fiscales de même que, dorénavant, sur un montant fixe. Les systèmes de l'accord ILV et de celui de Suisse orientale se rapprochent davantage d'un alignement sur les charges effectives (effets de débordement). Toutefois, il est possible qu'il soit avantageux, pour la sécurité en termes de planification dans les cantons payeurs, d'opter pour des montants forfaitaires ou plafonnés.
- La sélection des institutions prises en compte s'effectue premièrement en fonction de leur importance suprarégionale, qui dépend largement des coûts engendrés et de la proportion de visiteurs intercantonaux. Dans l'accord ILV, le critère appliqué (sauf pour le Centre Culture et Congrès Lucerne – KKL) a été de savoir si l'institution en question dispose d'un ensemble permanent. Si cette composante peut s'avérer utile en tant que critère pragmatique à appliquer, ce sont en fin de compte les charges extracantoniales qui constituent l'élément déterminant.
- Le fait de prendre en compte les investissements (donc leur amortissement et les intérêts) (ILV) ou de les «compenser» via une déduction pour localisation un peu moins élevée (Suisse orientale: 20 % au lieu de 25 %) influe sur la base de coûts selon un ordre de grandeur qui atteint, suivant le montant des investissements, près de +/-10 %.<sup>24</sup> De manière générale, s'il est correct d'un point de vue économique d'intégrer les investissements, ne pas tenir compte de ces positions, qui varient fréquemment, présente des avantages en termes de simplicité.

---

<sup>24</sup> Chiffres actuels: Zurich aurait, avec le modèle de Suisse orientale, des coûts plus élevés d'environ 5 %, et Lucerne des coûts moins élevés d'environ 7 %.

**Illustration 3-1: éléments essentiels des trois accords alémaniques**

Accord	ILV	BS/BL <sup>25</sup>	Suisse orientale
Cantons impliqués (* = bénéficiaires)	ZH*, LU*, UR, SZ, ZG, AG; OW, NW <sup>26</sup>	BS*, BL	SG*, TG, AR, AI
Institutions/projets cofinancés	3 institutions à ZH et autant à LU	Ancien accord: 17 institutions culturelles Nouvel accord: 3 institutions culturelles <sup>27</sup>	Salle de concert et de théâtre de Saint-Gall
Base de coûts	– Subventions d’exploitation des collectivités publiques – Prise en compte des investissements <sup>28</sup>	Le <i>montant total</i> n’est pas basé sur les coûts, cf. «clé de répartition des coûts»; Pour la répartition entre les <i>institutions</i> : contributions à l’exploitation <sup>29</sup>	Contribution à l’exploitation de SG, sans subvention versée par la ville et sans les investissements
Compensation de l’avantage lié à la localisation	Déduction de 25 %	-	Déduction de 20 %
Adaptation	Recalcul des contributions à l’exploitation tous les trois ans	Ancien accord: annuelle Nouvel accord: annuelle en fonction du renchérissement; nécessité de procéder à une augmentation : réévaluée tous les 4 ans	Renchérissement général (IPC) et variations des pourcentages de visiteurs
Clé de répartition des coûts	Pourcentages de visiteurs sur la base d’enquêtes exhaustives pour tous les billets distribués par voie électronique et échantillonnage sur les ventes à la caisse (2 mois par année)	Ancien accord: 1 % des recettes fiscales des personnes physiques de BL Nouvel accord: montant fixe de 9,6 millions de francs	Pourcentages de visiteurs, parfois sur la base d’échantillonnages
Montant acquitté en 2018	Total de 11,8 millions de francs (ZH: 7,8 millions de francs, LU: 4 millions de francs) <sup>30</sup>	9,7 millions de francs de contributions à l’exploitation, 0,5 million de francs en aides financières ponctuelles	env. 3,35 millions de francs (env. 22 % des coûts imputables)

<sup>25</sup> Un accord culturel a été signé entre BL et BS en 1997, et un nouvel accord a été établi en 2018. Si ce dernier est accepté, il s’appliquera à partir de 2022. D’où la distinction faite dans le tableau entre **ancien et nouvel accord**.

<sup>26</sup> Les cantons d’OW et de NW, qui n’ont pas adhéré à l’accord, versent également des contributions aux cantons sièges: le canton d’OW le fait sur la base d’un crédit-cadre, et celui de NW octroie un montant qui est inscrit au budget chaque année par le Grand Conseil et dont la limite supérieure était jusqu’à présent plus ou moins équivalente à ce que le canton aurait à payer en cas d’adhésion à l’accord.

<sup>27</sup> Trois institutions culturelles comptant le plus grand nombre de visiteurs issus de BL (sur 13 institutions culturelles potentielles, dans lesquelles des enquêtes sont réalisées auprès du public).

<sup>28</sup> Cf. décision du Grand Conseil argovien du 11 décembre 2018 ainsi que des gouvernements des cantons de Zurich (26 septembre 2018) et de Lucerne (25 septembre 2018): il a été décidé de renoncer temporairement à la prise en compte de nouveaux investissements durant les années 2019-2024.

<sup>29</sup> A cela s’ajoutent, dans l’ancien accord, les aides financières ponctuelles.

<sup>30</sup> Les montants indiqués dans l’Illustration 3-5 au point C1 sont plus élevés que ceux figurant ici. Cette différence s’explique par le fait que ZH et LU se versent également mutuellement des compensations pour le pourcentage de public fréquentant les institutions culturelles de l’autre canton. En chiffres nets, ZH reçoit pour les années citées 7,8 millions de francs, et LU 4 millions de francs.

Accord	ILV	BS/BL <sup>25</sup>	Suisse orientale
Codécision des cantons payeurs	Non	Ancien accord: les institutions bénéficiaires et les montants alloués sont définis conjointement Nouvel accord: représentation dans les instances de direction des institutions bénéficiaires (avec droit de vote si BS en dispose également).	Non
Avantages	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les cantons liés par l'accord participent aux coûts des institutions culturelles d'importance suprarégionale proportionnellement aux visiteurs issus du canton (= principe de causalité)</li> <li>– Basé sur les coûts, clair et complet puisqu'il intègre toutes les subventions d'exploitation et les coûts d'investissement et qu'il repose sur des enquêtes quasi exhaustives auprès du public</li> <li>– Des rabais négociés de manière bilatérale et communiqués ouvertement permettent de réagir aux différentes évolutions politiques (par ex. pressions économiques, résiliations potentielles)<sup>31</sup></li> <li>– Prise en compte des fonds publics de tous les niveaux (canton, associations communales, communes)</li> </ul>	<p>Nouvel accord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Versement à BS, et non directement aux institutions culturelles</li> <li>– Critères transparents pour définir les institutions bénéficiaires et la répartition des moyens.</li> </ul> <p>Ancien accord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Modèle dynamique en lien avec la croissance démographique du canton de BL,</li> <li>– Flexibilité dans l'allocation des moyens</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Simple, solution pragmatique</li> <li>– Les cantons liés par l'accord participent aux coûts des institutions culturelles d'importance suprarégionale proportionnellement aux visiteurs issus du canton (= principe de causalité)</li> <li>– Basé sur les coûts et facile à comprendre</li> </ul>
Inconvénients	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Acceptation en baisse dans certains cantons payeurs en raison de pressions économiques ou politiques</li> <li>– Les cantons concernés ne sont pas tous saisis, mais la plupart le sont</li> <li>– Droits de participation insuffisants pour les cantons donateurs</li> <li>– Aucun engagement à long terme (résiliation possible tous les trois ans)</li> </ul>	<p>Ancien accord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'allocation des moyens doit être négociée chaque année</li> </ul> <p>Nouvel accord:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– le montant dépend du résultat des négociations et non pas directement des coûts et des flux de visiteurs</li> <li>– Moins de flexibilité dans l'allocation des moyens</li> </ul> <p>Dans les deux régimes: les cantons concernés ne sont pas tous saisis</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Néglige les coûts d'investissement et le montant versé par la Ville de Saint-Gall</li> <li>– Les cantons concernés ne sont pas tous saisis, mais la plupart le sont</li> </ul>

Source: diverses bases de données des régions faisant l'objet d'un accord; représentation par Ecoplan.

<sup>31</sup> Les rabais spécifiques et donc les corrections supplémentaires apportées aux coûts présentent toutefois l'inconvénient de compliquer le modèle et, de ce fait, de permettre moins de transparence.

### 3.4.2 Dispositifs de soutien commun appliqués en Suisse romande

En Suisse romande, la collaboration intercantonale entre les cantons de Fribourg, de Genève, du Jura, de Neuchâtel, du Valais, de Vaud et la partie francophone du canton de Berne s'effectue par l'intermédiaire de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), une conférence régionale de la CDIP. Afin d'assurer la coordination et l'harmonisation du domaine de la culture, la CIIP a créé la Conférence romande des chefs de service et délégués aux affaires culturelles (CDAC-SR). Cette conférence examine des mesures de coordination ou des projets communs et les soumet à la CIIP. Elle sert de forum permettant aux cantons romands d'échanger des informations et des expériences, et contribue à promouvoir une politique culturelle cohérente en Suisse romande.

L'une des sources importantes de financement de la culture en Suisse romande provient de la Loterie Romande, qui distribue près de la moitié de ses bénéfices aux offres culturelles. Les cantons de Vaud, de Fribourg, du Valais, de Neuchâtel, de Genève et du Jura se sont constitués en conférence pour garantir la surveillance et l'organisation des loteries et paris sportifs à l'échelon intercantonal. En principe, les cantons concernés disposent de leurs bénéfices<sup>32</sup>, mais un fonds a été créé, auquel les cantons romands versent chaque année 5 % de leurs bénéfices. Ce fonds est prévu pour des projets d'intérêt suprarégional et intercantonal.<sup>33</sup>

Jusqu'à présent, les cantons romands ont créé six dispositifs de soutien dans le cadre de la CIIP / CDAC-SR. Ceux-ci ont pour but de promouvoir les cinq domaines suivants:

- **le théâtre** (CORODIS et Label+ romand - Scènes romandes)
- **le cinéma** (Cinéforum<sup>34</sup>)
- **la littérature** (Livre+)
- **la musique** (FCMA Musique+)
- **la médiation culturelle pour les jeunes publics**, de 4 à 20 ans (20 ans 100 francs<sup>35</sup>)

Ces dispositifs de soutien ne reposent pas sur des accords intercantonaux. La forme organisationnelle, par exemple fondation ou association<sup>36</sup>, a été choisie pour correspondre à chaque dispositif spécifiquement. L'illustration 3-2 donne une vue d'ensemble des six dispositifs de soutien, en montrant notamment leur forme organisationnelle et leur volume financier. La section 6.5.4 des annexes (disponibles en allemand uniquement) apporte des

---

<sup>32</sup> Les bénéfices dégagés par la Loterie Romande sont distribués aux cantons concernés selon la clé de répartition suivante: à 50 % en fonction de la population de chaque canton et à 50 % en fonction des mises enregistrées dans chaque canton.

<sup>33</sup> Loterie Romande (n. d.), *Portrait de l'entreprise*, en ligne à l'adresse <https://www.loro.ch/fr/entreprise/portrait> (site consulté le 31 mai 2019)

<sup>34</sup> Le canton de Berne n'y participe pas.

<sup>35</sup> Le canton de Genève et de Vaud n'y participent pas.

<sup>36</sup> CDAC (2015), *Institution et mandat de la CDAC pour la période administrative 2016-2019*, pp. 1 à 4 et CDAC (2018), *Collaboration intercantonale en matière culturelle, présentation de l'ensemble des dispositifs de soutien*.

précisions sur les clés de répartition des coûts. Des chiffres exacts sur les contributions de chaque canton aux dispositifs de soutien ne sont disponibles que pour Cinéforum.

**Illustration 3-2: vue d'ensemble des dispositifs de soutien en Suisse romande**

Projet	Corodis	Label+ romand – arts de la scène	Cinéforum	FCMA musique+	Livre+	20 ans 100 francs
<b>Domaine</b>	arts de la scène	arts de la scène	cinéma	musique	littérature	médiation culturelle
<b>Forme organisationnelle</b>	association d'utilité publique	association d'utilité publique	Fondation	Fonds (fondation)	dans le cadre d'une conférence régionale inter-cantonale	association d'utilité publique
<b>Année de création</b>	1993	2010	2011	1997	2015	2012
<b>Volume en francs suisses</b>	1 254 317 (2018)	250 000 (2018)	10 138 100 (2018)	100 000 (2018)	290 000 (2018)	99 7000 (2019)
Dont moyens fournis par les cantons	285 200	250 000	7 203 000	100 000	290 000*	54 700
Dont moyens fournis par les villes	-	-	283 980	-	-	-
Dont autres moyens (fournis notamment par la Loterie Romande)	969 111	-	2 651 120	-	-	45 000
<b>Site web</b>	<a href="http://www.corodis.ch">www.corodis.ch</a>	<a href="http://www.labelplus-romand.ch">www.labelplus-romand.ch</a>	<a href="http://www.cineforum.ch">www.cineforum.ch</a>	<a href="http://www.fcma.ch">www.fcma.ch</a>	<a href="https://www.cijp.ch">https://www.cijp.ch</a>	<a href="http://www.20ans100francs.ch">www.20ans100francs.ch</a>

Source: CDAC (2018), Collaboration intercantonale en matière culturelle, présentation de l'ensemble des dispositifs de soutien, pp. 1-10, Cinéforum (n. d.), Financement de Cinéforum, en ligne à l'adresse <https://www.cineforum.ch/financement-de-cineforum> (site consulté le 7 juin 2019) et informations concernant 20 ans 100 francs fournies par Mathieu Bessero-Belti.

\* moyens fournis via la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP).

### 3.4.3 Complément d'informations: la fondation TOBS (Théâtre Orchestre Bienne Soleure)

La fondation TOBS a pour but de proposer un programme en langue allemande composé de pièces de théâtre, de spectacles d'opéras et de concerts d'orchestre dans les villes de Bienne et de Soleure ainsi que dans leurs régions (cf. art. 1 du contrat de prestations). Les représentations se déroulent généralement dans les deux villes. Le contrat de prestations règle en particulier la question de la rémunération des prestations par les responsables du financement.

Les parties ayant signé l'accord et assumant la responsabilité de son financement sont la Ville de Bienne (siège de l'institution culturelle), le canton de Berne ainsi que les autres communes de la région Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois. La Ville de Soleure jouit d'un statut particulier, puisqu'elle n'a pas signé l'accord mais qu'elle participe néanmoins au financement. La TOBS et la Ville de Soleure ont signé un accord séparé. Ainsi, même si le contrat de prestations correspond en principe à un accord intracantonal, il revêt néanmoins également un caractère intercantonal du fait que la Ville de Soleure verse aussi des contributions à la TOBS et que les charges ne sont donc pas uniquement compensées au sein du canton.

D'après l'art. 8 du contrat de prestations, les contributions versées par les autorités responsables du financement sont les suivantes:<sup>37</sup>

#### Illustration 3-3: montants acquittés par les autorités responsables du financement

Responsables du financement	Montant	Part BE	Parts BE+SO
Ville de Bienne	3'992'720	50%	36%
Canton de Berne	3'194'203	40%	29%
Communes de la région Biel/Bienne-Seeland-Jura	798'512	10%	7%
<b>Total BE</b>	<b>7'985'435</b>	<b>100%</b>	<b>72%</b>
Ville de Soleure	3'109'017		28%
<b>Total BE et SO</b>	<b>11'094'452</b>		<b>100%</b>

Source: représentation réalisée par Ecoplan sur la base du contrat de prestations TOBS.

#### 3.4.4 Contributions intercantionales sur recommandation de la CDAC

En plus des accords conclus en Suisse alémanique et des dispositifs de soutien commun en Suisse romande, des contributions intercantionales sont aussi versées en Suisse sur la base de recommandations émises par la CDAC. Celle-ci étudie les propositions et les demandes d'intérêt national qui lui sont soumises et recommande aux cantons les projets méritant selon elle d'être soutenus financièrement. Ces recommandations peuvent être suivies par les cantons, mais ces derniers ne sont pas obligés de verser des contributions.

Les recommandations de la CDAC concernent différents domaines de la culture. Les aides sont principalement accordées à des musées, au théâtre, à la musique, aux arts visuels, au cinéma et à la production de livres. Depuis 1986 (et jusqu'à fin 2018), la CDAC a émis exactement 100 recommandations, sur la base desquelles un total de près de 2,8 millions de francs, selon la statistique de la CDAC, a finalement été alloué par différents cantons. Dans la plupart des cas, il s'agit de contributions uniques. Jusqu'à aujourd'hui, les cantons sont au nombre de 15 à avoir versé des contributions sur la base des recommandations de la CDAC.

<sup>37</sup> Comme mentionné plus haut, le montant pour la Ville de Soleure provient d'un accord séparé.



En 2018 par exemple, cette dernière a émis deux recommandations, l'une pour des contributions à la «Fondation SAPA, Archives suisses des arts de la scène» à hauteur de 0,3 million de francs, et l'autre à «Médiation Culturelle Suisse» pour un montant de 0,12 million de francs. Toutefois, dans les deux cas, les sommes effectivement versées ont à peine atteint la moitié de ce qui avait été recommandé.<sup>38</sup>

### 3.4.5 Complément d'informations: modèles intracantonaux

Deux exemples de modèles intracantonaux seront présentés ici en vue de compléter ce qui a déjà été exposé. Les sections suivantes expliquent brièvement le fonctionnement des modèles appliqués par le canton de Berne et celui de Thurgovie; des explications plus complètes sont fournies dans les annexes (disponibles en allemand uniquement).

#### a) Canton de Berne

Depuis l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les dépenses régionales pour l'encouragement des activités culturelles dans le canton ont été généralisées à l'ensemble du territoire cantonal. Ainsi, toutes les communes du canton sont tenues d'assumer les dépenses régionales pour l'encouragement des activités culturelles en versant des subventions aux institutions culturelles d'importance régionale (art. 18, al. 3, LEAC). De nouveaux contrats sont négociés tous les quatre ans pour les organisations à soutenir. A noter que les **compensations sont organisées à l'échelon régional** – soit au travers de «conférences régionales» (cf. art. 23 LEAC), soit par le biais de «syndicats de communes» créés spécialement à cet effet (cf. art. 24 LEAC). Le canton de BE compte actuellement neuf régions de ce type.

Les subventions sont généralement réparties entre les communes de la région au prorata de leurs habitants selon la clé de répartition suivante: le canton prend à sa charge 40 % des coûts, la commune siège assume une part de 50 % au maximum, et les autres communes de la région une part d'au moins 10 % (art. 19 LEAC). Les subventions effectivement versées peuvent toutefois différer des valeurs mentionnées (par ex. lorsque les communes bourgeoises versent aussi des contributions). La clé standard (à savoir 50 % pour la commune siège et 10 % pour les autres communes de la région) est appliquée dans la plupart des régions.

Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à l'annexe 6.6 (disponible en allemand uniquement).

---

<sup>38</sup> La CDAC a fourni à Ecoplan un aperçu des contributions versées par les cantons.

### **b) Pôles culturels dans le canton de Thurgovie<sup>39</sup>**

Les pôles culturels régionaux dans le canton de Thurgovie sont des organismes rassemblant des communes d'une même région. Ils revêtent la forme d'associations, les communes étant libres de participer ou non. On dénombre désormais huit pôles culturels en Thurgovie, pour un total de 56 communes. Chaque pôle détermine lui-même le montant de la contribution annuelle que doivent verser ses communes membres (montant non plafonné); elle s'élève actuellement dans tous les pôles à un ou deux francs par habitant. Le canton double ensuite cette somme à partir de ressources puisées dans le fonds de loterie.

Les demandes de soutien adressées à un pôle culturel sont examinées par le comité de ce dernier, constitué de représentants des communes, lequel décide d'octroyer ou non des aides sur la base des prises de position communales.

Pour d'autres explications à ce sujet, se référer à (disponible en allemand uniquement, chapitre 6.7).

## **3.5 Implications financières liées aux charges culturelles**

### **3.5.1 Dépenses des cantons et de leurs communes pour le domaine de la culture**

Les dépenses culturelles des cantons et de leurs communes par habitant enregistrées en 2016 varient fortement d'un canton à l'autre.<sup>40</sup> Avec 113 francs par habitant, c'est le canton de Schwyz qui connaît le plus bas niveau de dépenses nettes, et celui de Bâle-Ville le plus haut niveau, avec 1031 francs (cf. Illustration 3-4).

Divers indices montrent que ce sont surtout les cantons à caractère de centre ou à caractère urbain qui tendent à avoir des dépenses assez élevées:

- Dans la moitié des cantons, les dépenses pour la culture sont supérieures à 228 francs par habitant. De manière générale, on trouve dans ces treize cantons un nombre plus élevé de grandes communes que dans les treize cantons qui ont dépensé moins de 228 francs par habitant en 2016. Concrètement, les treize cantons ayant des niveaux de dépenses par habitant moins élevés comptent en moyenne quatre communes avec plus de 10 000 habitants, tandis que les treize cantons qui connaissent des niveaux de dépenses par habitant plus élevés comportent en moyenne huit communes de plus de 10 000 habitants.<sup>41</sup>

---

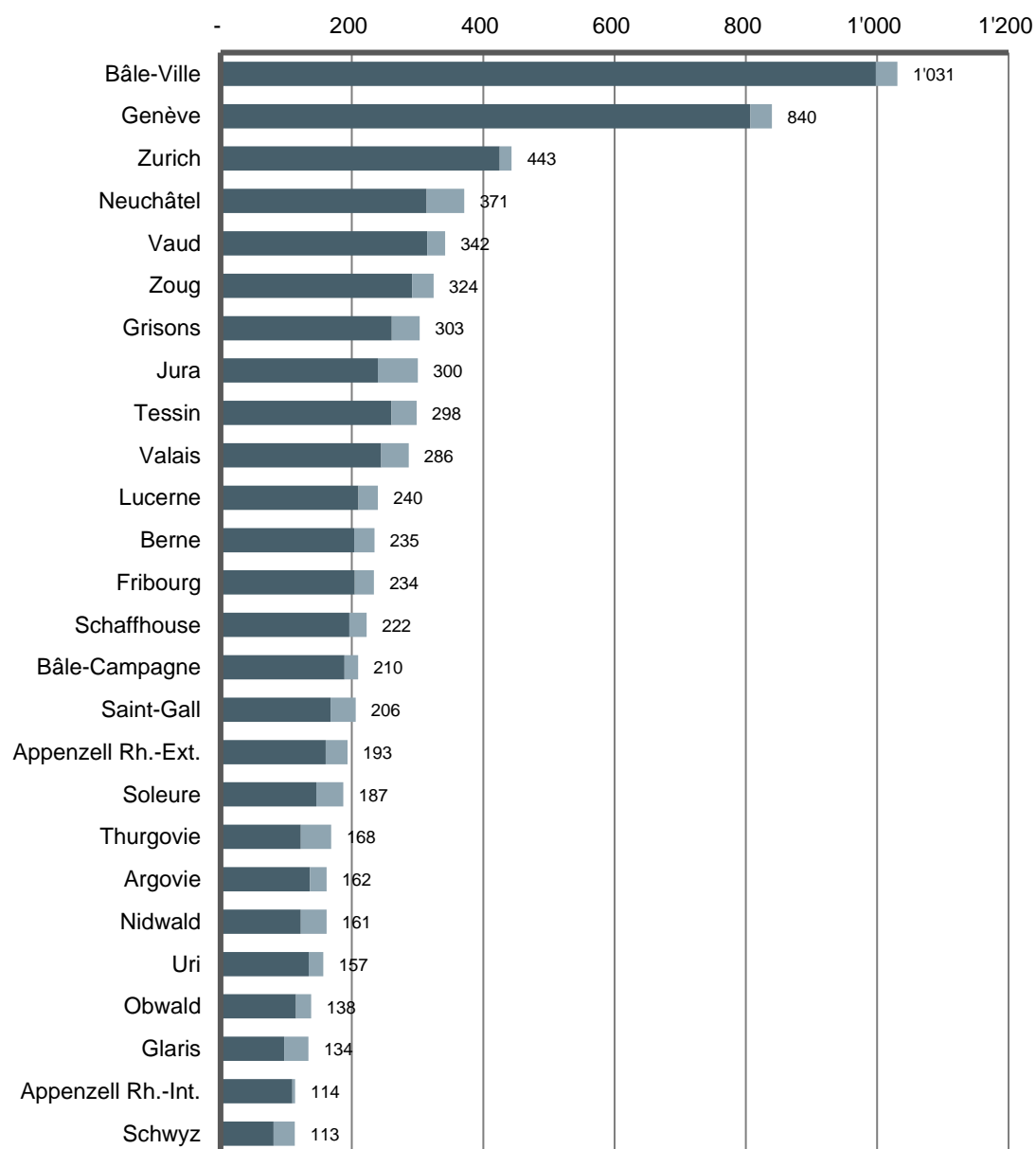
<sup>39</sup> Extrait fortement abrégé tiré de: Ecoplan (2018), *Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels*. Les indications concernant cet exemple proviennent de renseignements fournis par l'office cantonal thurgovien de la culture, ainsi que de la source suivante: Monstein (2017), *Kulturpools: Eine Erfolgsgeschichte der regionalen Kulturförderung*, pp. 6 ss.

<sup>40</sup> Les dépenses culturelles des cantons et de leurs communes ainsi que les contributions des loteries à la culture versées en 2016 ont été divisées par le nombre d'habitants du canton (état au 31 décembre 2016). Les données proviennent de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

<sup>41</sup> Données tirées du *Bilan de la population résidente permanente suisse selon les districts et les communes*, 2015, de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

- Par ailleurs, les cantons romands (Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) figurent tous parmi ceux qui dépensent plus de 228 francs par habitant. Certains des cantons qui jouent le rôle de donateurs dans les formes actuelles de compensation des charges culturelles font partie des cantons connaissant des niveaux de dépenses culturelles plutôt faibles, comme c'est le cas par exemple des cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne, d'Uri et de Schwyz.
- Les quatre cantons qui reçoivent des contributions dans le cadre de la compensation des charges culturelles connaissent des dépenses culturelles plutôt élevées ou moyennes:
  - le canton de Bâle-Ville (accord culturel avec Bâle-Campagne) enregistre un niveau de dépenses culturelles qui est de 1031 francs par habitant,
  - celui de Zurich (accord ILV), de 443 francs par habitant,
  - celui de Lucerne (accord ILV), de 240 francs par habitant et
  - celui de Saint-Gall, de 206 francs par habitant (compensation des charges en faveur du théâtre de Saint-Gall).

**Illustration 3-4: dépenses culturelles des cantons et de leurs communes ainsi que contributions des loteries versées pour la culture aux cantons et à leurs communes par habitant (2016)**



- Dépenses culturelles des cantons et de leurs communes (sans les loteries), en francs, par habitant
- Contributions des loteries versées pour la culture, en francs, par habitant

Source: représentation et calcul établis par nos soins à partir de données relatives aux dépenses culturelles des cantons et de leurs communes engagées en 2016 et à partir de la population résidente permanente (état au 31 décembre 2016) de l'Office fédéral de la statistique (OFS)

Des informations complémentaires sur l'ordre de grandeur des charges de centre des espaces urbains et des parts extracantonales sont fournies en annexe (en allemand uniquement, cf. section 6.11).

### 3.5.2 Charges couvertes et charges non couvertes des régions alémaniques liées par un accord

Il est possible de s'appuyer sur les coûts des institutions culturelles impliquées de même que sur le nombre de visiteurs pour établir un bilan approximatif des charges couvertes et des charges non couvertes dans les trois régions alémaniques faisant l'objet d'un accord.

#### Hypothèses de calcul

Pour BS/BL et pour l'accord ILV, une pondération des chiffres disponibles sur la fréquentation des différentes institutions a été réalisée en prenant en considération les coûts nets.<sup>42</sup> A cet effet, il a été tenu compte, pour BS/BL, de toutes les institutions qui composaient la partie institutionnelle de l'accord en 2016<sup>43</sup> de même que des contributions de BS (selon budget) comprenant celles de BL (selon accord, à ce moment-là: versement direct aux institutions).

En ce qui concerne la déduction pour avantages de localisation, il a été procédé selon l'accord pour l'ILV et la Suisse orientale, et une valeur de 20 % a été appliquée pour BL/BS. Il nous semble approprié de tenir compte des avantages liés à la localisation et aussi de la sélection des institutions, cela aux fins d'une analyse descriptive et prudente de la situation actuelle. Il va de soi que ces deux éléments de calcul pourraient faire l'objet d'une discussion. Si l'on se basait sur les coûts *avant* déduction, les charges seraient plus élevées, mais on perdrait alors de vue les avantages de localisation.

Pour ce qui est de l'accord ILV, les cantons de NW et d'OW ont également été comptés dans les «cantons de l'accord» (même s'ils n'en font pas formellement partie), puisqu'ils versent eux aussi des contributions.

Pour les compensations, ce sont les chiffres les plus récents qui ont été utilisés, et pour BL/BS la valeur correspondant à la partie institutionnelle en 2016, parce que les coûts et les chiffres sur la fréquentation qui ont été utilisés se rapportaient aussi à cette partie-là.

Les valeurs par habitant ont été calculées à partir des chiffres de population enregistrés dans les cantons à fin 2018.

Les données à disposition ne permettent pas de dresser un tableau complet, vu que les cantons n'ont pas tous été répertoriés de manière détaillée pour toutes les régions considérées. De plus, il est à noter que certaines valeurs présentent des incertitudes<sup>44</sup>. Les chiffres obtenus doivent par conséquent se comprendre comme une **première approximation**, qui pourra être complétée et actualisée ultérieurement si cela est souhaité.

---

<sup>42</sup> D'un point de vue factuel, il est pertinent de procéder à une pondération incluant les coûts nets, parce qu'il est question d'une répartition des charges financières. Une pondération qui serait basée uniquement sur les visiteurs et qui ne tiendrait pas compte des coûts nets engendrés par une visite entraînerait des distorsions. Pour BS/BL: quand le nombre de visiteurs n'était pas disponible, c'est la valeur pondérée des autres institutions qui a été appliquée.

<sup>43</sup> *Nombre de visiteurs pris en compte*: The birds eye jazz club, Junges Theater Basel, Kaserne Basel, Marionettentheater, Kammerorchester Basel, Stiftung Sinfonieorchester Basel, Theatergenossenschaft Basel, Gare du Nord. *Nombre de visiteurs pas pris en compte*: Basler Madrigalisten, Musikwerkstatt Basel, Basel Sinfonietta, Ensemble Phoenix Basel, RFV Basel, Vorstadttheater Basel, Haus der elektronischen Künste (HeK).

<sup>44</sup> Cela concerne en particulier les cantons des GR, d'AR et d'AI, dont les chiffres ne sont présentés séparément que depuis peu. Les pourcentages de visiteurs pour les GR, AR et AI ont été intégrés dans la catégorie «autres cantons de Suisse alémanique».

**Illustration 3-5: Calculs relatifs aux charges des régions alémaniques faisant l'objet d'un accord (en milliers de francs, sauf indication contraire)**

	Canton siège				Total	
	ZH	LU	BS	SG		
<b>A Coûts incombant aux pouvoirs publics</b>						
A1	Contributions du canton siège aux institutions concernées	142'484	37'456	62'320	18'678	
A2-1	Déduction KKL sur les subventions d'exploitation		20%			
A2	Déduction pour avantages de localisation	25%	25%	20%	3'736	
A3	En chiffres nets (coûts imputables)	106'863	26'259	49'856	14'943	197'921
<b>B Pourcentages de visiteurs</b>						
B1	canton siège	75.2%	63.5%	44.8%	67.3%	
B2	cantons liés par l'accord	9.8%	23.3%	32.7%	22.7%	
B3	autres cantons alémaniques	8.3%	8.6%	11.5%	6.8%	
B4	autres cantons + étranger	6.7%	4.6%	11.0%	3.3%	
B5	Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
<b>C Compensations versées</b>						
C1	cantons liés par l'accord (y compr. OW/NW pour l'accord ILV)	9'580	5'570	9'815	3'392	28'357
C2	autres cantons alémaniques	0	0	0	0	
C3	autres cantons + étranger	0	0	0	0	
<b>D Charges intercantionales</b>						
D1	charges liées aux visiteurs extracantonaux	26'488	9'575	27'537	4'886	68'486
D2	dont charges compensées	36.2%	58.2%	35.6%	69.4%	28'357
D3	dont charges non compensées	63.8%	41.8%	64.4%	30.6%	40'129
<b>E Charges non couvertes</b>						
E1	cantons liés par l'accord (y compr. OW/NW pour l'accord ILV)	841	542	6'509	0	7'891
E2	autres cantons alémaniques	8'919	2'261	5'737	1'009	17'926
E3	autres cantons + étranger	7'147	1'203	5'476	486	14'312
E4	Total	16'907	4'006	17'722	1'494	40'129
<b>Part des coûts non couverts sur les coûts nets imputables:</b>						
E5	cantons liés par l'accord (y compr. OW/NW pour l'accord ILV)	0.8%	2.1%	13.1%	0.0%	4.0%
E6	autres cantons alémaniques	8.3%	8.6%	11.5%	6.8%	9.1%
E7	autres cantons + étranger	6.7%	4.6%	11.0%	3.3%	7.2%
E8	Total	15.8%	15.3%	35.5%	10.0%	20.3%
<b>Par habitant du canton siège</b>						
E9	Population	1'516'908	408'905	194'541	507'659	
E10	Par habitant du canton siège, en francs	11.1	9.8	91.1	2.9	
E11	dont provenant d'autres cantons alémaniques	5.9	5.5	29.5	2.0	

Source: diverses bases de données des régions faisant l'objet d'un accord; calculs réalisés par Ecoplan.

Les calculs effectués (Illustration 3-5) font apparaître les constatations suivantes:

- Les charges intercantionales, c'est-à-dire les coûts incombant aux institutions et correspondant aux visiteurs extracantonaux, atteignent plus de 68 millions de francs au total [ligne D1].
- Les accords couvrent entre un et deux tiers des charges intercantionales [ligne D2], mais il reste des charges non couvertes importantes [ligne D3], d'un montant total de près de 40 millions de francs. Cela équivaut à un pourcentage de 10 (SG) à 36 % (BS) des coûts nets assumés par les pouvoirs publics dans les cantons sièges [ligne E8].
- Il s'agit de montants non couverts variant entre 1,5 million de francs (SG) et 17,7 millions de francs (BS) [ligne E4] ou, par habitant des cantons sièges, entre un peu moins de 3 (SG) et plus de 90 francs (BS) [ligne E10]. Les charges restantes sont donc considérables pour certains cantons (avantages de localisation déjà déduits). Toutefois, en comparaison

avec l'ensemble des dépenses culturelles (cf. section 3.5.1), ces montants restent relativement faibles.

Une grande partie des charges non couvertes, à savoir entre 1 million (SG) et presque 9 millions de francs (ZH) [ligne E2] provient des cantons alémaniques qui ne sont pas liés par l'accord. Si une forme de compensation complète était appliquée dans l'ensemble de la Suisse alémanique, un montant de près de 18 millions de francs de charges intercantionales s'ajouterait à l'actuel volume constitué par les trois accords et se monterait à environ 28 millions de francs [total de la ligne E2 et de la ligne C1].<sup>45</sup> En théorie, cela permettrait de couvrir en moyenne près de 7 à 12 % des coûts nets en plus pour les institutions concernées.

L'illustration 3-6 montre de quelle manière les charges non couvertes se répartissent entre les différents cantons d'origine des visiteurs (les cantons pour lesquels aucune donnée n'était disponible ou dont les parts étaient minimales n'ont pas été pris en compte).

L'illustration 3-6 montre notamment que:

- Les charges non couvertes atteignent dans certains cas des sommes considérables dans les cantons n'ayant pas signé d'accord [blocs G et H]
  - tant en chiffres absolus (par ex. BE par rapport à Zurich, avec plus de 2,2 millions de francs, tout comme AG et SO par rapport à Bâle, avec chacun près de 2 millions de francs);
  - que pour ce qui est du montant par habitant (par ex. SO par rapport à Bâle: 7,20 francs/habitant de la population soleuroise, SH et GL: plus de 5 francs/habitant par rapport à Zurich).
- Si l'on compare les charges non couvertes en Suisse alémanique, on constate au final que les valeurs les plus élevées sont associées aux cantons («d'origine») suivants: BE, SO, BL/BS et AG. Pour ce qui est du montant par habitant, ce sont SO, GL et SH qui sont les plus concernés.

---

<sup>45</sup> Se rapporte aux institutions actuelles de BS, ZH, LU et SG, donc sans prendre en compte par ex. les institutions bernoises. A noter que Berne et Bienne enregistrent des charges extracantonales d'environ 6 millions de francs. Il s'agit là de montants bruts, donc les montants nets (après imputation des charges des deux côtés) seraient moins élevés.

**Illustration 3-6 Les charges en fonction des cantons d'origine des visiteurs** (données partiellement disponibles, les montants les plus élevés sont surlignés en couleur; les lignes bleues correspondent aux cantons d'origine qui font eux-mêmes partie des régions liées par l'accord)

	Canton siège				Somme sur la base des données disponibles
	ZH	LU	BS	SG	
<b>F Pourcentages de visiteurs d'une sélection de cantons</b>					
AG			3.9%	0.4%	
BE	2.1%	3.6%	1.6%	0.3%	
BL/BS	1.7%	1.7%		n.r.	
GL	0.2%	0.2%	n.r.	n.r.	
GR	0.7%	1.7%	0.02%	0.7%	
JU	n.r.	n.r.	0.2%	n.r.	
LU			0.4%	n.r.	
SG	1.5%	1.2%	0.04%		
SH	0.4%	0.1%	0.01%	0.1%	
SO	0.6%	1.1%	4.0%	n.r.	
TG	0.9%	0.2%	0.1%		
ZH			1.5%	5.1%	
<b>G Charges non couvertes d'une sélection de cantons d'origine, en francs</b>					
AG			1'950	60	2'010
BE	2'256	946	777	51	4'030
BL/BS	1'850	439		n.r.	2'289
GL	239	51	n.r.	n.r.	289
GR	703	450	8	111	1'272
JU	n.r.	n.r.	110	n.r.	110
LU			179	n.r.	179
SG	1'648	322	21		1'990
SH	452	31	6	13	503
SO	659	292	1'971	n.r.	2'922
TG	924	64	45		1'033
ZH			731	767	1'497
<b>H Charges non couvertes, en francs, par habitant d'une sélection de cantons d'origine</b>					
AG			2.88	0.09	3.0
BE	2.18	0.91	0.75	0.05	3.9
BL/BS	3.84	0.91		n.r.	4.7
GL	5.91	1.26	n.r.	n.r.	7.2
GR	3.55	2.27	0.04	0.56	6.4
JU	n.r.	n.r.	1.50	n.r.	1.5
LU			0.05	n.r.	0.1
SG	3.25	0.63	0.04		3.9
SH	5.53	0.37	0.08	0.16	6.1
SO	2.41	1.07	7.22	n.r.	10.7
TG	3.35	0.23	0.16		3.7
ZH			0.48	0.51	1.0

Source: diverses bases de données des régions faisant l'objet d'un accord; calculs réalisés par Ecoplan.



### 3.5.3 Conclusion sur les implications financières liées aux charges culturelles

(tous les chiffres cités sont indiqués pour une année)

- Les trois accords alémaniques portent sur des dépenses nettes de près de 200 millions de francs. Le volume enregistré dans les dispositifs de soutien de Suisse romande est d'environ 12 millions de francs. Il est à noter cependant qu'il ne s'agit pas d'une compensation entre cantons, mais bien d'un volume d'encouragement commun. Les recommandations de la CDAC concernant les contributions versées par les cantons à différents projets varient d'année en année (depuis 1986, les contributions effectivement versées s'élèvent en moyen à env. 0,1 million de francs par an – en 2018, elles ont presque atteint 0,2 million de francs).
- Les parts extracantonales de flux de visiteurs et de charges culturelles varient très fortement selon la situation géographique et le rayonnement des institutions, mais elles peuvent être considérables (plus de la moitié à Bâle, près d'un tiers à Saint-Gall et Lucerne, un quart à Zurich). Cette observation rejoint d'ailleurs les conclusions auxquelles sont parvenues les études menées sur les charges de centre des grandes villes.
- Avec un volume de près de 28 millions de francs, les accords actuellement appliqués en Suisse alémanique couvrent un à deux tiers environ des charges extracantonales non couvertes. Celles-ci s'élèvent, rien que pour les cantons (d'origine) alémaniques, à un total d'environ 18 millions de francs, ce qui correspond à entre 7 et 12 % approximativement des coûts nets assumés par les cantons sièges pour ces institutions. Comparés à l'ensemble des dépenses culturelles des cantons, ces montants restent néanmoins relativement faibles.
- Des charges non couvertes relativement élevées (en valeurs brutes, donc avant prise en compte d'éventuelles imputations liées aux propres dépenses culturelles) proviennent de certains cantons qui ne sont pas liés par des accords. Ce constat se vérifie tant en termes de chiffres (jusqu'à 4 millions de francs) que de montant par habitant (jusqu'à près de 11 francs/habitant).

## 4 Possibilités de développement des modèles existants

### 4.1 Aperçu

Les modèles actuels de compensation des charges culturelles ne se distinguent pas par une seule caractéristique; ils s'articulent au contraire autour de plusieurs dimensions. Il en va de même des possibilités de développement des modèles existants ou d'élaboration de nouvelles variantes, qui peuvent aussi être définies de manière pluridimensionnelle.

L'illustration 4-1 présente les dimensions (A-K) pertinentes pour l'élaboration de modèles applicables à la compensation des charges culturelles. Ces dimensions se déclinent en différents types, qui peuvent se combiner, de sorte qu'il est possible de construire des modèles très différents les uns des autres.<sup>46</sup> Il y a des dimensions qui ne donnent lieu qu'à un seul type possible (par ex. solution de droit fédéral) et d'autres qui permettent de combiner plusieurs types (désignées par un astérisque\*, par ex. détermination des coûts). Le but de ce tableau est de donner un aperçu aussi complet que possible des différents paramètres dont il faut tenir compte. A noter que certaines combinaisons sont plus faciles à établir que d'autres (cf. par ex. les considérations développées plus bas sur les différentes formes de compensation).

Dans les sections suivantes, il sera tout d'abord question de décrire les différentes dimensions et divers types qui y sont associés, avant de présenter (section 4.7) quelques modèles pouvant être envisagés pour le développement de ce domaine.

---

<sup>46</sup> Cette forme de représentation s'appelle une «grille morphologique».

Illustration 4-1: Systématique des modèles possibles («grille morphologique»)

Bloc thématique	Dimension	Type 1	Type 2	Type 3	Type 4
<b>Ancrage juridique et caractère contraignant</b>	A) solution de droit fédéral	maintien du statu quo au niveau de la réglementation existante (pour l'instant pas appliquée)	application de la réglementation existante	extension de la réglementation existante	
	B) réglementation intercantonale	accord national	accord(s) régionaux ou bilatéraux	association intercant., fondation et/ou fonds	recommandations et solution informelle
<b>Forme de compensation</b>	C) activité soutenue	institutions	projets et programmes	événements	
	D) type de compensation	paiements de compensation	fonds	contributions uniques	organismes communs responsables
	E) périmètre*	niveau national	niveau des régions linguistiques (par ex. la Suisse alémanique tout entière)	niveau régional (plusieurs cantons)	deux cantons
	F) codécision	oui	non		
<b>Questions techniques</b>	G) sélection des institutions concernées*	avec / sans ensemble propre	autres critères		
	H) détermination des coûts*	contributions à l'exploitation	contributions à l'investissement	avantage de localisation	forfaits
	I) clé de répartition*	basée sur le nombre de visiteurs	basée sur le nombre d'habitants	basée sur la distance	basée sur la capacité contributive
<b>Options complémentaires</b>	J) subventions fédérales	oui	non		
	K) différenciation des prix	oui	non		

\* = possibilité de combiner plusieurs types d'une même ligne

## 4.2 Ancrage juridique et caractère contraignant

### 4.2.1 A) Solution de droit fédéral

#### a) Description

Voici les différents types pouvant être discutés:

- A1: maintien du statu quo au niveau de la réglementation existante (pour l'instant pas appliquée)
- A2: application de la réglementation existante
- A3: extension de la réglementation existante

Comme l'indique la section 3.1.1, les questions relevant du domaine de la culture sont du ressort des cantons (souveraineté cantonale) et la Confédération n'a qu'un rôle subsidiaire à jouer, dans le sens où elle pourrait, en suivant certaines règles, prononcer une obligation d'adhérer à un accord. Et même si cette voie définie à l'art. 48a Cst. n'est pas empruntée – elle ne l'a jamais été jusqu'à présent – (type A1), la solution fédérale agit néanmoins, d'une certaine manière, comme un moyen de pression pour la conclusion et le maintien des accords. Le type A2 correspond au cas de figure où l'Assemblée fédérale serait convoquée et la réglementation ainsi effectivement appliquée.

Il serait tout à fait envisageable d'étendre la solution actuelle et de renforcer le rôle de la Confédération (type A3). Le but serait d'inciter les cantons d'origine à davantage participer au financement des charges. Avec une telle solution, la Confédération pourrait intervenir de manière plus active entre les cantons au niveau de la compensation des charges culturelles et le rôle qu'elle jouerait perdrait de son caractère subsidiaire (complémentaire). En théorie, il serait possible de procéder aux **adaptations suivantes**:

- Simplification de la possibilité de prononcer une obligation de participer:
  - quorum revu à la baisse ou même aboli (un seul canton pourrait déposer une demande)
  - plus besoin de disposer d'un projet final d'accord
- Restriction de la marge d'appréciation de l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire clarification des critères applicables à la décision de l'Assemblée fédérale concernant une obligation faite aux cantons d'adhérer à un accord
- Ancrage explicite d'une obligation de coopérer comportant des éléments de plus en plus forts:
  - premier échelon dans le sens de «les cantons sont tenus de collaborer en procédant à une compensation des charges et ils définissent ensemble ou par région le modèle à appliquer».
  - deuxième échelon dans le sens de «si aucun résultat n'est obtenu après un certain laps de temps prédéfini, le Conseil fédéral / l'Assemblée fédérale définit le modèle de compensation à appliquer après audition des cantons».

- Réglementation directe de la rémunération minimale associée à un modèle, par exemple les charges extracantonales sont calculées d'après un certain modèle (par ex. analogue à celui de l'accord ILV ou à l'accord de Suisse orientale; devrait par ex. être inscrit dans une ordonnance) et la compensation serait obligatoire si les charges correspondent à plus de x francs par habitant du canton bénéficiaire ou à plus de y francs pour le canton siège.

#### **b) Evaluation**

Renforcer le rôle joué par la Confédération entraînerait probablement une meilleure compensation des effets de débordement. D'un point de vue économique et à la lumière des intentions qui se sont exprimées dans le processus RPT, cette possibilité peut paraître judicieuse, parce qu'elle permettrait de remédier de manière plus complète et plus rapide à ce qu'on pourrait appeler une «défaillance du marché». Cependant, il importe également de considérer les points suivants:

- Les dispositions déjà en vigueur n'ont encore jamais été appliquées, alors même qu'elles pourraient tout à fait l'être. Il pourrait donc s'avérer difficile de faire valoir une nécessité d'agir avant même d'avoir épuisé toutes les possibilités à disposition aujourd'hui.
- Les dispositions applicables (Cst., PFCC) ne concernent pas uniquement les institutions culturelles d'importance suprarégionale; elles portent également sur bon nombre d'autres domaines nécessitant une coordination intercantonale, ce qui rend toute adaptation plus complexe: soit les adaptations proposées concernent de nombreux domaines s'inscrivant dans des contextes très différents, soit une solution spéciale est définie pour le domaine de la culture, ce qui est tout aussi problématique. Par ailleurs, il importe de souligner que la réglementation définie à l'art. 48a Cst. est déjà très précise, de sorte que la marge de manœuvre laissée pour une éventuelle adaptation de la PFCC serait vraisemblablement limitée; un renforcement ou une concrétisation sans modification constitutionnelle (nécessité d'obtenir la double majorité, du peuple et des cantons) n'est donc possible que de manière très limitée.
- De manière générale, on observe que des obstacles importants s'opposent à toute adaptation dans ce domaine sensible qu'est la réglementation des compétences entre la Confédération et les cantons, et tout particulièrement dans un domaine comme la culture, dans lequel les cantons jouent un rôle très fort et les différences sont très grandes entre les cantons.

### **4.2.2 B) Réglementation intercantonale**

#### **a) Description**

Voici les différents types pouvant être discutés:

- B1: accord national
- B2: accord régional ou bilatéral
- B3: association intercantonale, fondation et/ou fonds
- B4: recommandations et solution informelle

La question qui se pose avec les conventions intercantionales (accords, concordats) est celle de savoir si la convention en question a une portée nationale ou régionale (bilatérale) (types B1 et B2).

Outre la forme de la convention, on peut également envisager des associations, fondations ou fonds intercantonaux, comme c'est le cas en Suisse romande (cf. section 6.5). Il s'agit alors de mettre en place des institutions communes, qui permettent à plusieurs cantons de verser des contributions et de décider conjointement des activités qui doivent ainsi être soutenues (B3).

Une autre possibilité consisterait à adopter des recommandations (type B4), par exemple au sein d'une instance nationale comme la CDAC (cf. section 3.4.4) ou la CDIP/Conférence des directeurs de la culture de la CDIP, pour permettre d'apporter un soutien commun à des projets, des institutions ou des événements. On pourrait également développer de telles recommandations pour les rendre plus contraignantes, par exemple au travers d'un accord-cadre (ce qui correspondrait à la variante B1 ou B2) ou par le biais d'un fonds commun qui serait créé à cet effet (ce qui rejoint la variante B3). Au lieu d'adopter des recommandations (comme les recommandations actuelles), la CDAC pourrait aussi édicter des directives; toutefois il serait alors probablement nécessaire de conclure un accord intercantonal (concordat) pour que cette solution soit soutenue et bénéficie d'une meilleure légitimation démocratique.

## **b) Evaluation**

En principe, les accords sont plus contraignants que les autres solutions. Et d'un point de vue économique, il peut s'avérer judicieux de choisir une solution assez contraignante, parce qu'il est alors possible de remédier directement à toute «défaillance du marché». Mais il convient de noter que la négociation d'accords constitue un processus plus laborieux que la création d'une association commune, par exemple. Par ailleurs, si les cantons ne sont pas liés par un accord, ils disposent d'une plus grande flexibilité, parce qu'ils peuvent par exemple prendre des décisions, sur la base de recommandations, qui tiennent mieux compte de la situation. Quant à savoir s'il faut conclure des accords pour l'ensemble de la Suisse et/ou pour des régions, la réponse dépendra du rayonnement géographique de l'activité culturelle au bénéfice d'un soutien (cf. périmètre, section 4.3.3). Pour les institutions «phares» d'importance nationale, il conviendrait logiquement de privilégier des accords nationaux. Il se pourrait cependant qu'il soit alors plus laborieux de parvenir à un consensus.

## **4.3 Forme de compensation**

### **4.3.1 C) Activité soutenue**

- C1: Institutions
- C2: Projets et programmes
- C3: Evénements

### **a) Description**

Si l'on discute des différents modèles envisageables, il faut aussi se demander si la compensation des charges culturelles porte sur des institutions, sur des événements ou sur des projets / programmes (types C1-C3).

### **b) Evaluation**

Même si l'art. 48a Cst. fait mention des «institutions» culturelles, il est tout à fait possible, dans le cadre d'une analyse telle que celle-ci, d'inclure aussi les événements et les projets dans la discussion, d'autant plus que les recommandations de la CDAC se rapportent elles aussi à ces trois types d'activités et qu'il est ainsi tenu compte des différences régionales. En outre, les questions formulées dans le mandat confié au groupe d'experts portaient aussi à chaque fois sur les «institutions et projets» culturels.

En fin de compte, le type d'activité n'est pas si important pour l'efficacité de la compensation des charges; c'est plutôt l'ampleur des charges (extracantonales) non couvertes qui compte. D'un point de vue institutionnel, il est toutefois plus simple de convenir de contributions en faveur d'institutions d'une certaine taille, qui sont généralement stables sur une certaine durée de temps, et seules ces formes sont «couvertes» par l'art. 48a Cst. Pour des activités changeantes, telles que des projets et des événements, il vaut mieux, en règle générale, opter pour des instruments d'encouragement comme on les trouve par exemple en Suisse romande (cf. les «types de compensation» exposés ci-après).

#### **4.3.2 D) Type de compensation**

- D1: paiements de compensation
- D2: fonds
- D3: contributions uniques
- D4: organismes communs responsables

### **a) Description**

Par «type de compensation» on entend le mode de versement choisi pour la compensation des charges culturelles. La forme la plus évidente est celle des paiements de compensation entre les cantons, tels que pratiqués dans le cadre des accords actuels en Suisse alémanique (type D1). D'autres types permettant également de compenser des charges consistent à créer des fonds – s'il s'agit de soutenir des projets communs (type D2, comme en Suisse romande) – ou à verser des contributions uniques (type D3), comme c'est en partie déjà le cas à l'heure actuelle, en application des recommandations de la CDAC. Enfin, on peut aussi envisager de mettre en place des organismes communs responsables pour les institutions culturelles (par ex. des fondations, des associations responsables) ou de permettre une participation à ces institutions (type D4).

## **b) Evaluation**

La question de savoir quel est le type de compensation qui est adéquat dépend de l'activité soutenue et/ou de la fréquence des transferts financiers. Pour une collaboration unique des cantons (sous forme de projet), il s'avérerait probablement judicieux d'opter pour le versement de contributions uniques. Si l'on ne sait pas à l'avance comment seront utilisés des fonds et que leur affectation dépend encore de certaines décisions ou recommandations, il est probablement indiqué de réunir ces moyens financiers dans des fonds intercantonaux, notamment pour pouvoir soutenir des projets et des événements de manière flexible. S'il est question de garantir un soutien sur la durée, il est en général judicieux de choisir la variante des paiements de compensation et de la création d'institutions communes, qui offrent une meilleure sécurité en termes de planification pour tous les acteurs impliqués.

### **4.3.3 E) Périmètre<sup>47</sup>**

- E1: niveau national
- E2: niveau des régions linguistiques (par ex. l'ensemble de la Suisse alémanique)
- E3: niveau régional (plusieurs cantons)
- E4: deux cantons

#### **a) Description**

La délimitation du périmètre (bassin de visiteurs) définit les cantons concernés par la compensation des charges. En principe, il peut s'agir d'un périmètre national, s'articulant autour des régions linguistiques (par ex. l'ensemble de la Suisse alémanique), ou encore de de portée régionale ou bilatérale (E1-E4).

#### **b) Evaluation**

Pour délimiter le périmètre, il s'agit premièrement de se demander quelle est la zone géographique dans laquelle des charges extracantonales sont générées et peuvent donc être compensées de la manière la plus juste possible. Parmi les indicateurs essentiels à la définition d'un périmètre, citons celui du bassin de visiteurs, c'est-à-dire de l'importance géographique que revêt une activité culturelle. De manière générale, plus le bassin de visiteurs est grand, plus le périmètre doit être étendu. Pour les institutions dites «phares», d'importance nationale, il convient ainsi de privilégier un périmètre national, alors que pour les activités d'importance régionale, il faut définir un périmètre régional. Ces considérations permettent de conclure que, théoriquement, il serait judicieux de parvenir à une combinaison de périmètres différents (selon l'activité culturelle), ce qui ne va pas sans accroître sensiblement la complexité de la thématique. Comme le montrent les chiffres concernant la

---

<sup>47</sup> Les dimensions «accord intercantonal» et «périmètre» présentent des similarités. A noter toutefois qu'un canton peut contribuer à compenser des charges sans pour autant être partie à un accord intercantonal (par ex. NW et OW dans le cas de l'accord ILV). On pourrait par ailleurs aussi envisager un cadre contractuel national pour différentes solutions régionales.



fréquentation des offres culturelles dans les régions actuellement liées par un accord (cf. explications à partir de la section 3.5.2), les régions liées par un accord ne forment pas des zones clairement délimitées; on observe au contraire des flux significatifs de visiteurs entre les différentes régions liées par un accord, et même avec des cantons qui ne sont pas du tout liés. D'un point de vue factuel, il serait donc indiqué de définir un périmètre qui comprendrait la Suisse alémanique, ce qui aurait toutefois pour effet d'accroître la complexité des négociations. Il convient en outre de tenir compte du fait que la culture est aussi souvent organisée à l'intérieur de zones ne couvrant pas toute la région linguistique et que c'est dans ces zones qu'elle attire le plus grand nombre de visiteurs. Un autre problème se pose au niveau des cantons bilingues. Enfin, définir un périmètre équivalent à la région linguistique comporte le risque d'une cimentation des régions linguistiques.

La discussion portant sur la question de savoir s'il est plus judicieux de définir un périmètre national ou un périmètre correspondant à la région linguistique doit tenir compte des éventuelles particularités (par ex. barrière de la langue, différences entre les régions [linguistiques]).

#### **4.3.4 F) Codécision**

##### **a) Description**

Il convient de se demander si les cantons payeurs doivent avoir d'un droit de participation ou de codécision pour ce qui concerne les institutions culturelles cofinancées, ou s'ils doivent uniquement verser des contributions sans disposer de droit de codécision. En théorie, il existe de nombreuses possibilités pour définir qui pourrait être consulté ou participer aux décisions dans quelles instances, et sur quels sujets. L'accord conclu entre les deux Bâle offre à cet égard un exemple probant: BL siège dans les comités de pilotage des institutions bénéficiaires (avec droit de vote si BS en dispose également). Dans le canton de Berne, les communes des conférences culturelles régionales disposent également d'un droit de participation aux décisions.

##### **b) Evaluation**

En principe, l'ACI prévoit une forme de participation à son art. 22: «L'acquéreur des prestations dispose en principe au moins d'un droit partiel de participation aux décisions». En général, les cantons sièges ne tiennent pas à ce que les cantons payeurs disposent d'un droit de participation ou de codécision, parce que cela les limite dans leur autonomie et complique encore davantage les procédures de décision souvent déjà complexes (décisions liées par ex. au budget). En outre, dans le domaine artistique, les institutions jouissent de toute façon souvent d'une grande autonomie, vis-à-vis des cantons sièges également. Enfin, un autre argument est aussi avancé, à savoir que les charges ne sont pas complètement compensées et que donc il n'est pas non plus indiqué d'octroyer un droit de codécision.

Il est toutefois possible que des cantons payeurs potentiels réagissent positivement à la proposition de disposer d'un droit de participation et se joignent plus facilement à une région liée par un accord. Il se pourrait que la volonté de cofinancer la culture s'en trouve renforcée.

## **4.4 Questions techniques**

### **4.4.1 G) Sélection des institutions concernées**

- G1: avec / sans ensemble propre
- G2: autres critères

#### **a) Description**

La question qui se pose est la suivante: comment faut-il sélectionner les institutions à inclure dans la compensation des charges? Ainsi, dans la région liée par l'accord ILV, la sélection d'une institution dépend du fait qu'elle dispose ou non de son propre ensemble, dirigé de manière professionnelle (type G1) (cf. section 6.2). Mais on peut aussi appliquer un autre critère (type G2, par ex. l'importance d'une institution). Celui-là s'applique par exemple au Centre Culture et Congrès Lucerne (KKL), ce qui est toutefois «compensé» par une déduction sur les coûts imputables. Il est donc possible ici d'imaginer une combinaison de plusieurs types.

#### **b) Evaluation**

Différents critères sont applicables. En fin de compte, l'élément déterminant pour une compensation efficace, c'est le montant des charges intercantionales effectives qui ne sont pas couvertes et qui dépendent des flux de visiteurs et des coûts occasionnés. Le critère «avec/sans ensemble propre» peut se concevoir comme une approche pragmatique de la question.

### **4.4.2 H) Détermination des coûts**

- H1: contributions à l'exploitation
- H2: contributions à l'investissement
- H3. avantage de localisation
- H4: forfaits

#### **a) Description**

La dimension de la détermination des coûts s'articule autour de la question de savoir quelles sont les valeurs (contributions à l'exploitation, contributions à l'investissement, avantages de localisation, forfaits) à inclure pour déterminer la compensation des charges. Le but consiste fondamentalement à couvrir par des contributions les coûts générés, en l'occurrence les

charges intercantionales, en lien avec l'activité culturelle. A cet effet, il est généralement aussi tenu compte des avantages de localisation, qui ont pour effet de modérer la compensation des charges. Les paramètres pertinents correspondent aux types H1-H3.

Parmi les autres questions techniques qui se posent, citons l'indexation des contributions et le fait d'inclure plusieurs années (valeur moyenne dite «mobile»).

Plutôt que de déterminer les coûts, il est aussi envisageable de définir une indemnisation forfaitaire (type H4), qui ne s'adapte ainsi pas à l'évolution des coûts.

## **b) Evaluation**

Déterminer les coûts de manière détaillée permet en principe de se rapprocher davantage des charges effectives, mais la mise en œuvre peut vraisemblablement s'avérer plus compliquée et plus difficile à communiquer.

Le fait de prendre en compte les investissements (donc leur amortissement et les intérêts) (ILV) ou de les «compenser» via une déduction pour localisation un peu moins élevée (Suisse orientale: 20 % au lieu de 25 %) influe sur la base de coûts selon un ordre de grandeur qui atteint, suivant le montant des investissements, près de +/-10 %.<sup>48</sup> De manière générale, s'il est correct d'un point de vue économique d'intégrer les investissements, ne pas tenir compte de ces positions, qui varient fréquemment, présente des avantages en termes de simplicité.

Si la solution du forfait ne correspond pas a priori à l'idée qui sous-tend la compensation des charges, ni aux principes de base de l'ACI, elle peut malgré tout entrer en ligne de compte pour des raisons pragmatiques (simplicité, stabilité, acceptation).

### **4.4.3 I) Clé de répartition**

- I1: basée sur le nombre de visiteurs
- I2: basée sur le nombre d'habitants
- I3: basée sur la distance
- I4: basée sur la capacité contributive

#### **a) Description**

La clé de répartition définit les parts relatives selon lesquelles se répartissent les coûts. On peut procéder à une répartition en fonction du nombre de visiteurs, du nombre d'habitants, de la distance ou de la capacité contributive (types I1-I4). Le modèle de l'accord ILV et celui de la Suisse orientale sont basés sur les chiffres de fréquentation; l'actuel modèle BS/BL sur les recettes fiscales de BL. Quant au système intracantonal appliqué dans le canton de Berne, il

---

<sup>48</sup> Chiffres actuels: Zurich aurait, avec le modèle de Suisse orientale, des coûts plus élevés d'environ 5 %, et Lucerne des coûts moins élevés d'environ 7 %.

fixe les contributions en fonction du nombre d'habitants et procède à une pondération partielle sur la base de la distance.

## **b) Evaluation**

D'un point de vue factuel, le plus approprié consiste à répartir les coûts en fonction des flux de visiteurs, car c'est la manière la plus précise de représenter l'usage qui est fait d'une activité culturelle. Si elles ne constituent pas des méthodes de premier choix, les autres manières de procéder (répartition sur la base du nombre d'habitants, de la distance ou de la capacité contributive) peuvent toutefois servir d'indications approximatives du potentiel de visiteurs. Il est par contre tout à fait déconseillé d'appliquer la capacité contributive comme critère dans le contexte de la compensation des charges; cet aspect ne devrait jouer un rôle que dans le cadre de la compensation des ressources.

## **4.5 Options complémentaires**

### **4.5.1 J) Subventions fédérales**

#### **a) Description**

La compétence en matière de subventions fédérales est définie en ces termes à l'art. 69 de la Constitution fédérale: «*La culture est du ressort des cantons. La Confédération peut promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national et encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation*». Conformément à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (art. 6 LEC), la Confédération soutient uniquement, dans les domaines où elle est active, «les projets, les institutions et les organisations présentant un intérêt national». D'après le projet de message culture<sup>49</sup>, la Confédération entend soutenir la culture à hauteur d'environ 236 millions de francs par année pendant la période de 2021 à 2024.

En principe, on pourrait toutefois envisager d'étendre les mécanismes de soutien de la LEC en y apportant une modification, par exemple une indemnisation qui serait versée aux projets ou institutions d'importance nationale, ou même théoriquement une prise en charge par la Confédération (comme c'est le cas pour certains musées). On trouve déjà une liste de critères définissant l'«intérêt national» à l'art. 6, al. 2, LEC. A l'heure actuelle, le soutien destiné aux institutions est notamment accordé aux musées.<sup>50</sup> Les efforts déjà fournis

---

<sup>49</sup> Message concernant l'encouragement de la culture pour la période de 2021 à 2024 (message culture); rapport explicatif du 29 mai 2019 destiné à la consultation, p. 9, ch. 1.2.4

<sup>50</sup> Cf. projet de message culture: «*L'OFC gère quatre musées (Collection Oskar Reinhart am Römerholz à Winterthour, Musée des automates à musique à Seewen, Museo Vela à Ligornetto, Musée du couvent St-Georges à Stein am Rhein) ainsi que les Collections d'art de la Confédération (Collection d'art de la Confédération et Collection de la fondation Gottfried Keller). Il alloue des contributions d'exploitation à des musées, des collections et des réseaux de tiers ne dépendant pas de la Confédération et à des projets de*

précédemment pour permettre un encouragement plus important des institutions «phares» n'ont pas abouti.

#### **b) Evaluation**

Comme exposé plus haut en lien avec la question des compétences (cf. section 3.2), un subventionnement de la Confédération pour les offres culturelles ayant un rayonnement national ou intercantonal peut tout à fait se justifier d'un point de vue économique, de la même manière que la Confédération soutient aussi d'autres domaines connaissant des effets de débordement importants (comme la promotion du tourisme ou les hautes écoles). Cependant, les données montrent que le bassin de visiteurs des institutions culturelles – même des grandes institutions – se définit essentiellement à l'échelle régionale. Par ailleurs, il n'est pas certain qu'une telle solution soit bien acceptée, d'autant plus que, comme cela a déjà été mentionné plusieurs fois, la Constitution situe cette compétence au niveau (inter)cantonal.

### **4.5.2 K) Différenciation des prix**

#### **a) Description**

En principe, les institutions culturelles pourraient pratiquer des prix différenciés, c'est-à-dire appliquer des prix préférentiels («tarifs pour indigènes») à la population des cantons sièges et des cantons liés par un accord, ou octroyer d'autres remises via une «carte culture». On pourrait augmenter le niveau général des tarifs, tout en le maintenant approximativement à son niveau actuel pour les «indigènes» en leur accordant des rabais.

#### **b) Evaluation**

Il est difficile de dire à l'avance si cette manière de procéder permettrait d'assurer des recettes supplémentaires de la part des visiteurs «extérieurs» ou si cet effet finirait même par être surcompensé par un éventuel recul des chiffres de fréquentation; la réponse dépend de l'importance de la hausse (effective) des prix ainsi que du type d'offres. De plus, vu le montant très élevé de contributions publiques par billet et les parts relativement faibles de visiteurs extracantonaux, un supplément de prix (se situant dans un ordre de grandeur réaliste) ne contribuerait aux recettes que dans une moindre mesure.

A cela s'ajoutent certains problèmes liés à l'exécution de cette option (preuve du lieu de domicile, notamment en cas de réservation via des plateformes de commande de billets, transmission de billets non nominatifs, etc.).

---

*conservation du patrimoine culturel meuble ainsi qu'aux primes d'assurances pour les prêts à d'importantes expositions temporaires en Suisse.»*

Si cette solution est envisageable et couramment pratiquée sur des espaces restreints, par exemple pour les installations sportives, il semble plutôt difficile et peu prometteur d'appliquer une telle solution aux institutions culturelles suprarégionales.

#### 4.6 Options n'ayant pas été considérées

L'idée de tenir compte des charges culturelles suprarégionales dans le système de **péréquation des ressources ou de compensation des charges de la RPT** n'a pas été analysée de manière plus approfondie. Cette possibilité est en principe réalisable, par exemple via une augmentation de la compensation sociodémographique<sup>51</sup> ou une déduction forfaitaire appliquée à la péréquation des ressources. Ces deux idées ne sont toutefois pas conformes aux principes même de la RPT et de ces systèmes de compensation – rappelons que la péréquation des ressources a pour but de partiellement compenser les différences de ressources et que la compensation des charges doit permettre de corriger des charges structurelles excessives occasionnées par des besoins fondamentaux, et non pas des effets de débordement liés à des besoins qui résultent d'un choix; d'ailleurs, les montants versés au titre de la péréquation ne sont pas affectés).

Les modèles suivants, qui ne permettent pas de remédier au problème des effets de débordement intercantonaux, n'ont pas non plus été étudiés plus en profondeur, même s'ils peuvent éventuellement apporter une contribution utile aux institutions et/ou communes concernées:

- **compensations intracantonales:** plus grande indemnisation pour les institutions urbaines dans le cadre de systèmes visant à corriger les charges de centre, à savoir des systèmes intracantonaux de péréquation financière et de compensation des charges, ou encore par le biais de subventions intracantonales;
- **cantonalisation** des institutions.

#### 4.7 Conclusion et variantes possibles pour de futurs modèles

Les nombreux types présentés en lien avec les différentes dimensions, pouvant pour certains se combiner, montrent que les modèles envisageables sont très variés. L'illustration 4-2 propose une représentation très simplifiée des deux types fondamentaux (à savoir le périmètre et le type de compensation) ainsi qu'une sélection des principales possibilités de développement (⇒).

---

<sup>51</sup> La RPT a été récemment révisée par le Parlement, qui n'a toutefois pas abordé la question des charges culturelles. Seules les régions de montagne se sont manifestées. Pression ressentie pas si élevée que cela? Cf. article paru dans la Neue Zürcher Zeitung (en allemand): <https://www.nzz.ch/schweiz/das-parlament-justiert-die-grosse-umverteilungsmaschine-neu-ld.1479980?reduced=true>

**Illustration 4-2: Synthèse simplifiée des modèles actuels et des principales possibilités de développement (⇒)**

<b>E) Périmètre (--&gt; débouche généralement sur B) réglementation intercantonale)</b>				
<b>D) Type de compensation</b>	deux cantons (bilatéral) (E4)	portée régionale (E3)	portée d'une région linguistique (E2) (par ex. Suisse romande, toute la Suisse alémanique)	portée nationale (E1)
Contributions uniques (D3)				– Recommandations CDAC ⇒ [4] réglementation plus contraignante
Paiements de compensation (D1)	– BS/BL – (BE/SO) ⇒ [2] extension géographique	– ILV (ZH/LU etc.) – Suisse orientale ⇒ [2] extension géographique	⇒ [3] Solution globale pour la Suisse alémanique	⇒ [Solution globale pour la Suisse envisageable]
	– ⇒ [5] Renforcement de la réglementation au niveau fédéral			
Institutions communes (D4) et/ou fonds (D2)		– 20 ans 100 francs ⇒ [aussi envisageable dans d'autres zones]	– Corodis – Label+ romand – arts de la scène – Cinéforum – Livre+ – FCMA musique+ ⇒ [aussi envisageable pour la Suisse alémanique]	

Source: tableau établi par nos soins

L'illustration 4-3 résume les réflexions présentées sur les modèles envisageables, en précisant pour chacun les avantages et inconvénients qu'ils comportent.

L'évaluation des différents modèles pourrait se faire sur la base des critères élaborés sur mandat de la Conférence tripartite (CT) (cf. annexes, disponibles en allemand uniquement, section 6.1).<sup>52</sup>

**Les questions fondamentales à se poser (en lieu et place de recommandations)**

Le mandat confié au groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles était de présenter une analyse de la situation. Il ne sera donc pas question de formuler des recommandations sur les possibilités de développement exposées ici.

Le résumé au début du rapport (cf. section 1.5) propose non pas des recommandations – lesquelles doivent plutôt émaner d'une discussion politique – mais bien, en vue pour ainsi dire d'aider à structurer la réflexion, un certain nombre de questions fondamentales à traiter dans le cadre d'une discussion politique sur le sujet.

<sup>52</sup> Ecoplan (2018), *Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels: retours d'expérience et recommandations*.

**Illustration 4-3: Sélection simplifiée de variantes envisageables (combinaisons possibles)**

<b>Variante</b>	<b>Avantages / chances</b>	<b>Inconvénients / risques</b>
1) statu quo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– solutions pragmatiques couvrant une partie des charges</li> <li>– chaque région traite les problèmes à sa manière (subsidiarité, souveraineté des cantons)</li> <li>– les possibilités de conciliation selon l'ACI<sup>53</sup> ou de procédure selon l'art. 48a Cst. restent ouvertes, tout comme une activité de médiation renforcée, par ex. via la CDIP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– charges culturelles que partiellement compensées</li> <li>– possible retrait de certains cantons</li> <li>– position de négociation relativement faible pour les cantons sièges</li> <li>– importants obstacles à la procédure selon l'art. 48a Cst., laquelle n'est, de plus, pas propice à un bon climat de collaboration</li> </ul>
2) extension du statu quo (inclure d'autres cantons dans les accords)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– meilleure indemnisation des charges</li> <li>– voir aussi variante 1) ci-dessus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– voir variante 1) ci-dessus;</li> <li>– plus difficile d'étendre la pratique actuelle que de maintenir le statu quo</li> </ul>
3) solutions par région linguistique, avec accord pour toute la Suisse alémanique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– solution pour les zones pas encore couvertes jusque-là ainsi que pour les imbrications complexes entre les différentes zones déjà liées par un accord</li> <li>– possibilité d'envisager une solution simple s'inspirant de modèles existants</li> <li>– plus grande stabilité</li> <li>– possibilité pour la Suisse romande de s'en tenir au statu quo si elle le souhaite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– certains cantons versent de plus grandes sommes qu'à l'heure actuelle, ce qui pourrait rendre cette variante plus difficile à accepter</li> <li>– négociations laborieuses</li> <li>– risque de cimentation des régions linguistiques</li> <li>– les affaires culturelles ne concernent souvent qu'un bassin assez limité</li> </ul>
4) Caractère plus contraignant pour les recommandations de la CDAC (Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– se base sur des recommandations déjà existantes et bien acceptées</li> <li>– complément pragmatique aux solutions déjà établies, notamment pour l'encouragement de projets / événements</li> <li>– seule solution de portée nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ne concerne qu'une (petite) partie des charges culturelles</li> <li>– un caractère contraignant présuppose l'adoption d'un accord intercantonal avec mise en place d'organes ayant un pouvoir décisionnel, ce qui peut sembler laborieux pour des montants relativement peu élevés</li> <li>– en cas d'absence d'accord: manque de légitimation démocratique</li> </ul>
5) renforcement de la réglementation au niveau fédéral (différentes options)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– soutien pour des solutions intercantionales stables et allant éventuellement au-delà de la pratique actuelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– plus forte intervention de la Confédération dans un domaine (inter)cantonal</li> <li>– peu conciliable avec le système romand</li> <li>– voie laborieuse (adaptation de la Constitution), incertitude quant à son acceptation</li> </ul>

<sup>53</sup> Pour plus d'informations concernant la conciliation, se référer à la note de bas de page n° 23, p. 22.



## 5 Conclusions et questions fondamentales

L'état des lieux présenté dans ce rapport permet de définir les bases nécessaires pour répondre aux questions politiques qui se posent en lien avec la compensation intercantonale des charges culturelles. Voici en résumé les observations qui se dégagent du travail d'analyse effectué:

### **Situation actuelle et nécessité d'agir**

- Si la RPT était certes accompagnée de la *volonté politique* d'établir une collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges dans le domaine des institutions culturelles d'importance suprarégionale, aucune obligation de collaborer n'a toutefois été introduite, *du point de vue juridique*, avec l'art. 48a Cst.; seule a été créée la possibilité pour l'Assemblée fédérale d'agir à titre subsidiaire et de prononcer, dans certains cas et à la demande des cantons, une obligation d'adhérer à une convention. Les cantons sièges ont donc la possibilité de recourir à cette voie, ce qui n'a pour l'instant encore jamais été fait; cependant, c'est une voie qui semble présenter un certain nombre d'obstacles, tant du point de vue juridique que sur le plan politique.
- Différents systèmes de compensation se sont établis en Suisse alémanique comme en Suisse romande. Ces systèmes fonctionnent bien et permettent de compenser une partie des charges intercantionales. A l'inverse, il est aussi vrai que certaines charges, d'un montant significatif, ne sont pas compensées, en particulier du côté des cantons qui ne sont pas liés par les accords existants.

Au vu de ce qui a été exposé, la manière dont on perçoit la nécessité d'agir est liée à l'estimation que l'on fait de l'ampleur des charges culturelles intercantionales qui ne sont pas couvertes. Celles-ci peuvent être considérées comme étant relativement importantes et inégalement réparties, ou comme étant comparativement faibles.

### **Modèles envisageables**

La vue d'ensemble des différents modèles envisageables a permis de dégager différentes variantes. Quant à savoir quelles sont celles (y compris le statu quo) que l'on préfère, c'est une question qui dépend (outre l'analyse que l'on fait du besoin d'intervention) de la manière dont on pondère les avantages et inconvénients présentés, en tenant compte de chaque canton et de l'acceptation des différentes solutions envisageables.

### **Suite à donner – rôle de la CDAC et de la CDIP**

La question se pose de savoir quels travaux complémentaires pourraient être réalisés par la CDAC et la CDIP pour donner suite à cette thématique. Il pourrait être judicieux, dans le cadre du processus décisionnel, de procéder à un approfondissement et à une actualisation des charges présentées dans ce rapport et, le cas échéant, d'élaborer des propositions concrètes de variantes pouvant être envisagées pour le développement de ce domaine.

Il est également concevable que la CDIP, un comité ou une commission spéciale cherche à encourager le dialogue, la recherche de solutions et une médiation renforcée entre les cantons.

**Aperçu des questions fondamentales (en lieu et place de recommandations)**

Le résumé au début du rapport (cf. section 1.5) propose non pas des recommandations – lesquelles doivent plutôt émaner d'une discussion politique – mais bien, en vue pour ainsi dire d'aider à structurer la réflexion, un certain nombre de questions fondamentales à traiter dans le cadre d'une discussion politique sur le sujet.

Le résumé (cf. section 1.4) contient également des réponses concises apportées aux questions qui ont été posées au Groupe d'experts Compensation intercantonale des charges culturelles.

## Références bibliographiques

### a) Littérature spécialisée, études, documents

20 ans 100 francs (n. d.)

AG CULTUREL. Disponible en ligne à l'adresse <https://www.20ans100francs.ch> (consulté le 31 mai 2019).

Ackermann Elisabeth (2018)

Procédure de consultation concernant l'accord conclu entre les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville sur la compensation des prestations culturelles de centre (accord culturel). Lettre d'accompagnement (en allemand). Bâle.

Assemblée fédérale (2002)

Bulletin officiel. Conseil des Etats. Session d'automne 2002. Douzième séance, 1<sup>er</sup> octobre 2002. N° d'objet 01.074. Disponible en ligne à l'adresse: <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=4979> (consulté le 11 juin 2019).

Biaggini Giovanni (2007)

Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV. Etude réalisée sur mandat de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Zurich, Berne.

CDAC-SR Conférence romande des chefs de service et délégués aux affaires culturelles (2015)

Institution et mandat de la CDAC pour la période administrative 2016–2019. Neuchâtel.

CDAC-SR Conférence romande des chefs de service et délégués aux affaires culturelles (2018)

Collaboration intercantonale en matière culturelle. Présentation de l'ensemble des dispositifs de soutien. Neuchâtel.

CdC Conférence des gouvernements cantonaux (2018)

Prise de position relative au Rapport sur l'évaluation de l'efficacité 2016–2019 de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Assemblée plénière du 28 juin 2018. Berne

CIIP Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (2017a)

Livre+ Promotion du livre et de la lecture. Neuchâtel.

CIIP Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (2017b)

Livre+ Soutien à l'édition. Neuchâtel.

CIIP Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (2018)

«Politique culturelle. Conférence des chefs de service et délégués aux affaires culturelles, CDAC». Rapport annuel CIIP 2017.

Cinéforum (n. d.)

Kurzportrait Cinéforum. Disponible en ligne à l'adresse:

<https://www.cineforum.ch/kurzportrait-cineforum> (consulté le 31 mai 2019).

Conseil d'Etat du canton de Bâle-Ville (2018)

Ratschlag und Entwurf. Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung kultureller Zentrumsleistungen (Kulturvertrag) und Umsetzung im Kanton Basel-Stadt. Partnerschaftliches Geschäft. Vernehmlassung. Bâle.

Conseil fédéral (2001)

Message du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). N° RS 01.074.

Conseil fédéral (2005)

Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). N° RS 05.070.

Conseil fédéral (2019)

Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021-2024 (message culture); rapport explicatif du 29 mai 2019 destiné à la consultation.

Conseils d'Etat des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne (2018a)

Projet d'accord: Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung kultureller Zentrumsleistungen (Kulturvertrag). Bâle, Liestal.

Conseils d'Etat des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne (2018b)

Staatsvertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die Abgeltung kultureller Zentrumsleistungen (Kulturvertrag). Gemeinsamer Bericht zuhanden des Grossen Rats Basel-Stadt und des Landrats Basel-Landschaft. Bâle, Liestal.

Conseils d'Etat des cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne (2018c)

Synopse des alten und des neuen Kulturvertrags. Bâle, Liestal.

CORODIS Commission Romande de Diffusion des Spectacles (n. d.)

À propos. Disponible en ligne à l'adresse: <https://corodis.ch/corodis/mission/> (consulté le 31 mai 2019).

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes. Etude réalisée sur mandat de la Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV). Berne.

Ecoplan (2018)

Financement et compensation des avantages et des charges dans les espaces fonctionnels: retours d'expérience et recommandations. Rapport de base. Etude réalisée sur mandat de la Conférence tripartite (CT). Berne.

Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam (2010)

Financement et compensation des charges dans les agglomérations. Etude réalisée sur mandat de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Berne.

Ecoplan, BHP Raumplan (2016)

Evaluation der Strategie für Agglomerationen und regionale Zusammenarbeit. Etude réalisée sur mandat de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne (OACOT). Synthèse disponible en français sous le titre: Evaluation de la Stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale (SACR). Berne.

FCMA Fondation romande pour la Chanson et les Musiques Actuelles (n. d.)

Soutiens. Disponible en ligne à l'adresse: <https://fcma.ch/soutiens> (consulté le 31 mai 2019).

Gschwind Monica (2018)

Procédure de consultation concernant l'accord conclu entre les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville sur la compensation des prestations culturelles de centre (accord culturel). Lettre d'accompagnement (en allemand). Liestal.

Label+ romand - arts de la scène (n. d.)

Le concours. Disponible en ligne à l'adresse: <https://labelplus-romand.ch> (consulté le 31 mai 2019)

Loterie Romande (n. d.)

Portrait de l'entreprise, Disponible en ligne à l'adresse: <https://www.loro.ch/fr/entreprise/portrait> (consulté le 31 mai 2019)

Monstein Martha (2017)

Kulturpools: Eine Erfolgsgeschichte der regionalen Kulturförderung. Verband Thurgauer Gemeinden (éd.): direkt – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden, n° 91, février 2017, pp. 6-7.

Office cantonal saint-gallois de la culture (2017)

Présentation sur la compensation des charges culturelles en Suisse orientale à la conférence plénière de la CDAC du 23 novembre 2017 (en allemand)

Organisation de projet RPT (1999)

La nouvelle péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Rapport final au Conseil fédéral.

SME Swiss Music Express (2018)

Rapport annuel 2017. Zurich, Nyon.

Waldmann Bernhard, Grossenbacher Klara (2019)

Portée et instrument de l'art. 48a Cst. Analyse de la situation générale et en particulier du cas des conventions intercantionales relatives aux institutions culturelles d'importance suprarégionale. Fribourg.

*Version originale de l'avis de droit:* Tragweite und Instrumentarium von Art. 48a BV. Eine Auslegeordnung unter besonderer Berücksichtigung interkantonalen Vereinbarungen im Bereich von Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Freiburg.

**b) Références juridiques****Confédération:**

Abréviation	Loi	Date	N° RS
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse	23 septembre 2018	101
LEC	Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (loi sur l'encouragement de la culture)	11 décembre 2009	442.1
PFCC	Loi fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges	1 <sup>er</sup> janvier 2012	613.2

**Echelle intercantonale et cantonale:**

Abréviation	Loi	Date	Cantons	N° dans le syst. jurid. cantonal
ACI	Accord-cadre pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (accord-cadre)	24 juin 2005	tous	
C-LoRo	9 <sup>e</sup> Convention relative à la Loterie Romande	18 novembre 2005	VD, FR, VS, NE, GE, JU	935.96
IKZAV	Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	1 <sup>er</sup> janvier 2011	AR, AI, SG, TG	615.2
LEAC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles	1 <sup>er</sup> janvier 2013	BE	423.11
SGS	Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die partnerschaftliche Finanzierung von im Kanton Basel-Stadt domizilierten Kulturinstitutionen mit regionalem Angebot (Kulturvertrag)	28 janvier 1997	BS/BL	366.15 (BL) 494.100 (BS)
-	Convention relative à la gestion et à l'administration du réseau des bibliothèques de Suisse occidentale	22 mai 2003	VD, FR, VS, NE, GE, JU	