

Date de dépôt : 20 juin 2018

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative populaire cantonale 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève »

- | | |
|--|------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 23 février 2018 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 23 juin 2018 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 23 juin 2018 |
| 4. Décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 23 février 2019 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 23 février 2020 |

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » (ci-après : IN 167) par arrêté publié dans la Feuille d'avis officielle le 23 février 2018.

Par arrêté du 20 juin 2018, le Conseil d'Etat a déclaré valide l'IN 167.

Il vous présente ci-dessous, son rapport relatif à la prise en considération de l'IN 167.

Le Conseil d'Etat, dans le présent rapport, abordera plus particulièrement les points suivants :

1. Description des dispositions prévues par l'IN 167;
2. Loi sur la culture et déclaration conjointe du 30 octobre 2013;
3. Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2^e train) (LRT-2);
4. Difficultés de mise en œuvre;
5. L'IN 167 conforte la responsabilité stratégique du canton;
6. Conclusion.

C'est sur cette base qu'il communique au Grand Conseil sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

1. Description des dispositions prévues par l'IN 167

La constitution de la République et du canton de Genève (ci-après : la constitution), adoptée le 14 octobre 2012 et entrée en vigueur le 1^{er} juin 2013 définit à l'article 216 le rôle de l'Etat en matière d'art et de culture.

L'IN167 « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » consiste en une modification de la constitution (art. 216 nouvelle teneur) dont le texte, déclaré valide par arrêté du Conseil d'Etat du 20 juin 2018, figure dans la colonne de droite du tableau synoptique reproduit ci-dessous, afin de mettre en évidence les modifications proposées.

Actuel	Nouveau
<p>Art. 216, Art et culture</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'Etat promeut la création artistique et l'activité culturelle. Il assure leur diversité et leur accessibilité. 2. A cette fin, il met à disposition des moyens, des espaces et des instruments de travail adéquats. 3. Il encourage les échanges culturels. 	<p>Art. 216, Art et culture</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. L'Etat promeut la création artistique et l'activité culturelle. Il <i>garantit</i> leur diversité, leur accessibilité <i>et leur enseignement. Il encourage les échanges culturels.</i> 2. A cette fin, il met à disposition des moyens, des espaces et des instruments de travail adéquats. 3. <i>Le canton coordonne une politique culturelle cohérente sur le territoire, en concertation avec les communes. Les acteurs culturels sont consultés.</i> 4. <i>Le canton et les communes élaborent et mettent en œuvre une stratégie de cofinancement pour la création artistique et les institutions culturelles.</i>

Ainsi, les quatre modifications prévues par l'initiative, sont la mise en place :

- 1) de l'enseignement de la création artistique et de l'activité culturelle (alinéa 1), en sus de la promotion de ces deux activités et de la garantie de leur diversité et de leur accessibilité déjà prévues dans la constitution actuelle,
- 2) d'une coordination politique culturelle en concertation avec les communes (alinéa 3) en lieu et place d'un encouragement à des échanges culturels,
- 3) de la consultation des acteurs culturels (alinéa 3),
- 4) d'une stratégie de cofinancement entre le canton et les communes (alinéa 4).

Les initiants expliquent qu'il s'agit d'introduire trois mots-clés dans l'article culture de la Constitution cantonale : les mots « création », « concertation » et « cofinancement ».

Considérant que la culture participe à la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire, les initiants en appellent à une « nouvelle gouvernance pour la culture, fondée sur une collaboration active entre les communes, les villes et le canton ». Dans ce but, ils proposent de modifier l'article 216 de la Constitution afin d'ancrer le rôle de coordination du canton en matière de politique

culturelle et de renforcer ses compétences en matière de création, dans une dynamique de concertation avec les communes.

Selon les initiants, la loi sur la Culture, du 16 mai 2013, (C 3 05, LCulture) négociée avec l'ensemble des partenaires a constitué une avancée historique qui a notamment permis la déclaration conjointe du Conseil d'Etat et du Conseil administratif de la Ville de Genève du 30 octobre 2013, (ci-après déclaration conjointe de 2013).

La loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton (deuxième train) (ci-après LRT 2) votée par le Grand conseil le 1er septembre 2016, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (A 2 06) a, selon les initiants, fait apparaître de nombreuses incohérences et s'est révélée en contradiction avec la LCulture, qui tendait à renforcer le partenariat entre collectivités publiques.

Dès lors, ils préconisent, notamment, la mise en place d'une gouvernance coordonnée entre les communes et le canton, demandent que le canton soit le garant d'une vision d'ensemble de la culture à Genève et que les autorités se coordonnent de manière renforcée avec les représentants des milieux culturels. Selon les initiants, le canton doit accroître son rôle de soutien dans le domaine culturel, conformément à l'article 69 de la constitution fédérale.

L'ensemble des éléments ci-dessus constituant la base de toute réflexion ou action en matière culturelle de la part des collectivités publiques à l'échelon tant cantonal que communal, voire régional et les modalités de financement devant être revues et adaptées à la réalité du secteur culturel.¹

2. Loi sur la culture et déclaration conjointe du 30 octobre 2013

La politique culturelle de l'Etat a connu un tournant en février 2007.

A cette date, le Conseil d'Etat, sur incitation de la Ville de Genève et de l'Association des communes genevoises (ACG), a étudié la possibilité de transférer toutes les compétences culturelles à la Ville de Genève.

Suite à une forte mobilisation des milieux culturels réunis au sein du Rassemblement des artistes et acteurs culturels (RAAC), et après deux ans de discussions et de forums, le Conseil d'Etat a pris la décision de renforcer le rôle de l'Etat en matière culturelle en élaborant un projet de loi sur la culture.

Parallèlement, il a positionné la culture en tant que politique publique (N 01 Culture, sport et loisirs). Le terme « culture » a été rajouté dans les différents

¹ Le texte de l'argumentaire des initiants est disponible en ligne (www.prenonsinitiative.ch)

intitulés de service de la culture (2008), de la commission enseignement et éducation du Grand Conseil (2010), puis du département lui-même (2010).

Par ailleurs, des réformes institutionnelles furent menées au sein du département de l'instruction publique (DIP): intégration du Fonds cantonal d'art contemporain (FCAC) au sein du service de la culture, réorganisation de l'enseignement artistique de base délégué, et déploiement du dispositif « Ecole & Culture ».

Un avant-projet de loi sur la culture fut rédigé par une commission externe. Des travaux eurent lieu au sein du Conseil d'Etat (délégation du Conseil d'Etat pour la culture), ainsi que des concertations avec la Ville de Genève, l'ACG et les principaux partenaires. Après un traitement intensif au sein de la commission du Grand Conseil, la LCulture fut votée le 16 mai 2013 et est entrée en vigueur le 27 juillet 2013.

La LCulture, telle que votée en 2013, visait à renforcer le rôle du canton dans la coordination de la politique culturelle, inscrivait la nécessité d'une politique concertée sur l'ensemble du territoire et celle d'une répartition des compétences entre les collectivités (art. 4, al. 1 LCulture).

Les priorités de la politique culturelle et ses objectifs devaient être définis sur 4 ans et figurer dans le programme de législature (art. 4 al. 2 LCulture).

Parmi les tâches attribuées au canton, figuraient en particulier, le soutien à la création (art. 5, lettre b, LCulture). Un des points-clés de cette loi était le devoir pour le canton de mettre en place une concertation entre les collectivités publiques et avec les acteurs culturels, incarnée par le conseil consultatif de la culture (ci-après : conseil consultatif) (art. 10 et 11 LCulture). Il était prévu que celui-ci devait se réunir pour la première fois au début 2014, en vue de travailler sur les grands axes de la politique cantonale et sur des projets.

Selon la déclaration conjointe 2013, le conseil consultatif devait également être saisi des questions-clés de politique culturelle. Par ailleurs, cette déclaration prévoyait une mise en œuvre en deux volets. Le premier volet se concrétisait par l'engagement plus important du canton dans la culture et prévoyait que le canton apporte une aide au fonctionnement au Grand Théâtre, qu'il participe à l'investissement pour la construction de la Nouvelle Comédie et pour la rénovation du Théâtre de Carouge, et qu'il mette en place le conseil culture. Le deuxième volet dépendait de la réforme de la péréquation financière entre l'Etat et les communes, et prévoyait un renforcement du soutien financier du canton qui « viendrait contribuer, le cas échéant, à la compensation d'éventuelles pertes que le nouveau modèle péréquatif d'imposition entraînerait pour la Ville de Genève » (Déclaration conjointe du 30 octobre 2013). Le premier volet de la déclaration conjointe de 2013 a été en partie

réalisé. Bien que le Grand Conseil n'ait pas adhéré aisément à l'idée de subventionner le fonctionnement du Grand Théâtre, il a finalement adopté les subventions promises, pour parvenir jusqu'à une subvention de 3 millions de francs en septembre 2017. Il a également adopté une subvention d'investissement de 45 millions de francs pour la construction de la Nouvelle Comédie, et une subvention de 10 millions de francs pour la rénovation du Théâtre de Carouge. De son côté, la Ville de Genève a conformément à son engagement assumé la rénovation du Grand Théâtre. En revanche, la réforme de la gouvernance de la Nouvelle Comédie et de celle du Grand Théâtre n'a pas été engagée.

Quant au deuxième volet de la déclaration conjointe de 2013, il devenait caduc. En effet, la déclaration du 30 octobre 2013 indiquait que ce deuxième volet n'interviendrait qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation intercommunale, et pour pallier les éventuelles pertes financières que celle-ci pouvait entraîner pour la Ville de Genève. Or cette nouvelle péréquation, qui devait être fondée sur le principe de l'imposition communale sur le lieu de domicile, n'a pas été réalisée. En lieu et place, les communes ont négocié en leur sein une adaptation de la péréquation actuelle, qui est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018. Cette modification a entraîné pour la Ville de Genève des compensations plus élevées encore que l'ancien modèle, à hauteur 730 000 francs supplémentaires.

3. Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2^e train) (LRT-2)

Le 18 novembre 2015, le Conseil d'Etat et le Conseil administratif de la Ville de Genève signaient une seconde déclaration conjointe « concernant l'application à la politique culturelle de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton » (ci-après : la déclaration conjointe de 2015). La répartition résultant de cette déclaration conjointe a été mise en consultation auprès de l'Association des communes genevoises (ACG), qui l'a approuvée. Cette déclaration renforçait le rôle du canton dans le soutien aux musées privés, au cinéma, à la musique classique, à la politique du livre et à la médiation culturelle scolaire; elle renforçait à l'inverse la responsabilité communale en matière d'art dramatique. La Ville de Genève s'engageait par ailleurs à assumer le budget de fonctionnement de la future Nouvelle Comédie, tandis que le canton confirmait son soutien à l'investissement.

C'est sur cette base que la LRT-2, qui reprenait les principes de cette seconde déclaration conjointe, a été votée le 1er septembre 2016 par le Grand Conseil. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, cette loi prévoit des compétences cantonales et communales exclusives, complémentaires ou

conjointe en matière de culture, conformément à l'exigence de l'article 4, alinéa 1, de la LCulture, qui demande de répartir les tâches entre collectivités publiques. La LRT-2 entraîne aussi une modification de l'article 4, alinéa 2, de la LCulture, de manière à renforcer le rôle de concertation du canton, en rappelant que les grandes orientations de la politique culturelle doivent être fixées « en début de législature ». L'ambition de la LRT-2 était de clarifier les responsabilités respectives des collectivités, tout en renforçant la démarche participative, comme l'expliquait l'exposé des motifs du PL 11872 :

« Au niveau politique, comme prévu dans la loi sur la culture, le conseil consultatif de la culture sera régulièrement consulté sur la coordination des politiques culturelles; il pourra également faire des propositions sur les orientations à prendre ou qui lui seraient soumises » (page 9).

La LCulture, malgré ces amendements formels, maintient l'exigence de concertation et celle d'une politique culturelle coordonnée. Toutefois, elle ne fait pas mention d'aide directe à la création (suppression des articles 5, lettre b, et 7, alinéa 3 anciens LCulture).

4. Difficultés de mise en œuvre

La mise en œuvre de la LCulture et de la LRT-2 (entrées en vigueur respectivement en 2013 et en 2017) ont toutefois rencontré quelques difficultés.

Les grandes orientations et les priorités de la politique culturelle du canton n'ont pas pu être formalisées au cours de la législature écoulée.

La consultation des milieux culturels par le biais du conseil consultatif s'est révélée insatisfaisante. Les membres du conseil consultatif ne furent nommés par le Conseil d'Etat que lors de sa séance du 25 novembre 2015. Le conseil consultatif s'est réuni pour la première fois durant le premier trimestre 2016, soit quelques jours avant le dépôt de la LRT-2 au Grand Conseil.

De même, la LRT-2 prévoyait que les instances cantonales et municipales de soutien à la culture veillent à une coordination de leurs activités. Il s'agissait notamment de s'assurer de la cohérence des décisions dès lors que la LRT-2 distinguait le soutien à la création (communal) du soutien à la diffusion (cantonal). L'exposé des motifs de la LRT-2 indiquait :

« Au niveau des administrations, les commissions d'attribution de subventions ponctuelles de la Ville de Genève et celles du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (canton) comprendront chacune respectivement un représentant de la Ville de Genève ou du canton afin

d'assurer une cohérence dans les soutiens accordés à la création et à la diffusion. Cet engagement réciproque figurant dans la déclaration conjointe du 18 novembre 2015 ne nécessite toutefois pas d'inscription dans le présent projet de loi, puisqu'il peut être mis en œuvre immédiatement. Il en va de même pour certaines entités subventionnées à fort rayonnement : des représentants des communes et du canton veilleront à la bonne gouvernance et au suivi de l'institution en siégeant au sein des conseils de fondation.

Une commission consultative cantonale d'accès à la culture, créée par voie réglementaire, sera chargée de veiller à la coordination, à l'harmonisation et au bon déploiement des mesures d'accès. »

En réalité, ces nominations ont eu lieu au début 2018.

Enfin, alors que la LRT-2 promettait qu'elle ne devait pas conduire à des baisses de ressources, certaines entités subventionnées ont pu voir leur situation momentanément péjorée dans le cadre des soutiens ponctuels à la création.

5. L'IN 167 conforte la responsabilité stratégique du canton

En réalité, l'initiative propose pour l'essentiel de renforcer l'article constitutionnel actuel, et de faire remonter au niveau constitutionnel le rôle de coordination du canton (prévu par l'art. 4, al. 1 et 2, de la LCulture)

Le Conseil d'Etat partage pleinement ces objectifs. L'inscription du rôle de coordinateur prévu par la LCulture au niveau constitutionnel renforcerait la légitimité du canton pour définir ses axes de politique culturelle, à l'issue évidemment d'un processus de concertation.

Le canton peut et doit jouer ce rôle de coordination en assurant la cohérence des soutiens en concertation avec les communes et en consultation des milieux culturels. Il est garant de l'accessibilité pour toutes et tous à la culture et du bon développement de la vie culturelle, dans tous les domaines artistiques et à chaque étape du parcours artistique, de la création au patrimoine en passant par la diffusion.

C'est à cette tâche importante, essentielle et stimulante que le canton est convié et à laquelle il doit apporter une contribution d'envergure. Comme il l'a exprimé dans le discours de Saint-Pierre, le Conseil d'Etat partage largement cet objectif.

Cette politique ne saurait être menée sans une concertation étroite avec les communes, d'une part, et les acteurs culturels, d'autre part, concertation à laquelle le Conseil d'Etat est attaché.

Quant au dialogue avec les milieux culturels, il doit se poursuivre dans les lieux déjà existants, comme le conseil consultatif de la culture.

Par ailleurs, le fait que l'initiative ancre le principe de se doter d'une stratégie de cofinancement renforce également la position du canton dans la définition de cette stratégie, dans le cadre de la poursuite des travaux sur la LRT.

6. Conclusion

Le Conseil d'Etat entend poursuivre activement ses discussions avec les communes pour assurer la stabilité et le rayonnement des institutions culturelles du canton. Il souhaite en effet proposer au Grand Conseil, après une phase de concertation avec la Ville de Genève et les milieux concernés, l'achèvement du chantier entamé en 2007 s'agissant des infrastructures culturelles. Dans le même temps, il vérifiera la pertinence opérationnelle de certains axes de la LRT-2, notamment la distinction qu'elle a faite entre soutien à la création et soutien à la diffusion. Ces choix se feront bien évidemment dans le plein respect des exigences de la loi sur la répartition des tâches, qui précise que tout transfert de charges des communes au canton, ou du canton aux communes, est entièrement compensé par le transfert des ressources liées en particulier s'agissant de la Nouvelle Comédie. Mais surtout, il importe que ces choix soient réalisés prochainement, afin que les prochaines échéances en matière d'infrastructures culturelles soient réellement une fête pour Genève et pour la culture, à savoir :

- le retour en ses murs du Grand Théâtre;
- l'inauguration de la Nouvelle Comédie;
- l'inauguration du nouveau Théâtre de Carouge;
- l'avènement de la future Cité de la Musique.

Le Conseil d'Etat espère aussi favoriser la relance d'un projet essentiel pour notre canton, à savoir la rénovation du Musée d'art et d'histoire. L'adoption de l'IN 167 serait un signe très favorable dans cette direction.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à accepter l'initiative 167, sans lui opposer de contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Pierre MAUDET