



Date de dépôt : 1^{er} avril 2026

Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative
populaire cantonale 205 « INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE »

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 12 décembre 2025 |
| 2. Arrêté du Conseil d'Etat au sujet de la validité de l'initiative, au plus tard le | 12 avril 2026 |
| 3. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 12 avril 2026 |
| 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 | 12 décembre 2026 |
| 5. En cas d'acceptation de l'initiative, adoption par le Grand Conseil d'un projet rédigé, au plus tard le | 12 décembre 2027 |
| 6. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 12 décembre 2027 |

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire 205 « INITIATIVE 1% POUR LA CULTURE » (ci-après : IN 205) par un arrêté du 10 décembre 2025, publié dans la Feuille d'avis officielle le 12 décembre 2025. De cette date court une série de délais successifs, qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits politiques.

Le premier des délais de procédure a trait au dépôt du présent rapport au Grand Conseil en vue de son traitement par la commission ad hoc, dépôt qui doit intervenir dans les 4 mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 120A, alinéa 1, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (LRGC; rs/GE B 1 01).

En l'espèce, ce délai arrive à échéance le 12 avril 2026.

Par arrêté séparé de ce jour, le Conseil d'Etat a estimé que l'IN 205 respectait les conditions de validité d'une initiative. Il l'a donc déclarée valide.

En ce qui concerne la prise en considération du texte de l'initiative, le Conseil d'Etat expose au Grand Conseil, dans le présent rapport, sa position quant à la suite à donner à cette initiative.

Il souligne notamment ses réserves quant à l'applicabilité du mécanisme financier proposé, rappelle les investissements et financements déjà consentis en faveur de la culture et met en avant les différents dispositifs existants visant à encourager la création artistique, à favoriser l'accès à la culture et à préserver le patrimoine.

1. Contexte

La culture occupe une place essentielle au sein de notre société, car elle constitue l'un des socles sur lesquels se construit l'identité collective. La culture renforce la cohésion sociale, en transmettant un patrimoine commun et en créant des repères partagés.

L'expérience culturelle invite à l'ouverture vers l'autre et permet de lutter contre le repli sur soi. Ainsi, la culture alimente le sentiment d'appartenance et stimule la participation à la vie démocratique.

La culture stimule également la créativité et l'innovation, enrichissant ainsi les champs artistiques, scientifiques et technologiques.

La culture joue par ailleurs un rôle économique significatif, en générant des emplois dans les industries créatives et en attirant des visiteuses et visiteurs dans notre canton. Comme le relèvent les initiants, selon une étude parue en 2023 – réalisée par le *Zurich Centre for Creative Economies* de

l'Université des arts de Zurich (ZHdK) –, le domaine culturel représentait, en 2020, 5,7% des emplois et 4,4% du PIB du canton de Genève.

Conscient que la culture n'est pas seulement une expression de notre humanité, mais qu'elle est aussi un moteur de développement social et économique, le Grand Conseil a adopté le 23 juin 2023 la loi pour la promotion de la culture et de la création artistique (LPCCA; rs/GE C 3 05), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024. Cette loi ambitieuse, accompagnée des lignes directrices de la politique culturelle cantonale, adoptées par le Conseil d'Etat le 7 décembre 2022, et d'un règlement d'application (RPCCA; rs/GE C 3 05.01), adopté le 7 mai 2025 et entré en vigueur le 14 mai 2025, affirme le rôle du canton comme coordinateur de la politique culturelle sur l'ensemble du territoire, en concertation avec les communes et à travers la consultation des actrices et acteurs du domaine de la culture.

Grâce à l'adoption de la LPCCA par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a ainsi mis en œuvre l'article 216 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012 (Cst-GE; rs/GE A 2 00), modifié à la suite de l'acceptation par 83,18% de la population votante de l'initiative populaire « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » (IN 167) le 19 mai 2019.

Parallèlement, le canton et les communes ont signé le 8 décembre 2022 un accord pour la politique culturelle à Genève accompagné d'un document-cadre pour une stratégie de cofinancement de la création artistique et des institutions culturelles. Ces documents confirment l'engagement des parties signataires à mener ensemble une politique culturelle cohérente, durable et inclusive. Le Conseil d'Etat s'est ainsi doté d'un cap et de mécanismes clairs pour la politique culturelle cantonale.

2. Les propositions de l'IN 205

Cette initiative non formulée demande au Grand Conseil de définir un cadre législatif qui garantisse que l'équivalent d'au moins 1% du budget annuel de fonctionnement du canton soit consacré, chaque année, à la promotion de la culture et à la création artistique au sens de la LPCCA.

Selon le comité d'initiative, ce 1% permettrait :

- de revaloriser la rémunération des artistes et des professionnelles et professionnels de la culture (selon les chiffres de Suisseculture Sociale, l'association faitière suisse dédiée à la sécurité sociale des actrices et acteurs culturels, la majorité des personnes actives dans ce secteur en

Suisse gagnent moins de 3 333 francs par mois pour l'équivalent d'un temps plein);

- de lutter contre la sous-enchère salariale et la précarité;
- de valoriser la diversité des actrices et acteurs culturels et des publics;
- de garantir la mise en œuvre effective de l'initiative constitutionnelle « Pour une politique culturelle cohérente à Genève » (IN 167);
- de soutenir l'emploi local, non délocalisable, et de renforcer le poids économique du secteur.

3. Le soutien à la culture, un investissement

Les objectifs poursuivis par l'IN 205 correspondent aux objectifs que le canton assume déjà en matière de politique culturelle, en application de la LPCCA.

A travers ce cadre législatif, le canton s'est vu confier un rôle central de coordination, de planification et de soutien à la politique culturelle sur l'ensemble du territoire, en concertation avec les communes et à travers la consultation des actrices et acteurs du domaine de la culture. Il lui incombe, à ce titre, de créer des conditions favorables au développement d'une offre culturelle diversifiée, accessible et de qualité, ainsi qu'au soutien de la création artistique sous toutes ses formes.

L'action du canton en matière culturelle vise ainsi à accompagner un secteur caractérisé par sa diversité et son évolution constante, au moyen de dispositifs d'encouragement adaptés aux réalités du terrain et aux changements sociétaux, économiques et environnementaux. Ces soutiens sont désormais pensés globalement, selon le principe cardinal du cofinancement qui régit désormais la nouvelle politique culturelle concertée, dans une recherche constante de complémentarité et de cohérence sur l'ensemble du territoire.

La structuration et la professionnalisation en cours dans le domaine de la culture rendent plus visibles des métiers, des étapes de travail et des phases de carrière qui, jusqu'ici, bénéficiaient d'un soutien limité. Dans un contexte économique marqué par une concurrence accrue et par une pression croissante sur les ressources disponibles, la préservation et la promotion d'une offre culturelle riche et diversifiée requièrent des moyens permettant de renforcer l'agilité et la résilience des actrices et acteurs culturels.

L'amélioration des conditions professionnelles des personnes actives dans le domaine de la culture, notamment en matière de rémunération, de reconnaissance du travail artistique et d'accès aux assurances sociales,

constitue à cet égard l'une des priorités de la politique culturelle cantonale telle que définie par la LPCCA. Il s'agit d'empêcher la précarisation du secteur qui a des répercussions indirectes sur d'autres politiques publiques, notamment sociales et d'insertion.

Parallèlement, le canton reconnaît l'accès à la culture, et en particulier l'accessibilité universelle, comme un principe fondamental de son action.

En effet, la participation à la vie culturelle favorise le rassemblement de publics diversifiés, contribue au débat démocratique et agit sur le bien vivre-ensemble ainsi que sur la qualité de vie. L'accès et la participation aux arts et à la culture constituent des facteurs significatifs du développement personnel et collectif.

Dans cette perspective, le canton met en place et soutient des mesures visant à encourager l'accès, l'inclusion et la participation culturelle, en collaboration avec les communes, les actrices et acteurs culturels, les structures de formation et les organismes du domaine social, en favorisant des approches de co-construction et d'ancrage territorial.

L'action du canton en matière de politique culturelle comprend également la mise en œuvre de mesures spécifiques destinées à lever les obstacles économiques et sociaux à l'accès à la culture, en particulier pour les jeunes. A ce titre, des dispositifs tels la carte 20ans20francs ou les tarifs jeunes sont soutenus afin de faciliter l'accès à un large éventail de propositions culturelles.

Le canton déploie en outre le dispositif Ecole&Culture, avec l'ambition affirmée d'ancrer durablement la culture au cœur du parcours scolaire de l'ensemble des élèves, afin de former des citoyennes et citoyens éclairés, dotés d'un esprit critique, d'un sens esthétique affirmé et d'une véritable ouverture aux arts et au patrimoine; en 2025, ce dispositif structurant a concerné 165 000 élèves, témoignant clairement de son impact majeur et de son large rayonnement en matière d'accès et de sensibilisation à la culture des jeunes Genevoises et Genevois.

Par ailleurs, en étroite collaboration avec les communes et d'autres partenaires publics et privés, le canton est amené à accompagner l'émergence et le développement de nouvelles infrastructures culturelles, notamment dédiées à la vie nocturne, dans des secteurs en pleine mutation urbaine. Ces projets contribuent à accompagner la transformation de quartiers, à renforcer l'équilibre territorial de l'offre culturelle et à créer de nouveaux lieux de rencontre et de diffusion artistique. A titre d'exemples, peuvent être mentionnés le Musée de la bande dessinée, Porteous, le Pavillon Sicli, la

Fondation Hodler au domaine de Penthes ou encore la Maison des danses au cœur du futur quartier de l'Etoile du secteur Praille-Acacias-Vernets (PAV).

4. Eléments financiers

Afin de remplir les objectifs légaux et au regard des axes définis dans les lignes directrices de la politique culturelle cantonale, le Conseil d'Etat a inscrit dans son plan financier quadriennal pour les années 2023 à 2026 un montant de 11 millions de francs pour la mise en œuvre de l'article 216 Cst-GE, tel que modifié suite à l'acceptation de l'IN 167.

Dans le cadre de son plan financier quadriennal pour la période 2025-2028, le Conseil d'Etat souhaitait augmenter les moyens alloués à la politique culturelle cantonale. Cette planification a néanmoins dû être adaptée au regard du contexte budgétaire général et des contraintes financières actuelles.

Aujourd'hui, le comité d'initiative propose d'inscrire dans le cadre législatif un principe de financement minimal, exprimé en pourcentage du budget de fonctionnement de l'Etat, afin de garantir une prévisibilité et une stabilité accrues des moyens consacrés à cette politique publique. Ce mécanisme vise à assurer une cohérence entre les ambitions fixées par la LPCCA et les ressources financières effectivement mobilisées par le canton.

Selon la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2025, du 13 décembre 2024 (LBU-2025; rs/GE D 3 70), le budget de fonctionnement comprend des charges de 10 891,8 millions de francs et des revenus de 10 636,1 millions de francs.

Pour l'année 2025, le total des charges dévolues à la culture avoisinait les 88 millions de francs. Il était composé d'un montant de 47 972 699 francs correspondant au programme D01 « Culture », lequel englobe les dépenses du service cantonal de la culture, rattaché au département de la cohésion sociale (DCS). S'y ajoutait un montant d'environ 40 millions de francs, incluant notamment les dépenses liées aux formations artistiques de base et pré-professionnelles – soit les écoles de musique, de rythmique, de danse et de théâtre subventionnées par le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) –, les dépenses relatives à la protection du patrimoine, dépendant de l'office du patrimoine et des sites, lui-même rattaché au département du territoire (DT), ainsi que les dépenses relatives aux Archives d'Etat de Genève. Ces éléments sont mentionnés dans la LPCCA aux articles relatifs à l'accès à la culture, à la formation artistique et au patrimoine (LPCCA, art. 17, 18 et 19).

Ainsi, sur la base du budget 2025, si un montant correspondant à 1% du budget de fonctionnement du canton devait être alloué à la promotion de la

culture et à la création artistique, il avoisinerait les 108 millions de francs, soit quelque 20 millions de francs de plus que le total des charges dévolues à la culture en 2025.

Dans les faits, cet objectif pourra être atteint à l'horizon 2030, grâce aux moyens supplémentaires issus de la nouvelle répartition du fonds de régulation, mis en place dans le cadre de la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, du 24 septembre 2015 (LRT; rs/GE A 2 04), qui sera suivie d'un mécanisme de bascule fiscale entre le canton et la Ville de Genève. A la suite de ce transfert, le canton augmentera son financement en faveur d'un certain nombre d'institutions culturelles de 32 millions de francs. Cela concerne 19 institutions, qui seront ainsi financées à parts égales entre le canton et la Ville de Genève. Du Théâtre Am Stram Gram au Grand Théâtre de Genève, en passant par le Centre d'art contemporain et le Festival du film et forum international sur les droits humains de Genève (FIFDH), ces institutions bénéficieront ainsi d'un financement durable et conjoint, à même d'atteindre les objectifs du cofinancement établis par les collectivités publiques partenaires tels que définis dans le document-cadre cité plus haut.

5. Difficultés liées à l'applicabilité de l'initiative

L'examen de l'IN 205 montre qu'il est indéniable que cette dernière poserait de nombreuses et importantes difficultés dans l'établissement du budget cantonal, si elle devait être mise en œuvre. En effet, établir un budget par pourcentage prédéfini est un exercice complexe. Lorsqu'il établit le budget, le Conseil d'Etat doit déjà tenir compte d'un certain nombre de dépenses incompressibles, qualifiées de « charges contraintes », notamment dans le domaine de la santé, du social et de l'éducation. Si l'ensemble des ressources sont déjà affectées, le seul moyen pour attribuer un pourcent supplémentaire serait alors de réduire les montants déjà affectés à d'autres domaines.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où des initiatives « pourcents » devaient à l'avenir être déposées en faveur d'autres politiques publiques, de telle sorte que l'on atteigne à terme 100% du budget, ces autres initiatives pourraient être considérées comme inexécutables.

Enfin, une hausse des dépenses en faveur de la promotion de la culture et de la création artistique au sens de la LPCCA pourrait rendre plus délicat le respect des exigences constitutionnelles genevoises en matière d'équilibre budgétaire et de frein à l'endettement. Cette nouvelle contrainte réduirait la

marge de manœuvre de l'exécutif dans l'élaboration du budget et accroîtrait les arbitrages à mener entre les différents domaines.

Une initiative populaire fédérale, déposée en 1981 et intitulée « En faveur de la culture » visait notamment à ce qu'un pourcent des dépenses totales prévues dans le budget soit mis annuellement à disposition de la Confédération en vue d'accroître le soutien de la Confédération à la culture. Le Conseil fédéral avait préconisé le rejet de cette initiative, en relevant : « Le principe qui consiste à fixer dans un domaine donné des dépenses dont les proportions sont définies par un article constitutionnel ne va pas sans soulever des réserves. Ce qui aujourd'hui est un engagement, peut avoir dans quelques années l'effet d'une entrave fâcheuse. En outre, et en raison de l'évolution rapide des conditions, une solution rigide ne peut donner satisfaction. Enfin, on peut craindre que cette solution de parts fixes ne fasse école, offrant ainsi une occasion apparemment avantageuse pour sauvegarder des structures dans des domaines moins dynamiques de la société et de l'économie. Les grandes lignes de la politique gouvernementale, le plan financier et le budget annuel sont déjà des instruments qui donnent au Conseil fédéral et au parlement le moyen de définir certaines priorités. » (FF 1984 II 521).

Le Conseil d'Etat estime que l'actuelle IN 205 comporte exactement les mêmes risques.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime inopportun d'entrer en matière sur l'IN 205.

6. Conclusion

Les objectifs poursuivis par l'IN 205 rejoignent les orientations déjà définies par la LPCCA et les engagements pris en matière de politique culturelle par le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, le mécanisme proposé soulève d'importantes réserves.

L'inscription dans la loi d'un financement minimal fixé à hauteur de 1% du budget de fonctionnement de l'Etat introduirait une rigidité budgétaire significative. Un tel dispositif limiterait la marge de manœuvre du Conseil d'Etat et du Grand Conseil dans la conduite de la politique financière globale du canton, en particulier dans un contexte marqué par des incertitudes économiques, une croissance des charges structurelles et des priorités concurrentes relevant d'autres politiques publiques.

Par ailleurs, le lien automatique entre l'évolution du budget de fonctionnement et les montants alloués à la culture ne permet pas de garantir une allocation optimale des ressources en fonction des besoins effectifs du

secteur. Il pourrait conduire, selon la conjoncture, soit à une augmentation difficilement soutenable des dépenses, soit à une instabilité incompatible avec une planification financière responsable et équilibrée.

Le Conseil d'Etat estime dès lors que le développement de la politique culturelle cantonale doit continuer à s'inscrire dans le cadre des processus ordinaires de planification financière, adaptée à la situation budgétaire et fondée sur une analyse régulière des besoins. Cette approche garantit à la fois la poursuite des objectifs de la LPCCA et le respect des principes d'équilibre et de soutenabilité des finances publiques.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport et à refuser l'IN 205, estimant que ni le mécanisme proposé ni les objectifs poursuivis n'apportent de réelle plus-value par rapport aux dispositifs existants.

Dans l'éventualité où le Grand Conseil pencherait en faveur d'un contreprojet, le Conseil d'Etat confirme sa pleine disponibilité à collaborer avec la commission chargée de l'examen afin d'élaborer une proposition alternative conforme aux objectifs de la LPCCA.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

Le président :
Thierry APOTHÉLOZ