

# **Evaluation de Pro Helvetia**

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à  
l'attention de la Commission de la science, de l'éducation et de  
la culture du Conseil des Etats**

du 18 mai 2006

---

---

## L'essentiel en bref

### Appréciation de la situation actuelle

*Pro Helvetia est un acteur important et performant du système d'encouragement fédéral de la culture. Dotée d'un budget annuel de 33 millions de francs, la fondation apporte une contribution considérable à la promotion de la production artistique suisse. Elle encourage la diffusion culturelle et participe de façon significative à la représentation culturelle de la Suisse dans le monde. Elle est engagée dans des partenariats stratégiques et sait motiver ses partenaires étrangers pour qu'ils réalisent eux-mêmes d'importantes prestations. La fondation se distingue par son autonomie, ses compétences élevées et un solide réseau. Elle exerce une fonction charnière importante entre la scène culturelle et le milieu politique. La pression politique à laquelle Pro Helvetia a été récemment soumise a mis au jour, du point de vue de la présente étude, le besoin de doter la Confédération d'une instance d'encouragement culturel externe à l'administration.*

*Nous sommes d'avis que, pour remplir sa mission de manière optimale, Pro Helvetia a besoin, d'une part d'un mandat de politique culturelle formulé avec précision, d'autre part d'une certaine latitude pour mettre en œuvre ce mandat selon sa propre appréciation. C'est justement parce qu'elle dispose en matière de décision d'encouragement d'une autonomie large et digne d'être protégée que Pro Helvetia nécessite, d'après nous, un mandat de prestations clair, dont la réalisation est vérifiée régulièrement. Dans ce contexte, nous considérons le pilotage politique de la fondation par le Département fédéral de l'intérieur (DFI), le Conseil fédéral et le Parlement comme relativement faible. Le mandat légal de Pro Helvetia est vaste et vague; lors de la définition des axes prioritaires concernant l'encouragement, à l'occasion de l'adoption périodique du crédit-cadre de Pro Helvetia, les autorités compétentes suivent de près les requêtes de la fondation et donnent peu d'orientations propres. De même, une retenue voire une certaine passivité caractérisent la surveillance exercée par les autorités sur les activités et prestations de Pro Helvetia.*

*Ces dernières décennies, la fondation a perdu du terrain et ne représente plus que 12 % environ du budget global consacré par la Confédération à l'encouragement de la culture. L'OFIC et différents services du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) exercent des fonctions semblables à celles de la fondation. La collaboration entre les différents services en charge de l'encouragement de la culture a beau fonctionner relativement bien, le nombre d'acteurs investis de tâches qui se chevauchent est trop important à l'échelon fédéral. Il en résulte des coûts de coordination élevés, un manque de transparence et le risque de voir les mêmes actions menées en parallèle.*

*Il n'existe pas non plus sur le plan vertical de partage des tâches clairement délimité entre Pro Helvetia et les cantons et communes, à qui l'encouragement public de la culture revient en premier lieu. Le principe de subsidiarité n'est appliqué que de façon restreinte; la fondation encourage des projets que les services décentra-*

---

lisés pourraient encourager et il lui arrive d'en faire trop peu dans ses domaines de compétence exclusifs. Malgré les progrès accomplis, le système fédéraliste suisse d'encouragement de la culture présente encore des lacunes considérables en termes d'information et de coordination entre les différents services.

Les structures de Pro Helvetia ont besoin d'être renouvelées. Les tâches stratégiques ne sont pas clairement délimitées par rapport aux tâches opérationnelles. La taille du Conseil de fondation, déterminée par la loi, et son pluralisme ont certes pour effet que les décisions sont fondées sur une large base, mais ils mettent un frein à la rapidité de l'action et à l'élaboration d'une stratégie tournée vers l'avenir. L'approche du Conseil de fondation et du secrétariat est largement influencée par les différentes disciplines artistiques. Leurs membres tentent de préserver leurs acquis et de parvenir à un équilibre des intérêts, aucune vision commune d'une «nouvelle Pro Helvetia» ne les réunit. La conduite stratégique de la fondation peut donc être qualifiée de plutôt faible, ce qui se répercute notamment sur les difficultés qu'a Pro Helvetia à définir des priorités. On déplore l'absence d'une stratégie d'encouragement concise, qui exprime en quelques mots ce que Pro Helvetia encourage par rapport à d'autres instances et ce qu'elle n'encourage pas. Le portefeuille semble surchargé; outre les activités clés que sont le soutien accordé sur requête, les programmes propres à la fondation et l'exploitation d'un réseau de permanences à l'étranger, il comprend de nombreuses activités annexes, qui occasionnent des frais élevés de personnel et vont parfois au-delà du mandat de la fondation, pourtant déjà très vaste.

La procédure du soutien accordé sur requête est particulièrement complexe. Au niveau du secrétariat et du Conseil de fondation, différentes instances sont compétentes en fonction du type et du volume des requêtes, et une demande peut être appréciée par trois instances différentes. Nous portons un avis critique sur le fait que, depuis des années, les mêmes personnes peuvent décider des requêtes au sein du secrétariat. Globalement, l'appréciation des requêtes nous semble être certes très sérieuse et professionnelle, mais, en dépit des améliorations obtenues ces dernières années, elle continue à présenter des lourdeurs et à être peu efficace. La Fondation culturelle allemande confie l'appréciation de toutes les requêtes de soutien à un jury d'experts externe, dont les membres perçoivent une somme modeste à titre d'indemnisation de leurs frais, ce qui explique en partie les faibles frais généraux de la fondation.

Les analyses de répartition des moyens attribués sur requête font apparaître une pratique fortement diversifiée. Les montants moyens accordés par requête diminuent depuis un certain temps et la part des requêtes portant sur de petites sommes est très élevée. La fondation tend à répartir ses moyens sur le plus grand nombre de petits projets, bien qu'elle reconnaisse elle-même qu'une utilisation des moyens plus sélective serait plus efficace. En Suisse, la partie alémanique est proportionnellement moins encouragée et, en 2005, plus de 60 % des subventions accordées sur requête sont allées à l'étranger – une proportion que nous ne pouvons juger fautive d'objectifs politiques en la matière.

---

*Les programmes propres à la fondation représentent un outil important dans la mesure où cette dernière ne veut pas se contenter de réagir à des requêtes, mais entend se saisir elle-même de sujets importants de la vie culturelle. Tandis que quelques programmes – ceux qui sont réalisés à l'étranger – ont un retentissement considérable, d'autres affichent visiblement un rapport coût-utilité défavorable. L'association de partenaires externes au lancement de nouveaux programmes laisse à désirer, et la réalisation des programmes pourrait être davantage confiée à des externes.*

*Globalement, les activités de la fondation à l'étranger semblent appropriées et couronnées de succès. Toutefois, nous sommes d'avis que le système des permanences devrait être entièrement revu. Il ressort de notre sondage que le principe des centres culturels solidement établis selon le modèle du Centre Culturel Suisse à Paris est archaïque, cher et peu efficace. En revanche, le modèle des bureaux de liaison mobiles et de petite taille, qui collaborent étroitement, sur le terrain, avec les partenaires suisses et étrangers et peuvent, le cas échéant, être déplacés, semble plus prometteur. Nous nous demandons si, au vu de ses ressources limitées, l'ambition de la fondation d'être présente sur tous les continents à travers une permanence est pertinente et si elle aide à définir des priorités sur le plan géographique.*

### **Bilan intermédiaire du processus de réformes internes depuis l'an 2000**

*Pro Helvetia a entamé il y a quelques années un processus intense de réformes, dont les marges de manœuvre sont limitées: les bases légales de la fondation ne sont adaptées que maintenant, dans le cadre de la formulation de la loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et de la nouvelle loi concernant Pro Helvetia (LPH), et, selon nous, la structure du Conseil de fondation, définie dans la législation en vigueur, limite les capacités de la fondation de se réformer. En dépit de cette situation initiale défavorable, le processus mis en œuvre jusqu'à présent a enregistré de nettes améliorations. Les effectifs du Conseil de fondation et d'autres organes ont été réduits, le Comité directeur a été revalorisé, les structures du secrétariat ont été simplifiées et davantage axées sur les processus. L'administration et la gestion financière ont été professionnalisées, et, grâce à une nouvelle banque de données dédiée aux requêtes, le traitement de ces dernières a gagné en rapidité.*

*Si le budget de l'année en cours est respecté, la part des frais généraux diminuera de plus de 8 points de pourcentage, pour passer de 39,6 % en 2001 à 31,5 % en 2006, ce qui, au vu des entraves fixées par la loi dans le domaine de l'efficacité, est un succès. Pro Helvetia indique par ailleurs à juste titre que les frais de personnel dans le domaine de ses propres programmes et des permanences profitent aux projets culturels et créent une valeur ajoutée.*

*Il n'en demeure pas moins qu'avec plus de 30 %, les frais généraux de Pro Helvetia restent trop élevés par rapport à ceux d'autres institutions d'encouragement. La part des frais administratifs au sens étroit du terme est défendable; en revanche, le vaste portefeuille et les charges liées au suivi de projets (dans le domaine des requêtes p. ex.), qui se sont encore accrues du fait du principe de soutien accordé au plus grand nombre possible, représentent une part trop importante. Malgré les améliorations,*

---

tions évoquées, qui n'allaient pas de soi au vu du cadre défini, de nombreux aspects de la réforme des années passées sont restés fidèles à la situation actuelle, la réforme n'a pas exploité la marge de manœuvre de la loi en vigueur ou a davantage ancré ses lacunes structurelles dans de récentes dispositions d'exécution. Ainsi, il serait d'ores et déjà possible de procéder différemment pour le traitement des requêtes, ce qu'a montré le principe du concours retenu pour le programme swxxx.

### **Appréciation de la nouvelle législation envisagée**

*De notre point de vue, les projets de LEC et de LPH mis en consultation apportent quelques améliorations claires à l'encouragement fédéral de la culture et à Pro Helvetia; cependant, ils laissent de nombreuses opportunités inexploitées et nous sommes d'avis qu'ils devraient être remaniés en profondeur.*

*Nous jugeons positif le fait qu'à l'avenir, la décision sur le crédit-cadre et les priorités de la fondation sera prise dans le cadre d'une vue d'ensemble comprenant d'autres mesures fédérales d'encouragement de la culture, que l'organisation de la fondation gagnera en flexibilité, que la fonction des groupes de travail du Conseil de fondation sera confiée à des commissions spécialisées externes et que la voie légale demeurera garantie pour les requérants, sous une forme simplifiée.*

*En ce qui concerne la distribution des rôles entre Pro Helvetia et les autres services fédéraux d'encouragement de la culture, les projets mis en consultation sont loin de remplir les attentes. Ils officialisent une pratique qui s'est installée au fil du temps et qui n'est pas structurée et ne se posent pas la question de savoir si la Confédération a réellement besoin de cinq instances chargées de la promotion directe ou indirecte de la culture. On déplore l'absence de partage des tâches systématisé entre, d'une part la fondation et l'OFC, d'autre part la fondation et les services concernés du DFAE. Au niveau vertical non plus, les projets de loi ne proposent pas de clarification complète de la répartition des rôles entre Pro Helvetia et les services cantonaux et communaux. De nouvelles approches, selon lesquelles la fondation deviendrait, soit une agence fédérale chargée de l'encouragement de toutes les disciplines, y compris le cinéma, soit une instance en charge uniquement de la diffusion et des échanges culturels, ne sont pas étudiées.*

*Nous portons par ailleurs un regard critique sur la lourdeur du système de planification de l'encouragement fédéral de la culture, sur le fait que le DFAE n'est pas associé à la formulation du programme prioritaire Culture et du mandat de prestations confié à Pro Helvetia, sur la surveillance beaucoup trop complexe exercée sur la fondation et sur les nouvelles possibilités qu'a le Conseil fédéral de s'immiscer dans ses activités.*

*Enfin, les tâches et la composition des futures commissions spécialisées ne sont pas suffisamment détaillées dans les projets de loi en consultation, qui mettent l'accent sur leur fonction purement consultative. Si, au final, le secrétariat de Pro Helvetia décide d'autorité sur tous les programmes et requêtes, le risque grandit de voir apparaître des démarches routinières et des ententes en matière d'octroi des soutiens. Comme pour la promotion du cinéma, on pourrait envisager l'obligation, pour le secrétariat, de motiver ses décisions qui divergeraient des recommandations des commissions spécialisées. Notons enfin que le modèle, selon lequel des commissions*

---

*interdisciplinaires ne se contentent pas de formuler un avis sur des subventions mais prennent également des décisions concernant ces subventions, a fait ses preuves dans d'autres institutions. Nous sommes d'avis que cette solution pourrait être examinée pour Pro Helvetia.*

## Table des matières

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>8696</b>
<b>Index des abréviations</b>	<b>8703</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>8704</b>
1.1 Situation initiale et questions soulevées	8704
1.2 Pro Helvetia dans le contexte de la politique culturelle	8706
<b>2 Concept de l'étude et méthodologie</b>	<b>8708</b>
2.1 Objet de l'évaluation	8708
2.2 Critères de comparaison et d'évaluation	8709
2.3 Etapes de travail et méthodes	8710
<b>3 Pro Helvetia: évaluation de la situation actuelle</b>	<b>8710</b>
3.1 Conception politique	8710
3.1.1 Mandat légal de la fondation	8711
3.1.2 Pilotage politique et financier	8712
3.1.3 Partage des tâches avec d'autres services fédéraux	8713
3.1.4 Partage des tâches avec les cantons, les communes et le secteur privé	8718
3.1.5 Structures	8719
3.1.6 Traitement des requêtes	8722
3.1.7 Droit de recours	8724
3.1.8 Surveillance par les autorités	8725
3.2 Activités de mise en œuvre et résultats	8726
3.2.1 Portefeuille et stratégie d'encouragement	8726
3.2.2 Soutien accordé sur requête	8728
3.2.2.1 Analyse de la répartition des subventions	8728
3.2.2.2 Analyse du processus	8732
3.2.2.3 Gestion des recours	8733
3.2.3 Les programmes de la fondation	8735
3.2.4 Secteur International	8736
3.2.4.1 Digression: programme culturel financé par la DDC en Europe du Sud-Est et en Ukraine	8739
3.2.5 Coordination, dans la pratique, avec d'autres services d'encouragement	8740
3.2.6 Administration, controlling, évaluation	8742
3.2.7 Structure et évolution des frais généraux	8743
3.3 Effets	8746
<b>4 Evaluation ex-ante des nouveaux projets de loi LEC/LPH mis en consultation</b>	<b>8746</b>
4.1 Situation initiale	8746
4.2 Evaluation des nouveaux projets de loi	8747
4.2.1 Mandat légal de Pro Helvetia	8747
4.2.2 Pilotage politique et financier	8748
4.2.3 Partage des tâches avec d'autres services fédéraux	8750

4.2.4 Partage des tâches avec les cantons, les communes et le secteur privé	8752
4.2.5 Structure	8753
4.2.6 Instruments de promotion et procédure	8755
4.2.7 Surveillance par les autorités	8756
<b>5 Synthèse des appréciations</b>	<b>8757</b>
5.1 Etats des lieux de la situation actuelle	8757
5.1.1 Atouts de Pro Helvetia	8757
5.1.2 Positionnement et pilotage de Pro Helvetia dans le contexte de la politique culturelle	8757
5.1.3 Structures, procédures et processus internes	8759
5.1.4 Bilan intermédiaire du processus interne de réformes	8762
5.2 Appréciation de la nouvelle législation envisagée	8764
5.2.1 Récapitulatif des points forts et des points faibles des projets mis en consultation	8764
5.2.2 Positionnement et pilotage de Pro Helvetia dans le contexte de la politique culturelle	8764
5.2.3 Structures et procédures internes	8766
<b>6 Recommandations</b>	<b>8767</b>
6.1 Recommandations au législateur	8767
6.2 Recommandations à la fondation Pro Helvetia	8769
<b>Bibliographie</b>	<b>8772</b>
<b>Annexes</b>	
1 Vue globale de l'évaluation	8775
2 Liste des personnes interrogées	8776

## Index des abréviations

CCC	Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle
CCSP	Centre Culturel Suisse, Paris
CDAC	Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commissions de gestion
CF	Conseil de fondation
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale
CVSG	Conférence des villes suisses en matière culturelle
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFI	Département fédéral de l'intérieur
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
LEC	Loi fédérale sur l'encouragement de la culture, projet mis en consultation et rapport explicatif de mai 2005
LPH	Loi Pro Helvetia
nLPH	Projet de révision totale de la LPH mis en consultation
OFC	Office fédéral de la culture
PH	Pro Helvetia
PRS	Présence Suisse
SCP	Programme culturel suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Situation initiale et questions soulevées

Pro Helvetia est une institution fédérale essentielle et riche d'une longue tradition dans le domaine de l'encouragement de la culture. Fondée en 1939 dans le contexte de la «défense spirituelle» du pays sous la forme d'une communauté de travail, elle devient après la guerre une fondation de droit public et fait l'objet, en 1965, d'une loi fédérale qui lui est propre. Dotée d'un budget annuel s'élevant actuellement à près de 33 millions de francs<sup>1</sup>, Pro Helvetia encourage la création artistique dans les disciplines les plus variées, soutient les artistes suisses dans leur pays et à l'étranger, promeut la diffusion d'œuvres culturelles et les échanges culturels et réalise ses propres projets culturels.<sup>2</sup>

Pro Helvetia a engagé des réformes depuis la fin des années 90; ce processus intense et en partie controversé lui a valu de faire régulièrement les gros titres des journaux. Différentes impulsions, dont des initiatives parlementaires qui critiquaient les structures complexes, les longues procédures et le montant des frais généraux de la fondation, ont fait progresser ces réformes.<sup>3</sup>

A l'issue d'âpres confrontations en interne, que nous n'avons pas souhaité approfondir dans le présent rapport, un nouveau règlement interne et une nouvelle ordonnance sur les subventions de la fondation ont été édictés en 2002; ils ont eu pour effet une réduction du nombre de membres du Conseil de fondation et du Comité directeur ainsi que du nombre de services composant le secrétariat. Sous la houlette du nouveau directeur, qui a pris ses fonctions en 2002, la fondation a entrepris en 2003 à 2004 une deuxième phase de réforme, intitulée *Vision 70*. L'objectif était d'optimiser les structures et les procédures du secrétariat et de réduire les frais généraux de Pro Helvetia.

Outre ces réformes internes, le cadre légal du système fédéral d'encouragement de la culture et, partant, celui de Pro Helvetia sont actuellement remaniés sur la base du nouvel art. 69 de la Constitution fédérale révisée. La nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC) a pour premier objectif de renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes et le secteur privé, de définir des axes prioritaires dans la promotion de la culture et de dissocier les unes des autres les tâches des différents services fédéraux chargés de l'encouragement de la culture. De son côté, la révision totale de la loi concernant Pro Helvetia (LPH), loi qui date de 1965, a pour principal but la modernisation des structures de la fondation.<sup>4</sup> Ces deux projets de loi sont partis en consultation ensemble, à l'été 2005. D'après les indications de l'OFC<sup>5</sup>, le Conseil fédéral devrait analyser les résultats de la consultation avant la trêve estivale 2006 et les messages définitifs à l'attention de l'Assemblée fédérale seraient disponibles vers la fin 2006.

1 Budget 2005.

2 Pro Helvetia 2005a, 77.

3 Voir, par exemple, 00.1071 Question ordinaire Stump, 00.3321 Motion Zbinden, 01.3195 Interpellation Seiler.

4 Communiqué de presse de l'OFC du 10 juin 2005.

5 Renseignement téléphonique communiqué par l'OFC le 24 avril 2006.

Ce contexte, mais aussi les remous provoqués par une exposition de l'artiste suisse Thomas Hirschhorn organisée à Paris et financée par Pro Helvetia, ont incité la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) à confier en août 2005 au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) la réalisation d'une évaluation de Pro Helvetia. En complément des messages du Conseil fédéral concernant la LEC et la LPH, la commission souhaite disposer d'une seconde opinion indépendante en vue de l'examen relatif à la future Pro Helvetia. Elle attend du CPA qu'il réponde aux questions-clés suivantes:

*A. Evaluation de la situation actuelle*

1. Quels sont actuellement les points forts et les points faibles de la conception politique, des activités de mise en œuvre et des résultats de Pro Helvetia?
2. Que penser, en particulier, du positionnement et du pilotage de Pro Helvetia dans le contexte fédéral d'encouragement de la culture et par rapport aux acteurs décentralisés de l'encouragement de la culture selon l'actuelle législation?
3. Que penser des structures, procédures et processus actuels de Pro Helvetia?
4. Que penser de l'orientation et du résultat de la réforme interne entreprise depuis 2000 et quels effets a-t-elle eus en ce qui concerne l'objectif d'augmentation de l'efficacité?

*B. Evaluation ex-ante des projets de loi envisagés*

1. Les projets de la LEC et de la LPH mis en consultation permettront-ils de remédier aux points faibles de la législation actuelle et de préserver les points forts constatés?
2. Le mandat de Pro Helvetia tel qu'il est esquissé dans les projets mis en consultation est-il défini avec pertinence au vu des objectifs de politique culturelle de la Confédération et est-il clairement délimité par rapport au mandat d'autres acteurs de l'encouragement culturel?
3. Les structures et procédures telles qu'elles sont ébauchées dans les projets mis en consultation créent-elles les conditions nécessaires pour que Pro Helvetia remplisse son mandat légal avec efficacité?

Avant de répondre à ces questions, nous souhaitons montrer brièvement où se situe Pro Helvetia dans le contexte fédéral d'encouragement de la culture. Puis nous consacrons le ch. 2 à l'exposé de notre méthodologie, le ch. 3, à l'évaluation de la situation actuelle et le ch. 4, aux résultats de l'analyse ex-ante des nouvelles lois, sachant que nous nous concentrons sur Pro Helvetia et n'avons pas pour ambition de procéder à une évaluation complète du projet de LEC dans son intégralité. Enfin, nous fondant sur nos conclusions présentées au ch. 5, nous formulons au ch. 6 nos recommandations à l'attention du législateur et de la fondation Pro Helvetia.

L'art et la culture<sup>6</sup> sont fondamentaux pour la formation de l'identité d'individus et de groupes, à qui ils permettent de s'affirmer, de se positionner et de s'intégrer dans une société, ce qui est essentiel, particulièrement dans un contexte de mondialisation. Au sens le plus étroit du terme, l'encouragement de la culture désigne le soutien financier à la production et la diffusion d'œuvres artistiques. Dans un sens plus large, il correspond à un dispositif destiné non seulement à soutenir la production culturelle actuelle, mais aussi à poursuivre d'autres buts tels que l'élargissement de l'accès à la culture ou la compréhension, au sein d'un pays et entre les nations, à l'aide de moyens culturels.<sup>7</sup>

Des instances publiques et privées se consacrent à l'encouragement de la culture, l'engagement de l'Etat étant justifié par la défaillance du marché.<sup>8</sup> Les prestations culturelles et artistiques produisent des effets externes et revêtent souvent le caractère de biens publics qui ne sont pas fournis ou rémunérés par les marchés dans l'ampleur souhaitée. En 2002, l'Etat a investi près de deux milliards de francs dans l'encouragement de la culture, tandis que le secteur privé y a consacré seulement quelque 370 millions de francs, dont un peu plus de la moitié provenait du sponsoring.<sup>9</sup> Selon des estimations optimistes, les fondations privées distribuent chaque année près de 100 millions de francs aux artistes, ce qui représente seulement 4 % environ de l'ensemble des dépenses culturelles publiques et privées en Suisse. Au vu des conditions fiscales actuellement en vigueur dans notre pays, l'engagement privé ne peut en aucun cas se substituer à l'engagement public.<sup>10</sup>

L'encouragement public de la culture a un coût mais aussi des effets économiques positifs. Les institutions culturelles augmentent l'attractivité de la Suisse, elles élèvent le niveau culturel et permettent à l'économie et au tourisme d'engranger des flux financiers considérables. Selon le message concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2004 à 2007<sup>11</sup>, environ un tiers des fonds investis par l'Etat dans des institutions culturelles retournent vers l'Etat en raison de rentabilités indirectes et ces fonds publics génèrent un chiffre d'affaires double ou triple dans le secteur privé. Selon une étude d'Avenir Suisse, l'«économie créative» privée a réalisé en 2001, dans le canton de Zurich, un chiffre d'affaires global de 8,3 milliards de francs et y a employé 36 700 personnes, soit deux fois plus que les effectifs de l'industrie des machines dans le même canton.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Selon la définition de l'Unesco, la culture, dans son sens le plus large, englobe les structures, formes d'expression et conditions de vie d'une société ainsi que les différents modes à travers lesquels l'individu s'exprime et s'épanouit au sein de cette société (Fischer 2004, 20). Par art, nous entendons au sens restreint du terme l'expression d'un événement intellectuel et spirituel par le biais des mots, de la musique, de l'image, de la danse, d'objets, etc. (Fischer 2004, 23; PH 2005a, 10).

<sup>7</sup> Pro Helvetia 2005a, 38 et suiv.

<sup>8</sup> Fischer 2004, 231 et suiv.

<sup>9</sup> Pro Helvetia 2005a, 43; Fischer 2004, 46.

<sup>10</sup> Dans d'autres pays, notamment dans les pays anglo-saxons, l'encouragement privé de la culture bénéficie d'avantages fiscaux et représente par conséquent une part plus importante par rapport à l'encouragement public.

<sup>11</sup> Conseil fédéral 2003, 4402.

<sup>12</sup> Held 2005, 1. Par économie créative, les auteurs entendent les entreprises qui, sur une base marchande, se consacrent à la production artistique ainsi qu'à la transmission et à la diffusion de biens et de prestations correspondants.

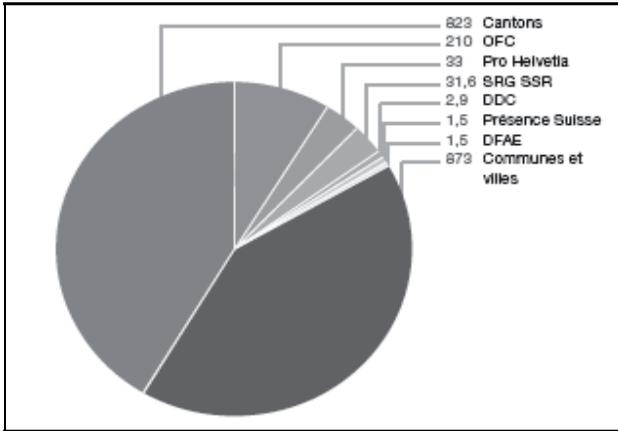
En Suisse, Etat fédéraliste, l'encouragement de la culture relève en premier lieu des cantons. Bien que la Confédération ait développé de plus en plus d'activités culturelles au cours du XX<sup>e</sup> siècle, une base constitutionnelle a fait défaut durant longtemps;<sup>13</sup> après des décennies de débat, elle a enfin été créée, en 1999 seulement, dans le cadre de la révision totale de la Cst. Venant compléter les dispositions constitutionnelles spéciales, plus anciennes, relatives aux langues nationales et au cinéma, l'art. 69 Cst. permet à la Confédération de soutenir les activités culturelles présentant un intérêt national ainsi que d'encourager l'expression artistique et musicale, en particulier par la promotion de la formation.

En dépit de cette compétence fédérale élargie, l'encouragement public de la culture demeure en première ligne une activité cantonale, ce que montrent les flux financiers. Ainsi, il ressort de l'illustration 1 que, sur les quelque deux milliards de francs consacrés chaque année par les pouvoirs publics à l'encouragement de la culture, plus de 80 % proviennent des cantons et des communes. Au niveau fédéral, de nouveaux acteurs ont fait leur apparition aux côtés de Pro Helvetia au cours des dernières décennies. Aujourd'hui, la part de Pro Helvetia dans les dépenses fédérales totales d'encouragement de la culture ne représente que 12 %, et sa part dans le montant total des dépenses de la Confédération, des cantons et des communes consacrées audit domaine est inférieure à 2 %. Il convient de garder ces ordres de grandeur à l'esprit lorsqu'il est question du rôle de la Confédération, plus particulièrement de celui de Pro Helvetia, dans l'encouragement public de la culture.

Le bien-fondé de cette fondation culturelle de la Confédération qui est autonome et ne relève pas de l'administration n'est pas remis en cause dans la présente étude. Il est important, de notre point de vue, de séparer sur le plan institutionnel les compétences concernant les conditions-cadres de la *politique* culturelle de celles portant sur l'*encouragement* concret de la culture; l'administration est compétente dans le premier cas – il s'agit là d'un choix judicieux – et une fondation indépendante est responsable dans le second. La question à laquelle nous souhaitons répondre n'est pas de savoir *si* la Confédération doit gérer la fondation Pro Helvetia, mais *comment* elle peut s'en acquitter au mieux.

<sup>13</sup> Kessler 1993, 149.

## Répartition des moyens publics pour l'encouragement de la culture en Suisse, en millions de francs



Source: Pro Helvetia 2005a, 73, sur la base de différentes sources des années 2002, 2004 et 2005.<sup>14</sup>

## 2 Concept de l'étude et méthodologie

### 2.1 Objet de l'évaluation

Toute politique publique comprend les trois dimensions suivantes:

- La *conception politique* englobe le programme d'action sous-tendant une politique déterminée. Elle décrit les objectifs et instruments de cette politique et définit les rôles et compétences des acteurs chargés de l'appliquer.
- Les *activités de mise en œuvre* désignent toutes les actions stratégiques et opérationnelles servant à réaliser les objectifs politiques. Elles débouchent sur des *résultats* – il s'agit par exemple, dans le cas de Pro Helvetia, des subventions ou des projets culturels de la fondation.
- Les *effets* concernent toutes les répercussions que les résultats ont sur les différents bénéficiaires et la société, en l'occurrence la naissance de nouvelles œuvres artistiques ou les échanges culturels, par exemple.

Conformément à la CSEC-CE, la présente étude doit se concentrer sur la conception politique, les activités de mise en œuvre et les résultats de la fondation. Les effets de Pro Helvetia ne sont pas étudiés ici et ne sont évoqués qu'en marge de notre étude.

<sup>14</sup> Ces chiffres (relatifs à PRS p. ex.) représentent en partie des estimations. Les dépenses publiques pour les écoles professionnelles et les hautes écoles spécialisées d'art n'ont volontairement pas été prises en compte dans cette illustration, car elles relèvent du budget de l'éducation.

Par ailleurs, c'est sciemment que cette dernière ne porte aucune appréciation sur le contenu des différents projets soutenus par Pro Helvetia.

## 2.2 Critères de comparaison et d'évaluation

Notre analyse repose sur les critères de comparaison suivants:

1. *Comparaison dans le temps*: Pro Helvetia est une organisation en mutation. La présente étude en fait état en se penchant sur trois périodes:

- début 2000: Pro Helvetia au début de sa réforme lancée dans le cadre de sa période de financement 2000 à 2003;<sup>15</sup>
- début 2006: situation actuelle, dans un contexte de réforme interne déjà bien avancée;
- 2007 à 2008: situation hypothétique de Pro Helvetia une fois les nouvelles lois LEC et LPH adoptées conformément aux projets mis en consultation.

Cette comparaison dans le temps nous permet d'apprécier les efforts de réforme entrepris par Pro Helvetia (PH) ces dernières années et de comparer les lois prévues avec la législation aujourd'hui en vigueur.

2. *Comparaison entre l'état actuel et l'état visé*: notre analyse chronologique est complétée par une comparaison entre l'état actuel et l'état visé. Nous comparons l'état actuel tel qu'il nous apparaît avec les valeurs visées correspondantes, que nous avons déduites des sources suivantes:

- *Cadre légal et dispositions d'exécution*: la LPH, l'ordonnance sur les subventions de la fondation, le règlement interne et d'autres actes contiennent différentes dispositions sur le mandat, les structures et les procédures de la fondation.
- *Autres institutions d'encouragement de la culture*: lorsque cela s'avère pertinent, nous comparons la pratique de Pro Helvetia avec les bonnes pratiques d'institutions comparables en Suisse et à l'étranger. Il s'agit de la Fondation culturelle allemande à Halle et du Fonds national suisse (FNS).
- *Ouvrages spécialisés concernant la gestion de fondations*: il va sans dire que nous évaluons Pro Helvetia aussi en nous appuyant sur des critères contenus dans la littérature spécialisée, à savoir, la recherche sur la *bonne gouvernance* au sein des fondations, qui s'est développée ces dernières années.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Nous sommes conscients qu'avant cette date, Pro Helvetia avait déjà entrepris des projets de réforme interne importants, mais ceux-ci n'entrent pas dans le cadre temporel de notre étude.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, Rüegg-Stürm, 2004, ou Fondation Bertelsmann (Ed.), 2003. Nous avons également tiré des bases d'évaluation importantes du Swiss Foundation Code et des standards de la Fondation ZEW, 2005.

## **2.3 Etapes de travail et méthodes**

Les études empiriques ont dû être réalisées dans un délai bref d'environ trois mois. En voici les principales étapes:

1. Consolidation des questions-clés et d'un concept d'évaluation sur la base d'entretiens exploratoires menés avec 12 personnes-clés au sein et en-dehors de Pro Helvetia.
2. Entretiens structurés, menés sur la base d'un guide avec 19 personnes, 7 en-dehors et 12 au sein de Pro Helvetia.
3. Atelier avec 7 artistes évoluant dans des disciplines différentes.
4. Systématisation et résumé de tous les procès-verbaux d'entretiens dans deux rapports d'évaluation internes, analyse systématique du contenu de ces rapports.
5. Analyse du contenu de documents et de données internes à la fondation (rapports annuels, stratégies, banque de données Absidion dédiée aux requêtes, données comptables) ainsi que consultation, sur site, de dossiers de projets, de manuels de la fondation et de recours.
6. Analyse du contenu de documents officiels, d'ouvrages spécialisés et de matériel de référence pour des comparaisons.

Une vue globale schématique du concept d'évaluation figure en annexe 1 et la liste des personnes interrogées, en annexe 2. Une sélection des documents analysés est présentée dans la bibliographie.

Nos appréciations reposent par conséquent sur les données empiriques de sondages réalisés au moyen d'entretiens au sein et en-dehors de Pro Helvetia, mais aussi sur des analyses détaillées de documents. Nous tirons nos critères d'appréciation des bases légales, d'ouvrages spécialisés et de la comparaison avec d'autres institutions. Nous ne contestons cependant pas le fait que, comme toute appréciation, la présente étude reflète en partie le point de vue des auteurs.

## **3 Pro Helvetia: évaluation de la situation actuelle**

### **3.1 Conception politique**

Ce chapitre contient les résultats de l'étude portant sur le cadre conceptuel dans lequel évolue Pro Helvetia, défini en premier lieu par la LPH de 1965. Sur le plan de la conception, les autres bases importantes de la fondation sont son règlement interne et l'ordonnance sur les subventions, qui ont été édictés en 2002 par le Conseil de fondation et approuvés par le Conseil fédéral, plus précisément par le Département fédéral de l'intérieur (DFI).

### 3.1.1 Mandat légal de la fondation

La LPH confère quatre tâches à Pro Helvetia;<sup>17</sup> cette dernière doit

- maintenir le patrimoine spirituel de la Suisse et préserver les caractères originaux de sa culture en tenant compte spécialement de la culture populaire;
- encourager en Suisse les créations de l'esprit, en s'appuyant sur les forces vives des cantons, des différentes régions linguistiques et des divers milieux culturels;
- promouvoir les échanges culturels entre ces différentes régions et ces milieux divers;
- entretenir les relations culturelles avec l'étranger en y faisant notamment connaître les œuvres et les activités de la Suisse dans l'ordre de la pensée et de la culture.

#### *Appréciation*

Selon notre analyse, le mandat légal de Pro Helvetia est très vaste et vague, ce qui, dans la pratique, présente des avantages et des inconvénients. Cela permet à la fondation de définir ses propres priorités et requiert parallèlement une stratégie concise en matière de subventions. Au vu des fonds limités, la définition de priorités par la fondation est indispensable. Le mandat de Pro Helvetia n'est pas clairement délimité vis-à-vis d'autres services de la Confédération et des cantons. Cet aspect est approfondi aux ch. 3.1.3 et 3.1.4.

La formulation vague du mandat confié à la fondation offre pour les interprétations une grande latitude, qui est exploitée différemment par les divers groupes d'intérêt. Il en résulte des points faibles sur le plan politique étant donné que différents critères d'appréciation sont utilisés. Ce problème pourrait être résolu si les autorités politiques subordonnaient le crédit-cadre de la fondation à un mandat de prestations, ce qui, aujourd'hui, n'est pas suffisamment le cas (voir ch. 3.1.2). Il va de soi que ce mandat de prestations doit juste indiquer un cadre et respecter l'autonomie de la fondation en matière de décisions de soutien stratégiques et opérationnelles; cette autonomie représente d'ailleurs un atout inhérent à la position de Pro Helvetia sur le plan institutionnel.

Les différentes bases légales de Pro Helvetia définissent des priorités diverses et variées pour le mandat de la fondation, ce qui ne fait que rendre encore plus indistincts les contours déjà flous de la fondation en ce qui concerne ses tâches. Ainsi, la LPH de 1965 interprète la présence culturelle à l'étranger au sens d'une promotion unilatérale du pays, tandis que des actes plus récents mettent l'accent sur un échange et des relations culturels avec l'étranger basés sur la réciprocité.<sup>18</sup>

L'article de la LPH sur le but de la fondation est rédigé dans un style désuet; il rappelle le contexte dans lequel a été créée la fondation, celui de la défense spirituelle du pays.

<sup>17</sup> Art. 2, al. 1 LPH.

<sup>18</sup> Conseil fédéral 1965, 1495; ordonnance sur les subventions, art. 1; Conseil fédéral 2003, 4405.

### 3.1.2 Pilotage politique et financier

Le financement de Pro Helvetia est assuré par un capital de 100 000 francs que lui octroie la Confédération; cette dernière lui alloue en outre des contributions annuelles dont le montant est fixé en règle générale tous les quatre ans.<sup>19</sup> Depuis la période 1981 à 1983, le Parlement approuve le crédit-cadre de Pro Helvetia pour la législature à venir sur la base d'un message concernant le financement, élaboré par le DFI. Ce message est fondé sur une requête de la fondation à l'attention du DFI, dans laquelle elle expose ses objectifs et ses besoins financiers pour la législature à venir. Il présente une évaluation des activités de la fondation pour la période qui vient de s'achever, des lignes directrices stratégiques et le cadre financier pour la prochaine période quadriennale.

#### *Appréciation*

Le pilotage politique et financier de Pro Helvetia au moyen d'un cadre financier défini pour quatre ans est considéré comme approprié par la majorité des personnes que nous avons interrogées. Cette période de quatre ans correspond à la pratique observée dans d'autres grandes fondations de la Confédération.<sup>20</sup> Certaines personnes émettent la critique selon laquelle l'examen annuel des crédits de quatre ans par le Parlement n'est pas adapté aux objectifs à long terme de la fondation et la fragilise inutilement sur le plan politique.

Tandis que les exigences posées à la fondation ne cessent de croître, les moyens disponibles ne suivent pas voire diminuent. C'est dans ce contexte que l'on peut comprendre les collaborateurs interrogés qui estiment que les moyens de Pro Helvetia sont insuffisants par rapport au mandat de la fondation. D'autres personnes indiquent que la dotation financière de la fondation est tout à fait comparable à celles d'institutions semblables à l'étranger. A notre avis, l'écart grandissant entre exigences et moyens implique avant tout un portefeuille limité, une stratégie d'encouragement sélective et des partenariats stratégiques ciblés pour des projets d'envergure.

Selon les résultats du sondage, un inconvénient de poids du pilotage actuel réside dans l'absence de coordination de la planification politique et financière de Pro Helvetia avec celle d'autres services de la Confédération investis d'activités culturelles. Le Parlement est confronté, dans le domaine culturel, à différents modèles de financement qui, alors qu'ils se chevauchent en termes de contenu, ne lui sont pas soumis ensemble.

Certains critiquent le fait que les instances politiques n'ont pas assez d'influence sur les domaines prioritaires et les contenus encouragés par la fondation. Notre analyse nous fait parvenir à une autre conclusion: dans le cadre des messages concernant le financement des activités de Pro Helvetia, le Conseil fédéral, le DFI et le Parlement ont la possibilité de spécifier les objectifs de la fondation durant une législature et de définir des priorités, mais ils n'en font quasiment pas usage. Les messages du Conseil fédéral pour les périodes 2000 à 2003 et 2004 à 2007 suivent de près les

<sup>19</sup> Art. 3, al. 1 LPH.

<sup>20</sup> Le FNS, par exemple.

requêtes de la fondation et donnent peu d'orientations propres.<sup>21</sup> La formulation des priorités d'action de Pro Helvetia demeure très générale et aucun objectif vérifiable concernant les effets n'est défini.

Toujours dans cet esprit, différents participants à notre sondage critiquent le rôle stratégique de l'autorité compétente qu'est l'OFC, qu'ils considèrent comme trop passif. Ils estiment que, par rapport à la fondation, l'office n'assume pas assez son mandat d'élaboration de la politique culturelle<sup>22</sup>. Toujours selon ces personnes, le Parlement utilise peu les possibilités de pilotage stratégique qui sont les siennes. Ainsi, le Conseil des Etats n'a quasiment pas débattu du message concernant le financement des activités de Pro Helvetia de 2004 à 2007<sup>23</sup> et, au sein du Conseil national, les débats se sont concentrés sur le montant approprié du crédit-cadre, les contenus à encourager n'étant évoqués qu'en marge, à l'image de l'exigence de soutien accru à la culture populaire. Dans ce contexte, nous situons un éventuel problème de pilotage de la fondation en premier lieu, non à l'échelon de la conception, mais à celui de la mise en œuvre par les autorités compétentes, à savoir, l'OFC.

Nous tenons à préciser qu'à nos yeux, une conduite stratégique active et le contrôle de l'efficacité de Pro Helvetia par les autorités responsables, d'une part, et une large autonomie de la fondation en ce qui concerne la mise en œuvre de son mandat, d'autre part, ne sont pas antagonistes, mais représentent les deux faces d'une même médaille. La fondation a besoin d'un cadre précis en matière de politique culturelle, au sein duquel elle peut agir indépendamment de toute influence sur des cas précis. De surcroît, elle a besoin – notamment pour sa propre légitimation! – d'un controlling stratégique professionnel, qui vérifie régulièrement si elle remplit le mandat de prestations qui lui est confié dans le domaine de la politique culturelle.

### 3.1.3 Partage des tâches avec d'autres services fédéraux

Durant des décennies, Pro Helvetia a constitué l'unique véritable institution fédérale dans le domaine culturel. Elle octroyait des subventions aux organisations culturelles, encourageait la création artistique sur la base de requêtes et réalisait ses propres projets.<sup>24</sup> Aujourd'hui, d'autres services fédéraux, dont certains sont dotés de budgets conséquents, accomplissent des tâches relevant de l'encouragement culturel, sinon au sens étroit, tout au moins au sens large du terme:<sup>25</sup>

- Créé en 1975, l'OFC dispose d'un budget de 210 millions de francs.<sup>26</sup> Il est l'autorité compétente pour toutes les questions de principe relevant de la politique culturelle. Il doit garantir les conditions permettant une création artistique indépendante et une offre culturelle variée, conserver le patrimoine

<sup>21</sup> Dans le message pour la période 2000 à 2003, le Conseil fédéral mettait l'accent sur l'encouragement de la compréhension entre les différentes régions et les différents milieux du pays ainsi que sur les échanges culturels avec l'étranger; dans le message 2004–2007, il réduit de près de 25 % le budget demandé par la fondation et renonce à deux domaines prioritaires proposés par PH. Voir Conseil fédéral 1999 et 2003 ainsi que NZZ du 30.5.2003, 15.

<sup>22</sup> Voir art. 6, al. 3a de l'ordonnance sur l'organisation du DFI.

<sup>23</sup> 03.043 - Bulletin officiel – Conseil national du 25.9.03 et Conseil des Etats du 16.12.03.

<sup>24</sup> C'est ainsi qu'elle a organisé, par exemple, l'exposition nationale de 1964.

<sup>25</sup> Voir les lois fédérales pertinentes, les ordonnances sur l'organisation du DFI et du DFAE ainsi que Pro Helvetia 2005a, 76 et suiv.

<sup>26</sup> Budget 2005.

culturel, encourager les échanges culturels ainsi que la compréhension entre les communautés linguistiques et culturelles. L'OFC est notamment chargé de l'élaboration des textes de loi dans le domaine culturel, il encourage la création artistique et soutient les institutions qui ont pour mission de collecter, conserver ou rendre accessibles les biens culturels. Doté d'un budget annuel de 35,5 millions de francs (2005), l'encouragement du cinéma est rattaché à l'OFC.

- La *Direction du développement et de la coopération (DDC)* est l'agence fédérale d'aide au développement. Avec un budget annuel de 2,9 millions de francs<sup>27</sup>, la DDC informe sur son mandat par le biais de manifestations culturelles organisées en Suisse; elle sensibilise la population à la réalité dans les pays en développement et, dans le cadre des échanges culturels, elle met à la disposition des artistes de ces pays des possibilités de présentation de leurs œuvres. Pour les projets socioculturels à l'étranger, la DDC dispose chaque année de 8,9 millions de francs supplémentaires.
- Créée en 2000, *Présence Suisse (PRS)* est dotée d'un budget annuel de 10,3 millions de francs, dont, d'après une estimation approximative, près de 1,5 million ont des effets indirects sur des projets culturels.<sup>28</sup> Chargée de valoriser l'image de la Suisse, PRS doit diffuser des informations sur la Suisse, susciter à l'étranger compréhension et sympathie pour le pays et mettre en valeur sa diversité et ses attraits. A cette fin, PRS collabore avec différents partenaires publics et privés. PRS ne se perçoit pas comme un service d'encouragement de la culture; en qualité d'organe transversal, elle a pour mission de représenter la Suisse dans son ensemble. Dans la mesure où la culture est un facteur important pour l'image et où PRS encourage la présence à l'étranger d'institutions culturelles et d'artistes suisses, nous estimons qu'il est justifié de l'intégrer dans le système d'encouragement fédéral de la culture au sens large du terme.<sup>29</sup>
- Enfin, doté d'un budget annuel de 1,5 million de francs<sup>30</sup>, le *Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC)*<sup>31</sup> soutient les activités culturelles des représentations suisses à l'étranger et est chargé de garantir leur efficacité, leur qualité et leur cohérence. Il participe à la formation du personnel des ambassades et, à la demande des représentations à l'étranger, il réalise des projets culturels sur place.<sup>32</sup> Par ailleurs, le CCC développe ses propres projets culturels, qu'il propose aux représentations à l'étranger. Enfin, il soutient également des activités culturelles en Suisse dans le cadre du mandat d'information du DFAE conformément à l'art. 1, al. 2d de l'ordonnance sur l'organisation du Département.

<sup>27</sup> Budget 2005, sans les frais de personnel et autres frais d'exploitation.

<sup>28</sup> Budget 2005, sans les frais de personnel et autres frais d'exploitation. PRS a succédé à l'ancienne Commission de coordination pour la présence de la Suisse à l'étranger.

<sup>29</sup> Voir aussi le Conseil fédéral (2003) et le projet de LEC / LPH en consultation.

<sup>30</sup> Budget 2005, sans les frais de personnel et autres frais d'exploitation.

<sup>31</sup> Créé en 2004, en remplacement de l'ancienne section Culture et UNESCO au sein de la Division politique III de la Direction politique du DFAE.

<sup>32</sup> Des expositions, p. ex. Le CCC peut modifier ou rejeter des requêtes des représentations à l'étranger lorsque les projets ne correspondent pas aux lignes directrices du DFAE.

## *Appréciation*

Plusieurs interlocuteurs du CPA déplorent que, ces dernières décennies, Pro Helvetia ait perdu la place privilégiée qu'elle occupait au sein de l'encouragement de la culture et que d'autres services fédéraux, en particulier l'OFC, plus récent qu'elle, aient empiété sur son domaine de compétence.<sup>33</sup> Selon certaines personnes interrogées, Pro Helvetia a sa part de responsabilité dans cette évolution, étant donné qu'elle n'a pas su consolider sa position par le biais d'une stratégie proactive et qu'elle n'a pas préservé de façon suffisamment efficace ses intérêts dans le domaine politique. Différentes personnes soulignent que la fondation n'a plus d'appui politique.

L'actuel système d'encouragement public de la culture a évolué au fil du temps et présente des chevauchements. Selon plusieurs interlocuteurs, la répartition des tâches entre Pro Helvetia et d'autres instances n'est pas claire ni appropriée, ce que nous nous attachons maintenant à exposer brièvement à l'aide des exemples ci-dessous.<sup>34</sup>

### *a. Interface Pro Helvetia – OFC*

Dans le domaine des arts visuels, par exemple, l'OFC organise des concours, distribue des prix, propose des ateliers à l'étranger, soutient des projets dans le domaine des nouveaux médias ou apporte des contributions suisses à des expositions internationales. Pro Helvetia soutient elle aussi la production et la diffusion d'œuvres relevant des arts visuels et accorde une place importante à l'encouragement des nouveaux médias.

Dans le domaine de la danse, Pro Helvetia et l'OFC ont lancé, en collaboration avec d'autres services d'encouragement, un projet ayant pour objectif d'améliorer les conditions-cadres et la qualité de la danse en Suisse.

Concernant le cinéma, l'encouragement de la production revient à l'OFC, la promotion et la diffusion d'œuvres cinématographiques existantes sont soutenues par les deux institutions, par exemple à travers le financement conjoint de l'association de promotion SWISS FILMS.

Dans le domaine de la littérature, Pro Helvetia soutenait jusqu'à récemment (elle s'est laissé un «délai de réflexion» en 2005) la vente d'ouvrages suisses à l'étranger au moyen de primes aux maisons d'édition, l'OFC encourageant la présence de maisons d'édition suisses à des foires du livre internationales.

### *b. Interface Pro Helvetia – DDC*

Il existe entre la DDC et Pro Helvetia des chevauchements dans le domaine des échanges culturels et du dialogue culturel dans les pays en développement et en transition. La DDC soutient notamment des manifestations en Suisse qui présentent la production artistique dans des pays en développement (festivals de cinéma, manifestations musicales ou littéraires, p. ex.) De son côté, Pro Helvetia encourage les pays en développement en soutenant les coproductions ainsi que leur diffusion en Suisse et à l'étranger. Les deux organisations financent conjointement le Fonds pour

<sup>33</sup> Les données financières présentées dans l'illustration 1 le montrent clairement: le budget de l'OFC est six fois plus important que celui de Pro Helvetia.

<sup>34</sup> Outre les procès-verbaux des entretiens, les explications ci-après s'appuient sur les sites Internet et les rapports annuels des organisations concernées, sur les textes de loi et accords pertinents ainsi que sur la publication Pro Helvetia 2005a.

les cultures du Sud, qui soutient les productions d'artistes d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie ainsi que des manifestations correspondantes en Suisse.

La répartition des tâches entre la DDC et Pro Helvetia se caractérisait par des problèmes d'interfaces et des doublons en termes de financement; les compétences ont cependant été réglées dans le cadre d'un accord conclu en 2003.<sup>35</sup> Ce dernier semble fonctionner dans la pratique, il est toutefois fort complexe pour les personnes extérieures, comme l'illustre l'extrait ci-après:

- La DDC soutient les manifestations en Suisse qui représentent la diversité de la production artistique dans les pays du Sud et renforcent leur présence en Suisse.
- Pro Helvetia soutient, en Suisse et à l'étranger, des coproductions entre artistes suisses et artistes de pays du Sud, y compris leur diffusion en Suisse et à l'étranger. Si une coproduction de ce type est présentée dans le cadre de l'une des manifestations citées plus haut, elle relève de la compétence de la DDC.
- Les manifestations mixtes, qui mettent l'accent sur une culture du Sud, sont soutenues par la DDC, celles qui présentent en premier lieu la culture de pays industrialisés le sont par Pro Helvetia.
- Des exceptions sont possibles après concertation.

Par ailleurs, Pro Helvetia met en œuvre, sur mandat de la DDC et avec des moyens de celle-ci, le Programme culturel suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine (SCP), qui soutient des projets culturels dans ces pays. Nous y reviendrons au ch. 3.2.4.

### *c. Interface Pro Helvetia – PRS*

La collaboration entre Pro Helvetia et PRS est réglée dans le cadre d'un accord, conclu en 2001, qui délimite clairement les compétences des deux institutions.<sup>36</sup> Il prévoit que PRS soutient des projets réalisés à l'étranger par des artistes suisses dès lors que ceux-ci sont importants pour la réalisation de son mandat et ne reçoivent pas d'aide d'un autre service. Dans le cas d'une collaboration, PRS se concentre sur la mise à disposition de la plate-forme et la promotion de l'événement, Pro Helvetia étant chargée du contenu artistique.

Plusieurs personnes interrogées dans le cadre de notre sondage ont tenu à préciser que la promotion de l'image de la Suisse et les échanges culturels internationaux sont deux aspects distincts, qui doivent être séparés sur le plan institutionnel, même si, au cas par cas, des partenariats stratégiques intéressants peuvent voir le jour. On comprend donc que ces personnes réagissent avec le plus grand scepticisme à l'esquisse récente faite par le Secrétariat d'Etat à l'économie d'une intégration des activités de Pro Helvetia à l'étranger dans une société de gestion œuvrant pour la promotion de l'image du pays<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Accord sur la répartition des compétences et des tâches entre Pro Helvetia et la DDC (existe uniquement en allemand).

<sup>36</sup> Accord entre PRS et PH réglant les modalités de la collaboration et la répartition des compétences entre les deux organisations.

<sup>37</sup> Voir le scénario «Intégration du domaine élargi» dans l'étude du SECO, 2005.

#### *d. Interface Pro Helvetia – CCC*

Le CCC soutient l'activité culturelle des représentations suisses à l'étranger, Pro Helvetia se percevant comme le partenaire des ambassades pour leurs projets culturels, les requêtes de ces dernières donnant une impulsion importante aux activités de la fondation à l'étranger. Cette structure parallèle évidente a donné lieu à des tensions, auxquelles les départements compétents, le DFI et le DFAE, ont réagi à l'été 2005 par un accord.<sup>38</sup> Selon cet accord, les représentations à l'étranger s'adressent à Pro Helvetia pour des projets d'une certaine ampleur et au CCC pour des projets plus modestes.<sup>39</sup> Les détails sont réglés dans des dispositions d'exécution séparées, lesquelles contiennent plusieurs exceptions. Cette monture complexe n'apporte pas de réponse à la contradiction qui réside dans le fait que, conformément à son mandat, le CCC doit garantir la cohérence des activités culturelles des représentations suisses à l'étranger alors que les projets culturels d'une certaine envergure ne font plus partie de son domaine de compétence. De nombreuses personnes interrogées considèrent que le CCC n'est pas nécessaire du tout en tant que prestataire pour les projets culturels des représentations suisses à l'étranger et ajoutent que les projets importants devraient être financés par Pro Helvetia et les projets plus modestes par les représentations à l'étranger, sur la base d'une enveloppe budgétaire.

*Tableau 1*

#### **Activités de Pro Helvetia se chevauchant avec celles d'autres services fédéraux**

Organisation partenaire	Activités se chevauchant
OFC	Soutien de la production artistique en Suisse Diffusion de biens culturels en Suisse et à l'étranger Soutien des échanges culturels en Suisse et à l'étranger
DDC	Soutien de la production artistique dans les pays en développement Promotion du dialogue culturel avec les pays en développement
PRS	Représentation de la Suisse à l'étranger et promotion de son image notamment par le biais de la culture
CCC	Soutien des représentations suisses à l'étranger dans le domaine des activités culturelles à l'étranger

*Source:* CPA 2006

Dans la pratique, une répartition pragmatique des tâches a certes en partie été effectuée entre Pro Helvetia et d'autres services fédéraux investis d'une mission culturelle; nous y reviendrons brièvement au ch. 3.2.6. Toutefois, nous sommes d'avis que cela ne change rien au fait que l'encouragement fédéral de la culture comprend un nombre trop important d'acteurs dont les mandats se chevauchent parfois. Il en résulte des frais de coordination accrus, le risque d'actions menées en parallèle, un

<sup>38</sup> DFI/DFAE, 2005: Bases et procédures de la collaboration en matière culturelle à l'étranger.

<sup>39</sup> Le seuil se situe à 10 000 francs par projet.

manque de transparence et des complications lors du pilotage politique transversal des activités culturelles de la Confédération.<sup>40</sup>

### **3.1.4 Partage des tâches avec les cantons, les communes et le secteur privé**

Bien que l'art. 69 Cst. confère à la Confédération davantage de compétences dans le domaine culturel, ce dernier demeure avant tout du ressort des cantons. Selon le Conseil fédéral, le (double) principe de subsidiarité s'applique: il y a promotion publique uniquement lorsque la promotion privée ne suffit pas et l'Etat intervient exclusivement quand l'échelon inférieur immédiat est surchargé.<sup>41</sup>

Ces 40 dernières années, la plupart des cantons ainsi que de nombreuses villes ont fondé leurs propres institutions d'encouragement de la culture, lequel porte principalement sur les musées, la musique, le théâtre et la danse.<sup>42</sup> Conformément à l'illustration 1, le budget annuel de l'ensemble des cantons pour la culture s'est élevé en 2002 à 823 millions de francs, celui des villes et communes à 873 millions de francs, avec des dépenses par habitant qui varient selon les villes et communes et qui sont particulièrement élevées dans les régions urbaines.<sup>43</sup> En vue d'une meilleure coordination, plusieurs villes se sont regroupées, dès 1970, au sein de la Conférence des villes suisses en matière culturelle (CVSG), et, en 1986, la Conférence des délégués cantonaux aux affaires culturelles (CDAC), un organe de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, a été fondée.

La Suisse compte en outre près de 1500 fondations culturelles privées, qui, tantôt développent elles-mêmes des activités culturelles, tantôt soutiennent les artistes sur la base de requêtes. Si, jadis, les fondations étaient souvent érigées par des donateurs privés dans l'esprit du mécénat, de grandes entreprises se sont mises, à partir des années 1950, à créer leurs propres fondations culturelles. A l'échelle internationale, le nombre de fondations en Suisse est certes élevé, mais la plupart d'entre elles disposent d'un capital relativement faible.

#### *Appréciation*

A notre avis, la structure fédéraliste de l'encouragement culturel et les fonds modestes de Pro Helvetia comparés aux moyens cumulés des cantons et des communes impliquent une définition plus précise du mandat de la fondation et une délimitation par rapport aux services décentralisés<sup>44</sup>. Comme au niveau de la Confédération, la loi reste floue sur la répartition des tâches entre Pro Helvetia et les services

<sup>40</sup> Les services concernés de l'administration fédérale contestent cette représentation dans son intégralité ou en grande partie. Ils sont d'avis que l'actuel partage des tâches a fait ses preuves au sein du système fédéral d'encouragement de la culture, qu'il nécessite tout au mieux des optimisations ponctuelles.

<sup>41</sup> Conseil fédéral 2003, 4400. Voir aussi Kessler 1993, 130.

<sup>42</sup> Par la suite, nous nous appuyons notamment sur l'utile récapitulatif proposé dans Pro Helvetia 2005a.

<sup>43</sup> Ainsi, en 2002, la ville de Genève a dépensé 890 francs par habitant, Lugano 422 francs et Saint-Gall 197 francs. Bâle-Ville consacre près de 5 % de ses recettes fiscales à la culture.

<sup>44</sup> C'est-à-dire une délimitation des services privés, communaux et cantonaux par rapport à ceux de la Confédération.

d'encouragement des cantons, des communes et du secteur privé. La LPH<sup>45</sup> stipule uniquement que la fondation de la Confédération doit encourager la création artistiques en s'appuyant sur les forces vives des cantons et qu'elle exécute son programme en collaboration avec les institutions ou associations culturelles existantes, dont elle cherche à coordonner l'activité. Elle agit par elle-même uniquement si de telles institutions font défaut ou ne sont pas à même de remplir ces tâches. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que, dans la pratique, le principe de subsidiarité si souvent évoqué ne fonctionne que de manière restreinte dans les relations entre Pro Helvetia et les services décentralisés d'encouragement de la culture, comme nous le montrerons de manière plus détaillée au ch. 3.2.6.

### 3.1.5 Structures

La LPH règle l'organisation générale de la fondation. Elle définit les quatre organes de Pro Helvetia, le mode d'élection de leurs membres ainsi que la durée de leur mandat, la taille de ces organes et certaines exigences concernant la composition du Conseil de fondation; enfin, elle réglemente le système de surveillance de la fondation.

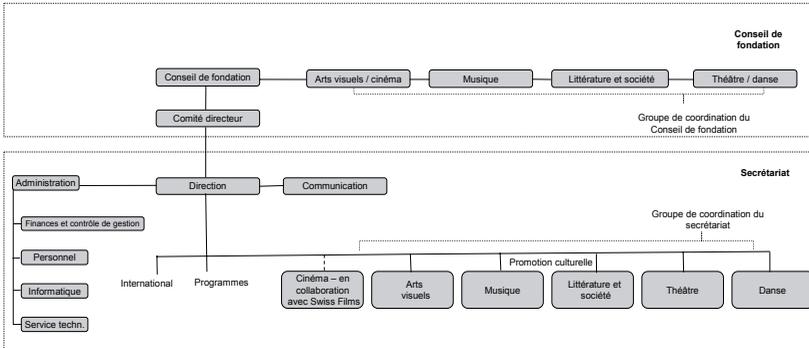
Dans le cadre du règlement interne de 2002, la fondation a défini une nouvelle structure sur la base des dispositions de la LPH mais aussi sur la base de son expérience en tant qu'organisation. Il est intéressant de noter que certaines dispositions d'un règlement somme toute récent ont de nouveau été modifiées en janvier 2005, dans le cadre de la dernière réforme interne en date, *Vision 70*. Cette réorganisation du secrétariat, initiée par la nouvelle direction, constitue une solution transitoire en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle LPH et vise en particulier la simplification des procédures, une orientation plus marquée sur les processus et davantage de cohérence.<sup>46</sup> Nous tentons ci-dessous de reproduire l'état le plus actuel de la structure de la fondation.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Aux termes de l'art. 2, al. 1b et al. 2 LPH.

<sup>46</sup> Pro Helvetia 2004a. Le document a été adopté par le Conseil de fondation et relu par l'OFC.

<sup>47</sup> Voir le règlement interne et Pro Helvetia 2004a.

## Organigramme de PH



Source: CPA 2006

- Le Conseil de fondation est l'organe suprême de Pro Helvetia. Ses membres, actuellement au nombre de 25, doivent représenter de manière appropriée les régions linguistiques, les milieux culturels et les domaines de la vie culturelle; ils sont nommés par le Conseil fédéral, sur proposition du DFI, pour une durée de quatre ans. Le Conseil de fondation se réunit en assemblée plénière au moins deux fois par an. Il définit les lignes directrices de l'action de la fondation et adopte la demande de budget ainsi que le rapport annuel à l'attention du DFI. Le Conseil de fondation désigne en son sein les membres du Comité directeur et des groupes de travail thématiques de la fondation ainsi que le directeur et d'autres responsables de Pro Helvetia.
- Le Comité directeur est actuellement composé de sept membres du Conseil de fondation; il veille à la mise en œuvre des lignes directrices définies par le Conseil de fondation. Il élabore notamment la demande de budget qui sera soumise au DFI, surveille la réalisation du programme annuel, se prononce sur les requêtes de subvention à partir d'un certain montant ainsi que sur certains projets de la fondation. Il s'assure que les activités de Pro Helvetia sont évaluées régulièrement et désigne le personnel du secrétariat lorsque ce dernier n'est pas nommé par le Conseil de fondation.
- Le Conseil de fondation comprend quatre groupes de travail spécialisés et un groupe de coordination. Les groupes de travail traitent les requêtes à partir d'un certain montant, élaborent des projets propres à la fondation et, avec le secrétariat, veillent à leur réalisation. Ils secondent en outre le Comité directeur pour les questions concernant leur domaine spécialisé lors de la formulation des priorités, du programme annuel et du budget, et évaluent les activités des divisions du secrétariat.
- Le secrétariat met en œuvre les décisions du Conseil de fondation et de ses groupes. Il peut, dans le cadre des objectifs stratégiques, soutenir de manière autonome des requêtes portant sur de petits montants ainsi que développer et mettre en œuvre des projets propres à la fondation. Depuis les dernières réorganisations effectuées dans le cadre de *Vision 70*, le secrétariat est com-

posé de la direction et de ses services ainsi que des trois secteurs International, Programmes et Promotion culturelle, ce dernier comprenant cinq divisions thématiques (plus la collaboration avec SWISS FILMS) et un groupe de coordination transversal.

### *Appréciation*

Concernant la représentation des disciplines artistiques et des régions linguistiques, la LPH assigne certes à Pro Helvetia des directives qui ont un large impact, mais elle ne répond pas à des questions essentielles concernant l'organisation. Par conséquent, nous ne pouvons approuver sans réserve la critique souvent entendue, selon laquelle la loi enserré la fondation dans un corset beaucoup trop étroit pour elle. Le Conseil de fondation aurait pu, dans le cadre légal en vigueur, doter Pro Helvetia d'une structure plus moderne, mais, à notre avis, il n'a pas utilisé cette marge de manœuvre de manière suffisante. Le règlement interne a même consolidé certains problèmes structurels de la fondation.<sup>48</sup>

Notre sondage a mis le doigt sur les problèmes structurels cruciaux que voici:

- Il n'existe pas de séparation claire entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles;<sup>49</sup> le personnel du secrétariat est nommé par le Conseil de fondation ou le Comité directeur, ce qui réduit sensiblement la marge de manœuvre du directeur.<sup>50</sup> Au lieu de se concentrer sur la direction stratégique de la fondation, les membres du Conseil de fondation, voire du Comité directeur, se prononcent sur certaines requêtes financières importantes; bien que des progrès aient été accomplis en 2002 à travers la valorisation du Comité directeur, direction stratégique et expertise ne sont pas encore suffisamment séparées.
- La taille du Conseil de fondation, définie dans la LPH, et les exigences qu'il doit remplir en termes de représentation géographique et thématique contribuent certes à appuyer sur une large base les décisions concernant les subventions. Mais elles font du Conseil de fondation un organe qui se caractérise par sa lourdeur et son manque de flexibilité et est influencé dans une large mesure par la pensée corporatiste de ses membres et la volonté qu'ont ceux-ci de défendre leurs intérêts; selon une grande majorité de nos interlocuteurs, l'organe suprême de la fondation n'a pas de vue d'ensemble et il tend au maintien de la situation actuelle; la valorisation du Comité directeur intervenue dans le cadre de la réforme interne a certes résolu une partie du problème, mais elle a aussi eu pour effet d'introduire une barrière entre le Comité directeur et le reste du Conseil de fondation.
- L'organisation par disciplines du Conseil de fondation et du secrétariat, que le règlement interne consolide, favorise les rivalités non productives entre les disciplines ainsi que la formation de ce que l'on pourrait appeler des axes entre les responsables des divisions et les membres des groupes de travail

<sup>48</sup> Nous sommes d'avis, par exemple, qu'il n'est pas impératif que les membres du Conseil de fondation se prononcent sur les requêtes de subventions.

<sup>49</sup> Un interlocuteur externe, qui dispose d'une longue expérience dans le domaine, souligne que bien avant l'entrée en fonction du personnel actuel de direction, le secrétariat déléguait au Conseil de fondation des décisions de portée moindre.

<sup>50</sup> Soulignons que cette compétence en termes de nomination est réglée dans la LPH même (art. 10).

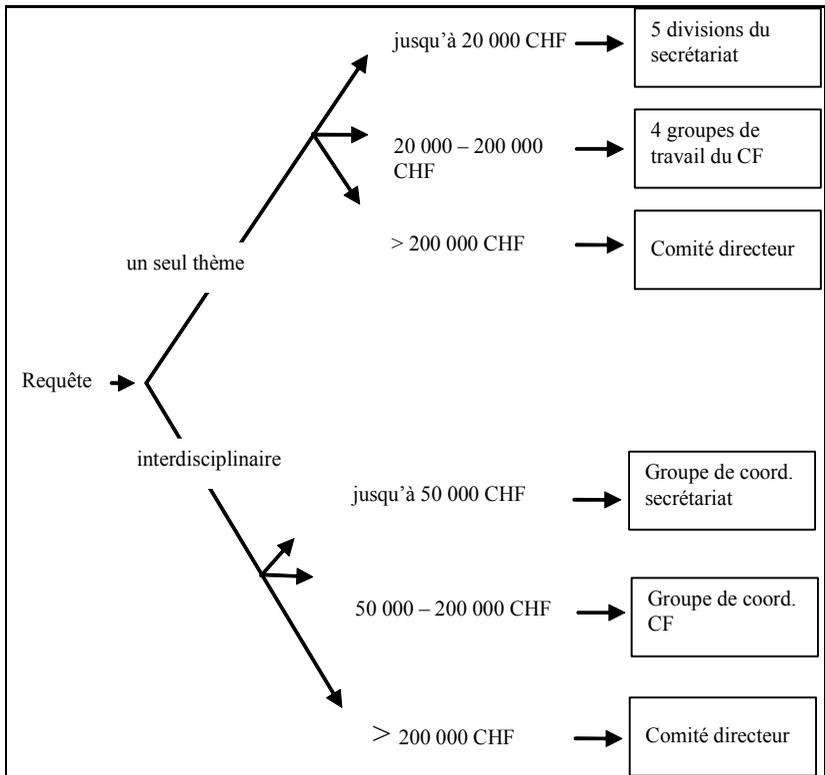
compétents; s'en référant aux deuxièmes, les premiers peuvent parfois contourner efficacement les instructions de la direction, ce qui complique la prise de décisions opérationnelles.

A notre avis, la toute récente réforme de la structure du secrétariat, menée dans le cadre de *Vision 70*, prend globalement la bonne direction; avec la création des secteurs Promotion culturelle, Programmes et International, l'organigramme fait apparaître pour la première fois les processus et produits-clés de la fondation. Dans le secteur Administration, les services centraux sont regroupés de façon appropriée. En revanche, de nouvelles rivalités et de nouveaux problèmes d'interface apparaissent entre les nouveaux secteurs, et l'organisation demeure trop complexe, ce que nous exposerons avec plus de précision aux ch. 3.2.1 et suiv. D'autres mesures telles que la synchronisation des processus décisionnels entre les secteurs Promotion et Programmes, la définition des compétences décisionnelles dans le secteur International ou une réduction plus forte du nombre de divisions du secrétariat n'ont pas recueilli une large adhésion, ce qui, selon Pro Helvetia, est notamment dû au fait que le DFI ne souhaitait pas de modification du règlement interne avant l'adoption de la nouvelle base légale de Pro Helvetia. Nous tenons toutefois à préciser que, de facto, les réformes accomplies dans le cadre de *Vision 70* dépassent parfois le règlement en vigueur.

### **3.1.6 Traitement des requêtes**

Aux termes de l'art. 11a LPH, la fondation définit dans un règlement la procédure relative à l'appréciation des requêtes. Sur cette base, le Conseil de fondation a édicté à l'été 2002 la nouvelle ordonnance concernant les subventions de Pro Helvetia, approuvée par le Conseil fédéral. Celle-ci définit les différents types de subventions et stipule que nul ne peut prétendre avoir droit aux subventions. Elle décrit les conditions générales devant être remplies pour obtenir des subventions et, en vue d'une délimitation claire par rapport à d'autres services d'encouragement, elle définit des lignes directrices très précises concernant les projets que la fondation entend encourager dans les différentes disciplines artistiques. L'art. 5, al. 3 de l'ordonnance sur les subventions précise qu'en Suisse, la fondation ne soutient des projets que si d'autres bailleurs de fonds les soutiennent également. Par ailleurs, l'ordonnance et le règlement interne règlent dans le détail les compétences et la procédure d'appréciation des requêtes, comme l'illustration 3 le montre.

### Compétences décisionnelles en matière d'appréciation des requêtes



Source: CPA 2006

#### Appréciation

Tout comme pour la composition des différents organes, la loi accorde une certaine liberté au Conseil de fondation en ce qui concerne la définition du déroulement du traitement des requêtes; celui-ci doit uniquement respecter les garanties relatives à la procédure stipulées aux art. 10 et 29 à 38 de la loi fédérale sur la procédure administrative.

Les dispositions relatives à la procédure contenues dans l'ordonnance sur les subventions et le règlement interne s'avèrent particulièrement complexes à mettre en pratique, comme le montre l'ill. 3. Sans compter les permanences, il existe au niveau du secrétariat et du Conseil de fondation pas moins de 12 centres de compétence qui, en fonction du contenu des requêtes et du montant demandé, sont compétents pour l'appréciation. Pour les demandes portant sur des montants plus importants et celles provenant de l'étranger, notamment, une même requête peut, dans certains cas, être

traitée par trois instances différentes; de notre point de vue, cette réglementation des compétences nuit à l'efficacité de l'appréciation des requêtes.

Selon nous, le fait que le Conseil de fondation ou les organes qui lui sont subordonnés prennent les décisions pour les requêtes d'un certain montant n'est pas sans poser problème, car ses membres actuels sont dans une large mesure des représentants des régions et des disciplines artistiques, ce qui tend à porter préjudice à une appréciation indépendante. A l'opposé des décisions prises au niveau du secrétariat, il en résulte, qui plus est pour les requêtes financières les plus importantes, une lacune sur le plan du contrôle, puisque, en dépit de règles de récusation, le Conseil de fondation ne peut contrôler l'indépendance de ses propres décisions que de façon limitée.

D'après les indications de la fondation, près de 85 % des requêtes de soutien ayant abouti étaient inférieures en 2005 au seuil des 20 000 francs<sup>51</sup> et relevaient donc du secrétariat.<sup>52</sup> Cet élément est positif sous l'aspect du double rôle du Conseil de fondation, critiqué plus haut; cependant, il est problématique, à nos yeux, qu'un petit cercle de collaborateurs du secrétariat employés à durée indéterminée puisse prendre des décisions, des années durant parfois, sur un aussi grand nombre de requêtes. Le risque existe de voir des routines s'installer et des préférences personnelles s'imposer. Nous revenons sur cet aspect dans l'analyse de la procédure, au ch. 3.2.2.2.

Globalement, nous avons l'impression que le règlement relatif aux compétences et la procédure concernant l'appréciation des requêtes sont compliqués et peu efficaces. Au sein de la Fondation culturelle allemande, par exemple, un jury interdisciplinaire et externe, composé de spécialistes, se prononce sur toutes les requêtes de soutien. Les demandes d'encouragement sont classées thématiquement par le secrétariat et transmises au jury, qui décide deux fois par an en procédant par élimination, sans possibilité de recours. Le jury est composé d'experts (artistes, organisateurs de manifestations culturelles) dans les domaines les plus variés, dont les décisions reposent sur des critères purement techniques. Ils sont remplacés tous les trois ans et perçoivent une indemnisation forfaitaire modeste. La Fondation culturelle allemande enregistre des frais généraux très faibles, notamment en raison de cette procédure.

### **3.1.7 Droit de recours**

Les décisions relatives à des requêtes d'un montant de 20 000 francs maximum peuvent faire l'objet d'un recours qui est déposé auprès du groupe de travail concerné au sein du Conseil de fondation. Les décisions concernant ce recours et toutes les autres décisions des organes de la fondation peuvent être contestées auprès de la Commission fédérale de recours pour la fondation Pro Helvetia; les décisions de cette commission sont définitives.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Voir tableau 3.

<sup>52</sup> En ce qui concerne le montant des subventions, toutefois, le secrétariat ne s'est prononcé en 2005 que sur près de 48 % des moyens alloués.

<sup>53</sup> Art. 21 f. ordonnance sur les subventions, en lien avec l'art. 11a LPH. La possibilité de contester les requêtes portant sur de petits montants a été introduite en 2002, dans le cadre de l'ordonnance concernant les subventions de la fondation.

### *Appréciation*

Nos interlocuteurs portent un jugement différencié sur le droit de recours. Les uns estiment que l'on peut y renoncer, tandis que, pour des raisons de protection juridique des requérants et de légitimation de la fondation, les autres le considèrent comme indispensable. Ces derniers sont toutefois eux aussi une majorité à penser que la protection en vigueur a une trop grande portée et ils avancent les frais administratifs qu'elle occasionne.<sup>54</sup> En outre, l'ordonnance sur les subventions et le guide à l'usage des requérants contiennent des données qui diffèrent en ce qui concerne l'objet exact des recours.<sup>55</sup>

L'introduction de la possibilité de recours plus informelle pour les requêtes portant sur de petits montants permet peut-être de réduire le nombre de recours formels déposés à l'encontre de Pro Helvetia, mais soulignons que, avant même l'introduction de cette possibilité, la commission recevait déjà un faible nombre de recours (voir le ch. 3.2.2.3). L'actuelle réglementation prévoit une protection plus complète pour les requêtes portant sur de petits montants que pour celles portant sur des montants plus importants, ce qui paraît illogique. Théoriquement, des recours relatifs à des requêtes portant sur de petits montants, qui ont été rejetées, peuvent être portés devant la Commission de recours, tandis que les décisions prises au niveau du Conseil de fondation pour des requêtes financières plus importantes doivent être contestées, sans possibilité de recours, directement auprès de la Commission de recours, aux jugements plus restrictifs. Dans la pratique, certains requérants contournent cette disposition en s'opposant également dans ces derniers cas à la décision prise. En recevant ces recours, Pro Helvetia contrevient, selon nous, aux dispositions légales.<sup>56</sup>

Nous exposons au ch. 3.2.2.3 la manière dont les acteurs utilisent, dans la pratique, les possibilités de recours.

### **3.1.8 Surveillance par les autorités**

Pro Helvetia est sous la surveillance du DFI et sous la haute surveillance du Conseil fédéral. Il s'agit de vérifier que la fondation respecte les dispositions de la LPH du règlement interne, et qu'elle utilise ses moyens financiers conformément au but qui est le sien. Le DFI, plus précisément l'OFC en tant qu'autorité compétente, approuvent chaque année le programme annuel, le budget, le rapport annuel et les comptes annuels de la fondation. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est l'organe de révision. Chaque année, il vérifie la conformité de la comptabilité et des comptes annuels avec les directives légales. Par ailleurs, le CDF s'exprime, dans le cadre de ses révisions, sur la gestion financière et le controlling de Pro Helvetia.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Un interlocuteur, collaborateur du secrétariat, indique que les motivations de requêtes ayant été rejetées représentent jusqu'à 5 % de son temps de travail. Cette valeur est cependant sensiblement supérieure à la moyenne relevée au ch. 3.2.2.3.

<sup>55</sup> Voir les requêtes portant sur des projets interdisciplinaires évoquées dans le guide, requêtes que l'ordonnance ne mentionne pas.

<sup>56</sup> En vertu de l'art. 11a al. 2 LPH et de l'art. 22 Ord. PH, les recours concernant des décisions d'organes du Conseil de fondation doivent être déposés auprès de la commission de recours.

<sup>57</sup> Contrôle fédéral des finances 1999 à 2005.

## *Appréciation*

Comme nous l'avons déjà exposé au ch. 3.1.2, nous sommes d'avis que les autorités compétentes doivent, d'une part respecter la réalisation autonome de son mandat par Pro Helvetia, d'autre part lui assigner des objectifs clairs en matière de politique culturelle et évaluer périodiquement leur degré de mise en œuvre. Par conséquent, nous pensons qu'actuellement, la surveillance exercée sur Pro Helvetia est insuffisante. Au vu de l'autonomie dont dispose la fondation, il est bien sûr correct de la part de l'OFC de ne pas contrôler le contenu de décisions relatives aux requêtes;<sup>58</sup> on déplore en revanche l'absence de contrôle fondé effectué par l'OFC pour vérifier que la fondation a réalisé son mandat légal et que le règlement interne au sens de l'art. 13 LPH a été respecté. Le bilan des activités de la fondation dressé dans le cadre de l'approbation annuelle du rapport annuel ou dans les messages quadriennaux sur le financement à l'attention du Parlement est très sommaire puisqu'il ne comporte que quelques lignes.<sup>59</sup> Au final, les organes de surveillance ne rendent pas service à la fondation en qui les responsables politiques ont de moins en moins confiance depuis quelques années.

Selon notre sondage, le contrôle exercé par les autorités sur Pro Helvetia est plutôt superficiel et repose en grande partie sur la confiance. Plusieurs personnes interrogées estiment que la surveillance exercée par l'OFC est réactive, en partie passive, et qu'elle intervient en réaction à des crises. Son dispositif actuel ne permet pas à l'office de mettre au jour d'éventuels privilèges entre membres de la fondation et requérants, et le traitement des requêtes n'est pas vérifié par sondages. Des stratégies et des instruments ainsi que des bases de données et des ressources en personnel font défaut pour une surveillance sérieuse et systématique exercée sur la fondation.

## **3.2 Activités de mise en œuvre et résultats**

Après avoir présenté au ch. 3.1 le cadre conceptuel dans lequel évolue Pro Helvetia, nous souhaitons nous pencher sur les stratégies et les procédures que la fondation utilise dans ce cadre ainsi que sur les résultats qui en découlent.

### **3.2.1 Portefeuille et stratégie d'encouragement**

Pro Helvetia remplit son mandat en premier lieu par le biais d'aides financières attribuées sur requête, de programmes qui lui sont propres et de l'exploitation d'un réseau de permanences. Dans la nouvelle structure, ces «produits-clés» sont rattachés à trois secteurs. Avant l'examen des activités, voici quelques observations générales sur le portefeuille et la stratégie d'encouragement de Pro Helvetia.

<sup>58</sup> Note de l'OFC du 7.11.2005 à l'attention du CPA.

<sup>59</sup> Dans le message sur le financement de 2004 à 2007, le Conseil fédéral estime que la fondation a rempli son mandat légal et réalisé dans une grande mesure les priorités définies pour la période écoulée (2003, p. 4412 et 4419); dans le message sur le financement de 2000 à 2003, il critique certes le fait que la fondation n'a pas entièrement rempli son mandat légal durant la période écoulée, ce qu'il met cependant uniquement sur le compte d'un manque de moyens (1999, p. 7043).

## *Appréciation*

Outre ses missions principales de soutien accordé sur requête, de réalisation de ses propres programmes et d'exploitation de permanences, Pro Helvetia accomplit de nombreuses autres activités. A titre d'exemple, elle gère, sur mandat de la DDC, le Programme culturel suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine,<sup>60</sup> elle siège au sein de divers organes, commissions et jurys, elle est active sur le plan de la politique culturelle, elle édite pas moins de six publications différentes et fournit des services conseils détaillés. Jusqu'en 2005, elle effectuait également un travail de base (socio)culturel dans les villes et les régions et soutenait l'importation d'œuvres artistiques.<sup>61</sup>

Bien que certains domaines et activités aient été abandonnés ces derniers temps, le portefeuille de Pro Helvetia semble être encore surchargé et trop peu concentré sur les missions principales définies plus haut. Selon ses propres indications<sup>62</sup>, la fondation a consacré en 2003 près de 40 % de ses ressources en personnel à des activités de service conseil, d'information et de mise en réseau, lesquelles n'avaient pas de lien direct avec le traitement de requêtes ou les programmes réalisés par la fondation. D'après les résultats de notre sondage, cette charge de travail peut difficilement être réduite si la fondation veut conserver son statut de centre de compétence. Nous ne pouvons partager ce point de vue: même si la fondation est une plate-forme d'information importante et possède un savoir-faire déterminant, nous pensons que la charge de travail consacrée au service conseil et à l'information est trop élevée.

Même après cinq ans de réformes internes, Pro Helvetia ne dispose toujours pas de stratégie globale qui résumerait en quelques pages son positionnement dans l'environnement de la politique culturelle et les objectifs premiers qu'elle poursuit. Il existe certes différentes formulations stratégiques, par exemple dans les requêtes de financement, les documents sur Vision 70 ou dans le domaine des activités à l'étranger, mais ces éléments ne sont pas regroupés dans une stratégie globale et leur importance pour l'ensemble de l'organisation demeure floue. Ainsi, à lui seul, le titre de principes fondamentaux tels que «Sätze und Gegensätze» («Thèses et anti-thèses»; existe uniquement en allemand) exprime toute l'ambivalence typique de Pro Helvetia en matière de questions stratégiques. De nombreux textes sont trop complexes, provisoires et parfois incohérents. Ainsi, l'ordonnance sur les subventions contient des indications relativement claires sur les critères généraux qu'utilise Pro Helvetia en matière de promotion et sur ce qu'elle soutient dans les différentes disciplines. Or, ces principes ne concordent pas tous avec ceux présentés à l'attention des requérants sur le site Internet de la fondation.<sup>63</sup> De même, nous constatons des incohérences entre la ligne directrice relative au déroulement de la planification stratégique pour les programmes de la fondation et les indications correspondantes contenues dans le manuel à l'attention des permanences, approuvé à peu près à la même date. Ces incohérences sont pour nous le signe d'un processus d'élaboration d'une stratégie fortement décentralisé et influencé par différents domaines et disciplines et d'une direction stratégique plutôt faible de la part du Conseil de fondation.

60 Voir le ch. 3.2.4.

61 Concernant le portefeuille, voir aussi Holland 2002, 166 et suiv.

62 Conseil fédéral 2003, p. 4513.

63 [www.pro-helvetia.ch](http://www.pro-helvetia.ch) → Promotion → Principes.

### **3.2.2 Soutien accordé sur requête**

Sur le plan financier, le principal instrument de promotion de Pro Helvetia consiste en des contributions à des œuvres et des projets, accordées sur requête. Ce chapitre a pour but de présenter quelques exemples de répartition des moyens demandés. Il contient par ailleurs une analyse du processus interne de promotion et de la gestion concrète des recours en cas de décision négative.

#### **3.2.2.1 Analyse de la répartition des subventions**

En 2005, la fondation a traité dans son domaine d'activité classique pas moins de 3050 demandes de soutien, auxquelles se sont ajoutées près de 1050 requêtes traitées dans le cadre du SCP ou de SWISS FILMS. Au total, Pro Helvetia a accordé sur requête des subventions d'un montant de près de 16,6 millions de francs en 2005.<sup>64</sup>

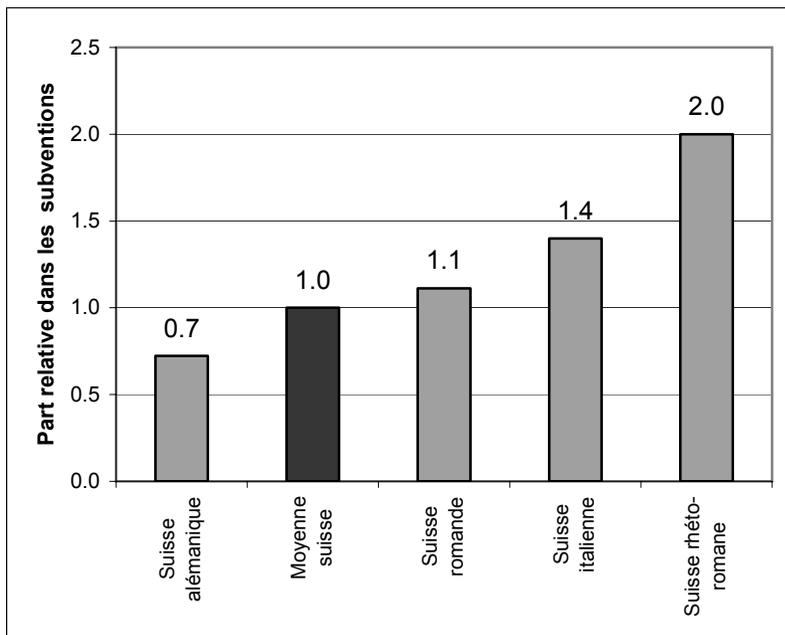
##### *Appréciation*

37 % des projets soutenus par Pro Helvetia en 2005 ont été réalisés en Suisse; le reste concerne toutes les régions du monde. S'agissant des moyens, 39 % des montants totaux ont été accordés en Suisse. Etant donné que le politique n'a formulé aucun objectif en la matière, nous ne pouvons vérifier si ce rapport est approprié. Il est intéressant de relever que, selon le point de vue politique, la part des moyens accordés à l'étranger est considérée comme trop élevée ou comme trop faible. De telles ambivalences pourraient être évitées à l'avenir si la part de la promotion en Suisse et à l'étranger était définie dans le mandat de prestations de la fondation.

Concernant la répartition des moyens accordés en Suisse en 2005, 59 % sont allés en Suisse alémanique, 25 % en Suisse romande, 8 % en Suisse italienne et 2 % en Suisse rhéto-romane. Six pour cent des projets soutenus concernaient plus d'une région. Comme les années passées, les régions minoritaires ont été favorisées par rapport à la Suisse alémanique. Basée sur des données de 2004, l'illustration 4 montre la part relative des moyens accordés par région linguistique.

<sup>64</sup> Par la suite, nous nous basons sur le rapport annuel 2005 de Pro Helvetia, sur les comptes 2004 conformément à la planification financière 2003-8 du 12.12.2005 ainsi que sur différentes analyses de la répartition effectuées par Pro Helvetia à l'attention du CPA. Pour des raisons de problèmes statistiques d'attribution, les chiffres présentés varient parfois considérablement les uns des autres en fonction de la base de données.

### Part des soutiens attribués en Suisse sur requête en 2004, selon les régions linguistiques



Source: CPA, d'après des données de Pro Helvetia

Concernant la répartition des subventions en Suisse selon les disciplines, la plupart des moyens ont été attribués en 2004<sup>65</sup>, comme les années précédentes, au domaine littéraire, suivi du théâtre, de la musique, de la danse et du cinéma; les arts visuels ne perçoivent qu'un peu plus de 10 % des subventions, ce qui est peut-être dû à la forte position de l'OFC dans ce domaine. La part des subventions allant aux projets interdisciplinaires est particulièrement faible; tandis que quelques artistes interrogés dans le cadre de notre sondage déplorent l'absence de fonds de subventions, Pro Helvetia explique ce faible taux par la faible demande; selon les indications de la fondation, seule la moitié du budget réservé aux projets interdisciplinaires a été utilisée en 2005!

<sup>65</sup> Pour 2005, nous ne disposons d'aucune donnée en la matière. Les données disponibles ne permettent aucune ventilation par discipline des subventions versées à l'étranger.

**Subventions octroyées en Suisse sur requête, en 2004, selon les disciplines**

Discipline	Subventions en milliers de francs	en %
Littérature	2028	23,9
Théâtre	1544	18,2
Musique	1351	15,9
Danse	1206	14,2
Cinéma	1007	11,9
Arts visuels	890	10,5
Projets interdisciplinaires	453	5
<b>Total</b>	<b>8479</b>	<b>100</b>

*Source:* CPA, d'après des données de Pro Helvetia

Le taux de requêtes retenues par Pro Helvetia est en baisse depuis des années. Comme l'année précédente, il était de 47 % en 2005, soit un résultat comparable à celui d'autres institutions suisses d'encouragement telles que le Fonds national. Ces dernières décennies, le montant moyen accordé par requête est en baisse constante, notamment en raison d'un nombre de requêtes en augmentation, et s'est élevé en 2005 à 17 800 francs.<sup>66</sup> Les résultats sont différents pour la Fondation culturelle allemande, qui, certes, approuve un nombre plus restreint de requêtes, mais accorde des subventions d'un montant beaucoup plus élevé.<sup>67</sup> Notre analyse se voit confirmée par les résultats du sondage, selon lequel des montants de plus en plus faibles sont alloués à un nombre de requérants de plus en plus important. Tandis que, au vu du soutien insuffisant accordé par d'autres services, les artistes interrogés, notamment, approuvent cet encouragement selon le «principe de l'arrosage», d'autres critiquent une diversité trop importante et déplorent l'absence de priorités ainsi que d'encouragement de l'excellence. Nous penchons en faveur de ce deuxième avis; la part relativement modeste de Pro Helvetia dans le système d'encouragement suisse de la culture laisse suggérer que les moyens devraient être concentrés sur quelques projets. La fondation elle-même fait souvent l'expérience selon laquelle «concentrer les subventions sur quelques projets prometteurs, pendant quelques années, produit de meilleurs résultats et a un effet plus durable que de saupoudrer les subventions (...) sur plusieurs petits projets».<sup>68</sup> Jusqu'à présent, ce point de vue n'a cependant pas été transposé dans la stratégie d'encouragement.

Le tableau 3 fait apparaître la part particulièrement importante des petites subventions. En 2005, Pro Helvetia a encouragé près de 70 % des requêtes soutenues par le biais d'un montant de 10 000 francs maximum. Ce nombre élevé de requêtes n'a pourtant représenté que près de 25 % du montant total alloué. Etant donné que les

<sup>66</sup> Données provisoires sur la base du rapport financier du secrétariat au 30.6.2005, à l'attention du Comité directeur.

<sup>67</sup> Le taux de requêtes retenues est de 12,4 %, le montant moyen alloué s'élève à 100 000 euros par requête en 2005.

<sup>68</sup> Pro Helvetia 2005a, 55.

requêtes de moindre importance ne peuvent être traitées selon une procédure simplifiée (sans possibilités de recours, p. ex.), leur traitement occasionne une charge de travail disproportionnée par rapport au volume de subventions.

Tableau 3

**Subventions allouées en 2005 sur la base d'une requête, par ordre de grandeur**

Montant demandé en CHF	Nombre de requêtes	en %	Subventions en milliers de CHF	en %
0 – 2500	298	23,5	500	3
2501 – 5000	303	23,9	1 200	7,2
5001 – 10 000	281	22,2	2 300	13,9
10 001 – 20 000	230	18,1	3 900	23,5
20 001 – 50 000	125	9,9	4 200	25,3
50 001 – 200 000	28	2,2	2 700	16,2
> 200 000	3	0,2	1 800	10,8
<b>Total</b>	<b>1268</b>	<b>100</b>	<b>16 600</b>	<b>100</b>

*Source:* CPA, d'après des données de Pro Helvetia 2006, 12; les requêtes grisées dépendent de la décision des groupes de travail du Conseil de fondation ou du Comité directeur, les autres, du secrétariat.

Les données disponibles ne permettent pas un examen fondé de la critique, selon laquelle un cercle limité d'«habités» profite des subventions de la fondation<sup>69</sup>. Des analyses de Pro Helvetia à l'attention du CPA sur les données relatives aux requêtes montrent que près d'un cinquième des requérants qui ont été soutenus financièrement par Pro Helvetia en 2004 l'avaient déjà été au moins une fois entre 2001 et 2003<sup>70</sup>. Selon les personnes internes à la fondation que nous avons interrogées, le pool des bénéficiaires de Pro Helvetia est limité; dans les domaines de la danse et de la littérature, en particulier, la part des «habités» semble être relativement élevée.

En complément de ces analyses de données, il ressort de notre sondage que Pro Helvetia a tendance à se référer à une notion de l'art restreinte et élitiste et encourage trop peu la culture de masse, ce qui la rend moins attrayante comme partenaire des ambassades suisses.<sup>71</sup> Outre les vedettes, les nouveaux venus ne semblent pas avoir la tâche facile avec la fondation; d'ailleurs, les artistes interrogés ne sont pas les seuls à exiger d'elle qu'elle prenne davantage de risques et crée une catégorie de subventions destinées aux nouveaux venus présentant un potentiel important.

<sup>69</sup> Voir, p. ex., ecos 2005, 33.

<sup>70</sup> Les données ne permettent pas de calcul plus précis sur le nombre de fois qu'un requérant a été soutenu durant la période donnée. Pro Helvetia indique par ailleurs que les requérants ne sont pas toujours les artistes encouragés financièrement (p. ex., lorsque des institutions d'encouragement de la culture ou de formation sont les requérants).

<sup>71</sup> Deux personnes interrogées supposent même que cela explique la mise en place de structures parallèles au sein du DFAE.

### 3.2.2.2 Analyse du processus

Au sein du secrétariat, un service doté de près de 22 postes à temps plein est chargé de traiter les requêtes de soutien.<sup>72</sup>

#### *Appréciation*

Selon notre sondage, Pro Helvetia gère les requêtes avec compétence et professionnalisme.<sup>73</sup> Toutefois, plusieurs personnes déplorent que l'appréciation des requêtes ne soit pas toujours claire et dépende parfois fortement des préférences des collaborateurs du secrétariat et du Conseil de fondation.<sup>74</sup> En dépit d'une organisation de plus en plus axée sur les processus, on constate encore au sein des divisions une tendance à penser de manière compartimentée et des déficits de coordination pour les projets interdisciplinaires. Quelques requérants reprochent au personnel de la fondation une mauvaise connaissance du milieu artistique et des motifs invraisemblables pour des requêtes rejetées,<sup>75</sup> tandis que d'autres personnes émettent à ce sujet un jugement nettement plus positif.

La présente étude ne peut ni confirmer ni infirmer le reproche selon lequel le facteur relationnel joue un rôle important dans les décisions d'encouragement de Pro Helvetia<sup>76</sup>. Conformément à l'analyse conceptuelle au ch. 3.1.6, le règlement interne et l'ordonnance sur les subventions ne créent pas à ce propos les meilleures conditions. Dans la pratique, nos interlocuteurs émettent des avis différents sur l'indépendance et le principe d'égalité de l'appréciation des requêtes. Pour les uns, la taille modeste du milieu artistique, le fait que ceux qui allouent des subventions et ceux qui les demandent se connaissent parfois depuis des années et l'absence de rotations des collaborateurs du secrétariat favorisent les ententes pour l'attribution des fonds.<sup>77</sup> D'autres personnes interrogées, en revanche, mentionnent les règles de récusation, les doubles signatures ainsi que les possibilités de recours, qui minimisent le risque de faveurs. La prise en considération de tous les groupes linguistiques et de tous les milieux culturels, exigée par la loi, a pour effet que, dans 5 à 30 % des cas, des considérations politiques entrent en ligne de compte lors de la prise de décisions, en plus des critères objectifs.<sup>78</sup> Le Conseil de fondation défend les intérêts des minorités linguistiques, mais il a renoncé à l'introduction d'un système de quotas au niveau budgétaire, ce dont se félicitent les personnes interrogées.

Conformément à l'analyse conceptuelle du ch. 3.1.6, les modalités relatives aux compétences et les structures en vigueur ne créent pas des conditions optimales pour un traitement rapide des requêtes. Dans la pratique, ce dernier s'avère lourd et peu efficient. Plusieurs personnes interrogées, dont quelques collaborateurs de la fondation, critiquent l'absence de culture de la décision ainsi que des processus encore

<sup>72</sup> Cela représente plus de 30 % des ressources en personnel de la fondation (sans les collaborateurs du SCP).

<sup>73</sup> Voir, par analogie, l'étude d'ecos 2005, 32.

<sup>74</sup> D'après nos recherches, les collaborateurs du FNS se distinguent de ceux de PH par une conscience aiguë du service à fournir aux chercheurs en Suisse.

<sup>75</sup> De leur côté, les collaborateurs interrogés mentionnent à juste titre la charge de travail supplémentaire que représenteraient des motifs détaillés.

<sup>76</sup> Voir, par analogie, l'étude d'ecos 2005, 28.

<sup>77</sup> L'organisation par disciplines rend impossible la rotation des personnes chargées d'apprécier les requêtes.

<sup>78</sup> Selon le sondage, des considérations de ce type sont pertinentes dans 5 à 30 % des décisions.

trop peu standardisés<sup>79</sup> et trop peu rapides, en dépit d'améliorations. Les analyses que nous avons effectuées font apparaître entre les différentes instances d'appréciation<sup>80</sup> une correspondance et des concertations lourdes, qui ne sont pas toujours appropriées au montant demandé. Des vérifications de dossiers effectuées par sondages ont ainsi montré que, pour une décision concernant une requête portant sur le montant minimal, inférieur à 1700 francs, sept lettres et cinq courriers électroniques ont été échangés au sein de la fondation, tandis que, dans un autre cas, un montant de 140 000 francs a été accordé relativement vite.

On notera avec satisfaction que la réforme interne Vision 70 et la mise en place de la banque de données Absidion ont contribué de manière probante à la standardisation et à l'efficacité du traitement des requêtes. Selon des statistiques internes, les délais entre la réception d'une requête et l'envoi du courrier informant de la décision ont nettement diminué depuis 2003, en dépit des restrictions de personnel; désormais, ils se situent entre 15 et 30 jours pour les décisions prises par le secrétariat, et sont d'un peu plus de 80 jours pour les décisions que prennent également les membres du Conseil de fondation. Malgré ces progrès, les charges de travail pour le traitement des requêtes au sein de Pro Helvetia demeurent beaucoup trop élevées par rapport à d'autres institutions. Nous y reviendrons au ch. 3.2.6, sous l'angle des frais généraux.

### **3.2.2.3                    Gestion des recours**

Comme nous l'avons exposé au ch. 3.1.7, les requérants peuvent déposer un recours soit au groupe de travail compétent du Conseil de fondation soit à la Commission fédérale de recours pour la fondation Pro Helvetia.

#### *Appréciation*

##### *a) Recours à une instance au sein de la fondation*

Ces dernières années, Pro Helvetia a traité près de 60 recours par an.<sup>81</sup> L'épée de Damoclès qu'est le recours engendre pour elle une obligation de motiver ses décisions et une charge de travail supplémentaire. Un recours génère jusqu'à dix heures de travail pour le seul secrétariat. Il faut cependant souligner que les recours ont le mérite de favoriser la transparence. Ainsi, certains requérants ayant vu leur requête rejetée retirent leur recours lorsque la fondation motive sa décision.

Les recours revêtent souvent le caractère d'une deuxième tentative: les requérants modifient leur demande en se basant sur la réponse négative et la déposent une deuxième fois. Cette pratique n'existe pas au sein d'autres institutions d'encouragement et nous la considérons d'un œil critique. Elle occasionne du travail supplémentaire et entrave d'une certaine façon l'égalité des chances entre requérants. D'après nous, un recours permet de vérifier une nouvelle fois l'exactitude d'une

<sup>79</sup> Dans son rapport de révision 2003, le CDF (2004) critique lui aussi le manque d'homogénéité et les faiblesses structurelles des dossiers analysés.

<sup>80</sup> Service chargé du traitement du dossier, service chargé de l'examen du fond, direction de la division, groupe de travail du Conseil de fondation.

<sup>81</sup> Valeur moyenne calculée par le CPA sur la base des statistiques de PH concernant les recours déposés entre juin 2003 et octobre 2005. A cela s'ajoutent les recours qui ne sont pas saisis dans la banque de données Absidion et sont traités de manière informelle, par téléphone ou par courrier électronique.

décision relative à une requête inchangée et de présenter les critères sur lesquels la décision est basée.

A cela s'ajoute le fait que le taux de réussite pour les recours portant sur des décisions négatives de PH est étonnamment élevé puisqu'il est de 44 %.<sup>82</sup> Cette grande indulgence traduit à nos yeux un manque de distance entre la fondation et les requérants.<sup>83</sup> Pro Helvetia relativise ainsi la qualité de ses décisions et signifie aux requérants qu'il vaut la peine de contester une décision. Mais il ressort également des entretiens avec des collaborateurs du secrétariat qu'en cas de décisions négatives, la pression exercée sur la fondation, parfois par des hauts représentants du DFI en personne, est particulièrement forte.

#### *b) Recours à la Commission fédérale*

En dépit d'un nombre de requêtes en hausse, la Commission fédérale de recours pour la fondation Pro Helvetia n'a reçu en moyenne que 13 recours par an entre 1982 et 2004.<sup>84</sup> Selon ses propres indications, le taux des recours ayant abouti était légèrement supérieur à 9 % ces dernières années,<sup>85</sup> sachant qu'il s'agissait parfois de corriger d'énormes vices de forme commis par la fondation. On remarque que le taux de recours ayant abouti est beaucoup plus faible que celui des recours à la fondation. A titre de comparaison, au sein de la Commission fédérale de recours en matière d'encouragement de la recherche, ce pourcentage est de près de 14 %.<sup>86</sup> La charge de travail moyenne pour le traitement d'un recours est d'environ cinq heures au sein de la Commission de recours, sachant que les cas complexes peuvent requérir jusqu'à 50 heures de travail;<sup>87</sup> d'après les indications de la Commission de recours, la durée de procédure pour les recours varie selon les cas et va de quelques jours à plusieurs mois.

Bien que la loi accorde à la Commission de recours un plein pouvoir de cognition, celle-ci n'intervient qu'en cas de nécessité absolue dans l'appréciation de la première instance et se contente en règle générale de vérifier que la décision de la fondation n'enfreint pas le droit fédéral<sup>88</sup>. Cette réserve est motivée par le fait que nul ne peut prétendre avoir droit aux subventions de Pro Helvetia et que l'encouragement d'une requête dépend de la qualité des requêtes en concurrence. Etant donné qu'elle n'étudie que des décisions au cas par cas, la Commission de recours ne peut intervenir dans l'appréciation de la première instance sans introduire de contradictions dans le système d'octroi des subventions de cette dernière. Cela paraît certes évident, mais, de cette manière, la Commission de recours déçoit régulièrement les attentes des requérants, qui, dans 60 à 80 % des cas, incriminent la per-

<sup>82</sup> Il est encore plus élevé lorsque, dans le cadre d'une requête positive, la procédure de recours (rare) porte sur le montant de la subvention.

<sup>83</sup> Deux interlocuteurs sont d'avis que Pro Helvetia s'identifie trop avec les requérants ou est trop solidaire avec eux.

<sup>84</sup> Le nombre minimum était de 4 (en 1995) et maximum de 26 (en 2000) recours. Ces données et les données qui suivent sont conformes à la note en date du 8.12.2005, adressée par la Commission de recours au CPA.

<sup>85</sup> Indication de la Commission pour la période 2001 à 2004; le pourcentage devrait correspondre à celui des années précédentes.

<sup>86</sup> Chiffres conformément à la conversation téléphonique du 16.1.2006 avec le président de la Commission de recours, le professeur Fritz Rapp, Université de Bâle.

<sup>87</sup> A cela s'ajoute le temps de travail consacré aux recours par le secrétariat, qui est compris entre 4 et 15 heures par cas.

<sup>88</sup> Y compris l'abus du pouvoir d'appréciation et la constatation inexacte ou incomplète de faits pertinents.

tinence, sur le plan du contenu, d'une décision de Pro Helvetia. Or, ni l'ordonnance sur les subventions ni le guide à l'usage des requérants n'indiquent que la Commission n'examine pas ce caractère pertinent.

### 3.2.3 Les programmes de la fondation

Lorsque les institutions existantes ne suffisent pas pour remplir les tâches de la fondation, Pro Helvetia réalise ses propres projets (dits programmes). Les programmes *thématiques* ont pour but d'encourager la compréhension mutuelle en Suisse et soulèvent des questions qui sont importantes pour la perception qu'a le pays de lui-même. Les programmes par *pays* servent aux échanges artistiques et culturels entre la Suisse et un autre pays ou une région du monde. Deux à trois programmes sont lancés chaque année; à la fin 2005, onze programmes étaient réalisés en parallèle. Par exemple, le programme thématique *swixx* montre comment le mélange de talents d'origines les plus diverses peut donner naissance à des productions artistiques en Suisse. Le programme 0406 SWISS CONTEMPORARY ARTS IN JAPAN, lancé à l'occasion de l'exposition universelle 2005 à Aichi, au Japon, et les 150 manifestations culturelles suisses lors des Journées culturelles internationales en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en 2004, sont des exemples d'activités à l'étranger.<sup>89</sup>

Le budget des programmes<sup>90</sup> s'est élevé en 2005 à 3,3 millions de francs, frais de personnel et autres frais d'exploitation compris; représentant 10 % des dépenses totales de la fondation l'année passée, le budget de ce secteur est modeste,<sup>91</sup> mais, depuis 2001, il croît d'environ 10 % chaque année. Dans le cadre des réformes internes, le secrétariat a été doté de son propre secteur Programmes, qui emploie aujourd'hui neuf collaborateurs.

#### *Appréciation*

Il ressort de notre sondage que la question des programmes divise les esprits. Les uns les considèrent comme une intervention inutile dans les milieux culturels et artistiques; ils pensent que la fondation s'en sert surtout pour s'affirmer et qu'ils ont peu d'impact à l'extérieur. Les autres sont en revanche d'avis que les programmes sont indispensables à Pro Helvetia si elle ne veut pas se contenter de traiter les requêtes qu'elle reçoit mais entend également avoir une approche proactive par rapport à des questions importantes concernant la vie culturelle. Nous partageons ce second avis, mais pensons en outre que la fondation devrait prendre davantage en considération, lors de l'élaboration de ses programmes, les compétences et besoins des services décentralisés d'encouragement de la culture ainsi que ceux des milieux culturels. Au lieu d'intervenir en tant que productrice, la fondation pourrait se concentrer sur le lancement de programmes et davantage déléguer leur réalisation à des partenaires externes, pour la sélection desquels elle pourrait plus recourir au principe du concours qu'actuellement.

<sup>89</sup> Le service International a participé à la préparation des programmes évoqués, dont la réalisation a été effectuée en collaboration avec PRS.

<sup>90</sup> En 2005; y compris frais de personnel et autres frais d'exploitation.

<sup>91</sup> A titre de comparaison, la Fondation culturelle allemande a investi en 2005 plus de la moitié de ses dépenses totales dans ses programmes.

La structure de ce secteur Programmes, de taille relativement petite, et les compétences en son sein nous semblent beaucoup trop complexes. La direction du secteur a sous sa houlette les trois domaines Développement, Back-office et Réalisation de programmes, ce dernier étant composé d'un domaine national et d'un domaine international. Selon notre sondage, il existe des rivalités entre les secteurs Programmes et Promotion, ce qui est compréhensible au vu de la situation budgétaire tendue.

Etant donné que les programmes réalisés par le secrétariat requièrent davantage d'initiative et de suivi, les charges de personnel sont beaucoup plus élevées qu'au sein du secteur Promotion culturelle, basé sur la procédure des requêtes. Ce sont surtout les programmes thématiques qui nécessitent du personnel, les suggestions de thèmes pour les programmes par pays émanant fréquemment des organisations partenaires présentes à l'étranger (PRS, ambassades, gouvernements des pays cibles, p. ex.), qui, souvent, participent dans une large mesure à la mise en œuvre et au financement d'un projet. Globalement, la réalisation des programmes par pays est efficace, selon nous, tandis que des questions concernant la charge de travail et l'intérêt se posent pour certains programmes thématiques<sup>92</sup>.

Nous considérons la procédure d'attribution du programme swixx comme un modèle pour la future définition du secteur Promotion culturelle.<sup>93</sup> En lieu et place de la procédure habituelle, qui requiert une certaine charge de travail, les subventions ont été octroyées dans le cadre d'un concours.<sup>94</sup> En dépit d'un niveau de qualité élevé, l'appréciation des requêtes a nécessité une charge de travail finalement faible. Nous sommes d'avis que ce système de concours avec un jury externe est prometteur tant pour le secteur des programmes que pour celui de la promotion.

### 3.2.4 Secteur International

En 2005, le secteur International était doté d'un budget de 5,5 millions de francs incluant les frais de personnel et les autres frais d'exploitation. Avec ces fonds, Pro Helvetia exploite un réseau de permanences composé actuellement des institutions suivantes:

- trois centres culturels, à Paris (CCSP), New York et Rome;
- trois bureaux de liaison, à Varsovie, au Caire et au Cap; un bureau sera ouvert à Bombay en 2007 et la mise en place d'une permanence en Chine est envisagée;
- mentionnons enfin les huit offices du Programme culturel suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine, financé par la DDC, à Kiev, Bucarest, Belgrade, Sarajevo, Pristina, Sofia, Skopje et Tirana. Nous reviendrons sur le SCP dans une digression.

<sup>92</sup> Voir, par exemple, le programme *Galerie 57/34.6 km*, qui requiert beaucoup de personnel et, selon le sondage, rencontre un succès mitigé.

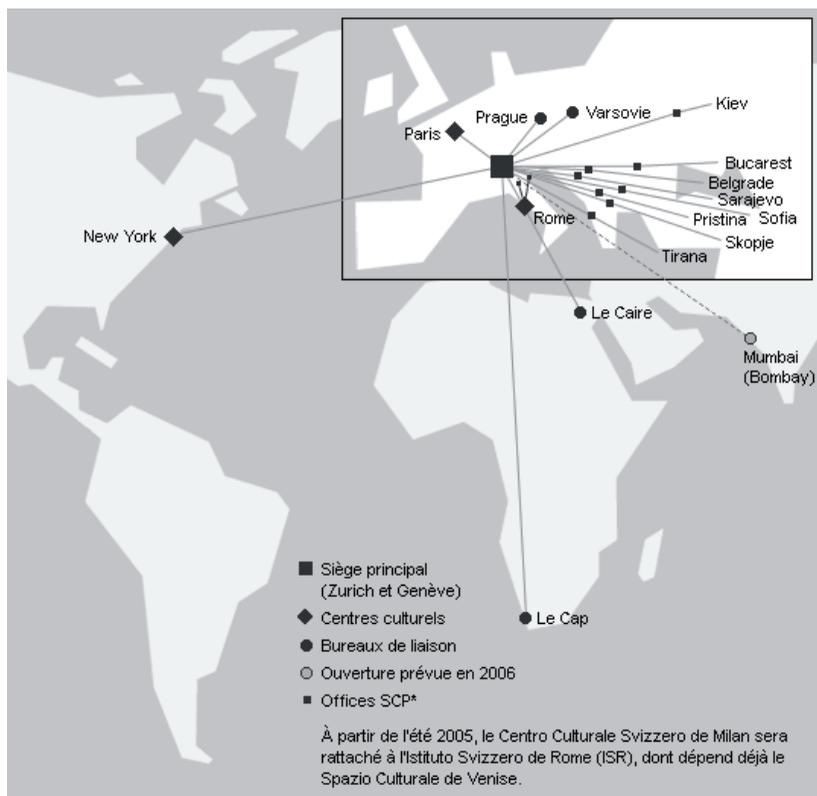
<sup>93</sup> Pro Helvetia 2005: swixx – rapport interne à l'attention du Comité directeur, relatif au concours portant sur le projet, Zurich (existe uniquement en allemand).

<sup>94</sup> Les idées de projets déposées dans le cadre d'un concours ont été synthétisées par le secrétariat et évaluées par un jury réuni deux journées. Sur les 214 projets déposés, 16 ont été retenus; étant donné qu'il s'agissait d'un concours, aucun recours contre les décisions du jury n'était possible.

L'action de Pro Helvetia à l'étranger va cependant bien au-delà des activités des permanences. Une grande partie de cette action est effectuée dans le cadre de requêtes de soutien (par des ambassades, p. ex.) ou des programmes par pays, réalisés par la centrale zurichoise. Voici des exemples récents d'activités du secteur International: participation du CCSP à l'exposition *Paris Photo 2004*, préparatifs du programme d'échange Suisse-Afrique du Sud, lancé par le bureau de liaison au Cap à l'occasion des dix ans de la démocratie sud-africaine, ou encore le projet d'envergure *Suiza en Arco 03*, qu'une évaluation externe<sup>95</sup> a jugé positif.

Illustration 5

### Le réseau de permanences de Pro Helvetia



Source: Pro Helvetia, conformément à son site Internet (état à la fin 2005)

<sup>95</sup> Landert Farago & Partner, 2004.

## *Appréciation*

La majorité de nos interlocuteurs considèrent que le travail avec les permanences est globalement positif et approprié, certains d'entre eux critiquant toutefois la conception et la situation géographique de ces dernières. Une solution d'avenir semble notamment résider dans de petits bureaux de liaison mobiles, liés à la centrale par un mandat de prestations, qui collaborent étroitement avec les partenaires sur place (les ambassades, p. ex.) et qui, le cas échéant, peuvent être transférés. Plusieurs interlocuteurs critiquent le principe des centres culturels établis en un endroit, selon le modèle du CSSP, qu'ils considèrent comme archaïque, onéreux et, au final, peu efficace. A lui seul, le CCSP a représenté en 2005 près de 40 % du budget global du secteur International et ce, en dépit des relations étroites avec la France, où les artistes suisses s'en sortent mieux qu'ailleurs.

Selon des analyses de la banque de données Absidion, plus de 50 pays ont profité en 2004, sur la base de requêtes, des activités d'encouragement de Pro Helvetia. Il est intéressant de constater que seuls 34 % environ de l'ensemble des subventions accordées à l'étranger vont aux pays dotés de permanences. Deux tiers des subventions sont donc accordées à d'autres pays.<sup>96</sup> Dans ce contexte, reste à prouver que les permanences exercent véritablement la fonction de «plate-forme culturelle» qui leur a été attribuée et contribuent dans une mesure suffisante à la définition des priorités des activités de la fondation à l'étranger.

Un document stratégique<sup>97</sup> approuvé par le Conseil de fondation en 2004 contient certes quelques principes fort plausibles, mais illustre aussi les difficultés que représente pour Pro Helvetia la définition d'une stratégie claire et simple concernant l'étranger. Le document ne précise pas de manière suffisamment limpide quelle importance différents objectifs tels que les échanges culturels, la représentation du pays ou l'accès au marché étranger pour les artistes suisses revêtent pour la stratégie de la fondation concernant l'étranger. Nous sommes d'avis que, à l'instar de la promotion en Suisse, la stratégie concernant l'étranger contient un nombre trop restreint de priorités. Bien qu'actuellement près de 80 % des moyens injectés dans des projets à l'étranger le soient en Europe, la fondation envisage à moyen ou long terme l'implantation d'une permanence dans toutes les régions culturelles importantes du monde, à l'exception de l'Océanie. Cependant, des doutes sérieux sont émis dans le cadre de notre sondage quant à savoir si une seule permanence suffit à couvrir tout un continent et si cette stratégie sert une définition des priorités au niveau géographique.

Au niveau opérationnel du secrétariat, nous observons certains problèmes d'interface entre les secteurs International, Promotion et Programmes. Les projets à l'étranger, en particulier, concernent souvent plusieurs domaines et requièrent la double approbation des services compétents, ce qui ralentit les processus. De surcroît, les instruments de financement et de pilotage sont extrêmement compliqués et varient en plus d'une région à l'autre, ce qu'illustre l'exemple ci-après:<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Notons toutefois que cette observation ne tient pas compte des activités propres des permanences.

<sup>97</sup> Pro Helvetia 2004: les stratégies de l'activité à l'étranger (existe uniquement en allemand).

<sup>98</sup> Pro Helvetia, 2005: Fiches sur le financement de requêtes et de projets des permanences et sur le cofinancement de projets des permanences par le siège principal (existent uniquement en allemand).

Les centres culturels à Paris et New York transmettent les requêtes aux services compétents de la centrale en Suisse. Tandis que l'ISR à Rome traite lui-même les requêtes provenant d'Italie, les requêtes de Suisse qui portent sur l'Italie sont déposées au siège principal à Zurich, où elles sont traitées, après concertation avec l'ISR, en étant imputées aux budgets des divisions. Le bureau de liaison en Pologne transmet à la division compétente du siège principal les requêtes provenant de sa région d'activité et dispose d'un crédit dédié aux programmes pour ses propres projets, les projets multinationaux, les coproductions et les projets d'échange ainsi que pour les projets qui requièrent un suivi supplémentaire ou présentent des aspects que les divisions ne peuvent évaluer.

Concernant les programmes de la fondation, il convient de distinguer entre les initiatives de la centrale à l'étranger, les initiatives des permanences avec cofinancement de la centrale zurichoise et les initiatives propres des permanences, sachant que, pour ces dernières, il faut opérer une distinction selon que l'initiative représente plus ou moins de 20 % du budget annuel. Comme pour les requêtes, différentes responsabilités valent, selon le type de projet, pour les permanences, le siège principal et les organisateurs.

Les permanences ne respectent pas toujours les instructions détaillées de la centrale zurichoise. Plusieurs interlocuteurs ont l'impression que les permanences ont développé leur propre dynamique, importante, et ne sont pas intégrées de façon optimale dans une stratégie globale. De même, les comptes rendus qu'elles établissent à l'attention de la centrale étaient jusqu'à récemment des plus rudimentaires et peu standardisés. Par ailleurs, le CDF (2005 et années précédentes) avait déjà constaté des lacunes dans le controlling des permanences.<sup>99</sup>

Globalement, on a l'impression que la centrale accorde certes aux permanences une certaine autonomie, qu'elle tente toutefois de contrôler par le biais de nombreuses règles. Le cycle de planification à plusieurs niveaux, représenté dans le détaillé Manuel à l'attention des permanences, est particulièrement lourd et complexe, d'autant plus que la plupart des permanences sont petites et disposent de budgets dédiés aux projets représentant quelques centaines de milliers de francs par an.

### **3.2.4.1 Digression: programme culturel financé par la DDC en Europe du Sud-Est et en Ukraine**

Outre ses activités à l'étranger, Pro Helvetia gère depuis 1999, sur mandat de la DDC et avec les moyens de cette dernière, le Programme culturel suisse pour l'Europe du Sud-Est et l'Ukraine (SCP). Celui-ci consiste en un travail de mise en place d'organisations et d'institutions culturelles dans les pays d'Europe du Sud-Est en transition. Il soutient des organisations partenaires et des artistes locaux par le biais de subventions et encourage des projets de coopération qui portent sur la mise en place et le renforcement d'organisations culturelles.

<sup>99</sup> Nous considérons le rapport annuel de quatre pages rédigé par le CCSP sur l'exercice 2004 comme très superficiel et nous nous étonnons que la centrale l'ait accepté en l'état.

Une étude récente<sup>100</sup> évalue positivement le programme et parvient à la conclusion qu'il apporte sa contribution au développement et au renforcement du rôle de la société civile dans les pays cibles. Pro Helvetia et la DDC soulignent que le SCP crée des synergies pertinentes et leur permet de profiter mutuellement de leur expérience et de leur réseau de relations. Sans remettre en cause le bien-fondé et le succès du programme, nous tenons à préciser que le SCP poursuit avant tout des objectifs relevant de la politique de développement, qui vont au-delà du mandat légal de Pro Helvetia, déjà large, en vertu de l'article 2 LPH.<sup>101</sup> De plus, la couverture des frais généraux du SCP s'effectue actuellement aux frais de la fondation, d'après les indications de cette dernière.

### **3.2.5 Coordination, dans la pratique, avec d'autres services d'encouragement**

Après avoir constaté, lors de l'analyse de la conception, que le mandat légal de Pro Helvetia n'est pas clairement délimité par rapport à celui d'autres services d'encouragement de la culture, nous souhaitons exposer la manière dont fonctionne la coordination entre les organisations partenaires.

#### *Appréciation*

##### *a) Au niveau fédéral*

Différentes conventions entre départements (voir 3.1.3) et des plates-formes de coordination ont été créées à l'échelon fédéral en vue de faciliter le travail au quotidien entre les acteurs. La coordination des activités de l'OFC, de Pro Helvetia, de la DDC, de PRS et du CCC est effectuée par le groupe de travail Pentapartite, qui se réunit quatre fois par an. Selon les entretiens et notre analyse des procès-verbaux de réunions, ce groupe a un réel impact en termes de coordination. Il existe en outre des accords bilatéraux ou trilatéraux de coordination, par exemple entre Pro Helvetia et la DDC ou encore entre l'OFC, Pro Helvetia et le CCC.

Malgré une définition floue des tâches et des réglementations parfois très complexes concernant les compétences, la collaboration pratique entre les différents services d'encouragement de la Confédération semble fonctionner relativement bien, selon nos entretiens, bien que plusieurs interlocuteurs avouent que la coordination représente une charge de travail élevée et que le regroupement sous un même toit de certaines tâches touchant à des domaines similaires serait plus efficient. La coopération entre Pro Helvetia et l'OFC est considérée, en fonction du domaine, comme bonne ou comme tendue et marquée par des rivalités.<sup>102</sup> La collaboration pratique entre Pro Helvetia et PRS est jugée positive par les deux parties, celle entre Pro Helvetia et la DDC également, à quelques exceptions près. Avant la réglementation des compétences mise en place par les responsables au sein des départements concernés, les relations entre Pro Helvetia et le CCC étaient très mauvaises, mais

<sup>100</sup> Landry 2006. Voir aussi l'appréciation positive d'un ancien mandat confié par la DDC à la fondation pour les pays d'Europe de l'Est du groupe de Visegrad (Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003).

<sup>101</sup> Nous pensons que cet engagement n'est pas non plus couvert par l'article 13 de l'ordonnance sur les subventions («encourager le dialogue avec les pays du Sud»).

<sup>102</sup> L'appréciation des relations entre Pro Helvetia et l'OFC varie sensiblement d'un interlocuteur à l'autre.

elles se sont normalisées. Tandis que, selon le CCC, l'accord interdépartemental s'avère probant, Pro Helvetia est d'avis qu'il entraîne des complications supplémentaires. Cette dernière explique qu'un nombre croissant de requêtes à dimension plutôt artistique qui relèvent des compétences du CCC et ne satisfont pas les critères d'encouragement à dimension plutôt politique du DFAE lui sont transmises, ce qui augmente les frais administratifs.

*b) Au niveau des cantons, des communes et du secteur privé*

Afin d'améliorer la coordination verticale, Pro Helvetia participe à titre d'observatrice aux réunions de la CVSG et de la CDAC<sup>103</sup>. Par ailleurs, le Forum culture et économie, une plate-forme commune à différents bailleurs de fonds, a été créé à l'été 2001 avec la participation de Pro Helvetia.

Malgré des améliorations et des succès certains<sup>104</sup>, Pro Helvetia ainsi que certains services décentralisés déplorent encore des problèmes considérables concernant l'échange d'informations, précisant qu'ils n'apprennent de nombreuses choses qu'après coup. Souvent, les requérants déposent leur requête auprès de différentes instances et utilisent pour ce faire différents formulaires. La charge de travail concernant le traitement s'en trouve augmentée et aucun des différents bailleurs de fonds n'est informé des décisions des organisations partenaires. Sur le plan technique, il serait tout à fait possible d'exploiter à l'échelle nationale la banque de données Absidion mise en place par Pro Helvetia pour les requêtes. Cette option est toutefois impossible en raison de la loi sur la protection des données et est rejetée, notamment par les artistes, qui craignent qu'un trop-plein de coordination en matière d'encouragement de la culture n'entrave la diversité culturelle.

Indépendamment des problèmes concernant l'échange d'informations, les deux parties indiquent que, dans un système fédéraliste, l'encouragement coordonné achoppe souvent à des stratégies et des jugements différents et implique en outre une charge de travail considérable.<sup>105</sup> Dans ce contexte et au vu de sa part modeste dans les subventions culturelles publiques et privées, la fondation ne peut remplir que de façon limitée son mandat légal de coordination en vertu de l'art. 2, al. 2 LPH. Du point de vue du personnel de la fondation interrogé, les succès en termes de coordination varient selon les domaines et les cantons; du point de vue de certains services décentralisés, Pro Helvetia se présente parfois comme une autorité, elle ne tient pas assez compte, dans sa planification stratégique, des besoins des services décentralisés et, dans la pratique, elle ne se concerta pas suffisamment avec eux.<sup>106</sup>

Plusieurs interlocuteurs qui ne font pas partie de la fondation lui reprochent<sup>107</sup> de ne pas respecter systématiquement le principe de subsidiarité ou de ne pas l'appliquer de manière claire dans la pratique. Ils sont d'avis que la fondation soutient des projets que d'autres pourraient tout aussi bien soutenir et qu'elle en fait parfois trop

<sup>103</sup> Voir le ch. 3.1.4.

<sup>104</sup> Voir, p. ex., les tentatives concluantes grâce à des formulaires homogènes pour les requêtes.

<sup>105</sup> Ainsi, le programme de danse de Pro Helvetia, exemplaire sous cet angle, a requis des efforts de coordination considérables, lesquels se sont répercutés chez les bailleurs de fonds par des frais d'exploitation en hausse.

<sup>106</sup> Par exemple, le manque de coordination avec les villes et cantons pour le projet pilote «Priorité encouragement du jazz», des synergies non exploitées avec les villes partenaires, des ateliers d'artistes à l'étranger ou l'invitation d'artistes étrangers en Suisse.

<sup>107</sup> Les collaborateurs de Pro Helvetia interrogés, en revanche, sont une majorité à penser que la fondation applique le principe de subsidiarité.

peu dans les domaines où elle est seule compétente. Selon eux, il en résulte un nombre trop élevé d'actions menées en parallèle et le fait que «tout le monde touche un peu à tout». Et d'ajouter que, dans l'esprit d'une subsidiarité active, la fondation n'a pas pour objectif premier de compléter les subventions des cantons et des communes,<sup>108</sup> mais de se concentrer sur la diffusion de biens culturels et sur les échanges culturels, des activités que les services décentralisés n'accomplissent quasiment pas.<sup>109</sup>

### **3.2.6 Administration, controlling, évaluation**

Les services de la direction comprennent les secteurs Communication et Administration; ce dernier est composé de Finances, Personnel, Informatique et Service technique.

#### *Appréciation*

Ces dernières années, la fondation a accompli des progrès importants dans le secteur Administration. Au début de notre étude, différents services d'assistance de Pro Helvetia n'étaient pas dotés de ressources suffisantes ni n'étaient suffisamment intégrés dans l'organisation globale. De gros retards ont été comblés dans ce domaine et de nouvelles structures d'état-major ont été mises sur pied. On ne peut que se réjouir de l'optimisation considérable apportée à la gestion financière, et la mise en place, en 2003, de la banque de données Absidion, dédiée aux requêtes, a constitué une étape importante pour une efficacité accrue ainsi qu'une standardisation et une coordination meilleures du traitement des requêtes. Ces mesures ainsi que des adaptations au sein du réseau des permanences et de la logistique interne ont permis une réduction des frais généraux; nous y reviendrons au ch. 3.2.7.

Le controlling stratégique et opérationnel<sup>110</sup> a accompli des progrès sensibles ces derniers temps, lesquels pourraient encore être accentués. Un examen périodique consistant à vérifier si les objectifs de la fondation sont atteints et si le flux de moyens correspond aux priorités stratégiques de Pro Helvetia fait défaut. Le service d'évaluation interne créé en 2002, dans le cadre de la première phase de réforme, a été supprimé. La banque de données Absidion prévoit une auto-évaluation des projets achevés, mais, visiblement, les responsables de projet ne remplissent pas les champs correspondants.

Nous sommes d'avis que des progrès ont également été accomplis, dans le cadre des réformes internes, dans le domaine de la transparence. Pour le reporting, nous déplorons toujours l'absence de certains indicateurs simples, que la banque de données Absidion pourrait générer facilement et qui porteraient p. ex. sur une ventilation géographique plus précise des moyens alloués à l'étranger, sur l'évolution des mon-

<sup>108</sup> Art. 5, al. 3 de l'ordonnance sur les subventions.

<sup>109</sup> De leur côté, les artistes interrogés saluent l'activité complémentaire d'encouragement de la production par Pro Helvetia, étant donné que, souvent, les subventions des cantons, des communes et du secteur privé ne suffisent pas.

<sup>110</sup> Par controlling stratégique, nous entendons, de manière simplifiée, l'assistance fournie au management lors de la planification stratégique et de la mise en œuvre de la stratégie. Le controlling opérationnel, quant à lui, vérifie l'activité en cours et la compare avec les valeurs cibles.

tants moyens alloués par projet ou encore sur la répartition des moyens entre requêtes et programmes propres à la fondation.

### 3.2.7 Structure et évolution des frais généraux

Une critique récurrente, émise également lors de notre sondage, porte sur la structure des coûts de Pro Helvetia, jugée peu favorable étant donné que l'appareil administratif de la fondation utilise trop de fonds, aux dépens des projets culturels. Le tableau 4 présente la structure des coûts des différents secteurs et la part des frais généraux en 2005. Selon la terminologie de Pro Helvetia, ces derniers comprennent, les frais de personnel et les autres frais d'exploitation (infrastructures, logistique, etc.)

Tableau 4

#### Calcul des charges par centre de coûts 2005, en milliers de francs

Centre de coûts	Charges liées aux projets	Frais de personnel	Autres frais d'exploitation	Total
Promotion	15 463	2712	68	18 243
Programmes	2 368	947	33	3 348
International	2 735	1788	930	5 453
Communication	1 175	660	22	1 857
Direction et administration	226	2210	1195	3 631
Conseil de fondation	0	233	73	306
<b>Total des dépenses</b>	<b>21 967</b>	<b>8550</b>	<b>2321</b>	<b>32 838</b>

Source: Reporting financier 2001 à 2005 de Pro Helvetia, avant la répartition des frais de production, du 15 mai 2006

#### Appréciation

En 2005, les frais de personnel et frais d'exploitation se sont élevés à 10,8 millions de francs, soit 32,9 % de la contribution fédérale, dont le montant était de 33 millions de francs. Si les valeurs budgétaires définies pour l'année en cours sont respectées, la part des frais généraux passera de 39,6 % en 2001 à 31,5 % en 2006, ce qui représente une diminution de plus de huit points de pourcentage. Il s'agit d'un résultat non négligeable, obtenu grâce à des fermetures ou des concentrations de permanences dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'en Italie, au transfert du service cinéma vers SWISS FILMS, à l'introduction de la banque de données Absidion ainsi qu'à d'autres rationalisations au sein du secrétariat, dont les effets ne se font pas encore tous sentir. Dans le cadre de la réforme Vision 70, l'effectif a été réduit au moyen d'externalisations et de suppressions de poste entre 2003 et 2005 pour passer de 72,4 à 55,5 postes (sans le personnel du SCP), ce qui représente une réduction de 23 % de l'effectif en seulement trois ans.

La comparaison entre les différents secteurs, dans le tableau 5, montre que, par rapport aux charges directes des projets dans chaque secteur, les programmes de la

fondation et le secteur International enregistrent une part élevée de frais généraux. Cela s'explique avant tout par le fait que ces secteurs réalisent leurs propres projets et, dans le cas des permanences, exploitent leurs propres infrastructures, tandis que les frais de personnel dans le secteur Promotion culturelle se limitent en premier lieu à l'évaluation et au traitement des requêtes.

Tableau 5

### Structures des coûts en fonction des secteurs, en 2005

Secteur	Charges totales en milliers de CHF	Charges directes de projets en milliers de CHF <sup>111</sup>	Frais de personnel et autres frais d'exploitation	
			en milliers de CHF	en % des charges totales du secteur
Promotion	18 243	15 463	2780	15,2
Programmes	3 348	2 368	980	29,3
International	5 453	2 735	2718	49,8

Source: Reporting financier 2000 à 2005 de Pro Helvetia, du 15 mai 2006

Nous sommes d'avis qu'il est certes correct de ventiler dans les frais généraux les frais de production et les charges liées au suivi de projets, mais il est également juste d'indiquer que les frais généraux des secteurs Programmes et International, en particulier, sont injectés directement ou indirectement dans des projets culturels et créent ainsi une valeur ajoutée en termes de politique culturelle.

Sur suggestion du CDF, la fondation opère donc pour la première fois la distinction, dans ses derniers comptes annuels, entre charges directes de projets, frais de production et frais administratifs. Le tableau 6 présente les charges et leur évolution tous les deux ans depuis 2001.

Tableau 6

### Ventilation des coûts 2001 à 2005, après répartition des frais de production, en %

Année	2001		2003		2005	
	en milliers de CHF	en %	en milliers de CHF	en %	en milliers de CHF	en %
Charges directes de projets	19 187	61,3	22 352	63,8	21 967	66,9
Frais de production	6 591	21,1	7 166	20,5	5 684	17,3
Coûts totaux des projets	25 778	82,4	29 518	84,3	27 652	84,2
Frais administratifs	5 517	17,6	5 502	15,7	5 186	15,8
<b>Total coûts</b>	<b>31 295</b>	<b>100</b>	<b>35 020</b>	<b>100</b>	<b>32 838</b>	<b>100</b>

Source: Reporting financier 2000 à 2005 de Pro Helvetia, du 15 mai 2006

<sup>111</sup> Charges liées aux projets sans les retours sur engagements pris.

Il s'avère qu'au cours des dernières années, la part des frais de production et des frais administratifs a pu être diminuée tandis que celle des charges directes de projets a pu être augmentée, ce qui constitue une évolution positive.

Nous considérons que la présentation plus claire de la structure des coûts est elle aussi positive. Au début de notre étude, en 2000, le reporting financier manquait de transparence; il s'est considérablement amélioré ces dernières années. Toutefois, la nouvelle présentation n'opère pas une distinction suffisamment claire entre frais administratifs et frais de production. Les premiers comprennent pour l'essentiel les charges liées à l'administration du soutien accordé sur requête (traitement des requêtes, etc.), les seconds englobent les charges liées aux programmes propres à la fondation, au secteur International et à l'information culturelle. Cette présentation axée sur les produits a l'inconvénient de ne pas faire apparaître clairement les frais généraux par secteur. A titre d'exemple, on ne comprend pas pourquoi, dans les comptes annuels 2005<sup>112</sup>, tous les frais de personnel et autres frais d'exploitation des secteurs Programmes et International sont comptabilisés en tant que frais de production, sans que la part correspondante des frais généraux ne soit ventilée dans les frais administratifs.<sup>113</sup>

La fondation ZEW<sup>114</sup> propose une approche alternative pour une présentation transparente des frais généraux d'organisations d'utilité publique. Celle-ci distingue trois catégories de charges: les *frais administratifs* assurent les fonctions de base de l'organisation et apportent une contribution uniquement indirecte à la réalisation des objectifs de l'organisation. Ces charges étant considérées comme des coûts fixes, leur montant ne dépend pas de la réalisation de projets concrets. Par *charges liées au suivi de projets*, on entend les frais consacrés à la planification, la sélection, l'accompagnement et le contrôle de projets. Les *charges directes de projets* comprennent les sommes qui sont versées directement aux groupes cibles et qui apportent une contribution directe à la réalisation des objectifs de l'organisation. Elles ne peuvent bien entendu pas être prises en compte lorsqu'un projet n'est pas mis en œuvre.

Globalement, on constate avec satisfaction que, grâce aux réformes internes, Pro Helvetia est parvenue ces dernières années à réduire ses frais généraux. Il faut également saluer le fait qu'une part importante des frais généraux profite, directement ou indirectement, aux projets culturels. Avec 31,5 % du budget en 2006, la part des frais généraux de la fondation demeure toutefois élevée par rapport à celle d'autres institutions d'encouragement. Ainsi, d'après des estimations, la part des frais généraux dans le soutien accordé sur requête au sein de Pro Helvetia représente plus de deux fois celle de la Fondation culturelle allemande.<sup>115</sup> Nous avons déjà démontré plus haut que les structures et processus décisionnels de la promotion basée sur des requêtes ainsi que ceux des programmes et du secteur International sont pour certains très complexes et qu'ils pourraient être encore plus efficaces. Cela permettrait

<sup>112</sup> Pro Helvetia 2006, 16.

<sup>113</sup> Selon l'expérience de la DDC, par exemple, la réalisation de programmes régionaux à l'étranger occasionne des frais généraux considérables (frais de déplacement, coordination, etc.)

<sup>114</sup> ZEW 2005, 5.

<sup>115</sup> En 2005, la part des frais généraux de la Fondation culturelle allemande inscrits au budget s'élevait à 6 %; ce taux ne tient pas compte des charges liées aux programmes propres à la fondation et cette dernière ne gère pas de permanences. Par conséquent, la part des frais généraux correspond à peu près à celle du secteur Promotion de Pro Helvetia, qui était de 14,7 % en 2004.

de réduire les charges liées au suivi de projets. De même, l'acceptation du plus grand nombre de requêtes constatée dans la pratique en matière d'encouragement et le vaste portefeuille, composé de nombreux produits secondaires, ont un impact négatif sur le niveau des frais généraux de la fondation.

### **3.3 Effets**

La mesure empirique des effets des activités de Pro Helvetia n'est pas l'objet du présent mandat. Nous nous limitons à la synthèse des résultats de notre sondage et à l'analyse secondaire d'études existantes.

Nos interlocuteurs sont tous ou presque d'avis que Pro Helvetia représente une instance importante en matière de préservation de la diversité culturelle et de diffusion de la culture en Suisse. Tous s'accordent pour dire que la fondation apporte une contribution essentielle aux échanges culturels avec d'autres pays. Du point de vue de nos interlocuteurs, Pro Helvetia remplit donc son mandat légal. Bien que certains pensent que la fondation a une conception de l'art quelque peu élitiste, les personnes interrogées sont une majorité à considérer qu'elle a à l'esprit les préoccupations du contribuable concernant une offre culturelle attrayante.

Les critiques visent l'effet limité des nombreuses requêtes positives portant sur de petits montants, le rapport coût-utilité de certains programmes de la fondation et, pour ce qui est de la diffusion, l'utilisation parfois insuffisante d'œuvres et de projets existants.

S'appuyant sur un sondage représentatif réalisé auprès d'artistes, une étude d'ecos<sup>116</sup> parvient à la conclusion que les décisions de Pro Helvetia en matière d'encouragement n'ont qu'un effet domino limité auprès d'autres services d'encouragement. Pour les projets à l'étranger et les projets d'échange, Pro Helvetia est certes importante voire déterminante en ce qui concerne le soutien d'autres bailleurs de fonds. Dans la promotion de la production en Suisse, en revanche, seuls quelques bailleurs de fonds pensent que Pro Helvetia a une certaine influence sur leurs décisions.

## **4 Evaluation ex-ante des nouveaux projets de loi LEC/LPH mis en consultation**

### **4.1 Situation initiale**

Après avoir analysé la situation actuelle, au ch. 3, nous allons présenter les résultats de notre évaluation ex-ante du projet de loi sur l'encouragement de la culture (LEC) et du projet pour une révision totale de la loi concernant Pro Helvetia (nLPH). Notre analyse s'appuie sur les projets mis en consultation à l'été 2005. Nous nous concentrons sur les dispositions légales pertinentes pour les activités de Pro Helvetia.

Comme nous l'avons déjà exposé au ch. 1, la LEC a pour premier objectif de renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons et le secteur privé, de définir des axes prioritaires dans la promotion de la culture et de dissocier les unes des autres les tâches et les compétences des différents services fédéraux en charge de la

<sup>116</sup> ecos 2005, 25.

culture. Au sein de cette loi-cadre, la révision totale de la LPH a pour principal but la modernisation des structures de la fondation.

## **4.2 Evaluation des nouveaux projets de loi**

### **4.2.1 Mandat légal de Pro Helvetia**

La LEC a pour but «de promouvoir la création artistique, la formation de base et la formation continue dans le domaine des arts, l'accès à la culture, les échanges culturels, la diffusion de la culture et la sauvegarde du patrimoine culturel, et de renforcer la diversité et la cohésion culturelles du pays».<sup>117</sup> Les art. 5 à 15 énumèrent les différents domaines d'action de la Confédération, sachant que Pro Helvetia est compétente dans les domaines ci-après. Elle peut

- promouvoir la création artistique dans tous les domaines, à l'exception du cinéma (création artistique en vertu de l'art. 5 LEC);
- accompagner des œuvres existantes dans le but de les présenter au public et, le cas échéant, de les introduire sur le marché (diffusion culturelle en vertu de l'art. 12 LEC);
- rendre perceptible la diversité du pays et encourager la cohésion dans le pays, présenter les cultures suisses à l'étranger et favoriser les échanges avec d'autres cultures (échanges culturels en vertu de l'art. 13 LEC).

#### *Appréciation*

Comme dans l'actuelle LPH, le mandat légal de Pro Helvetia est défini de façon très large dans la nouvelle LEC; la fondation demeure active aussi bien dans la promotion de la création artistique que dans la diffusion et les échanges culturels. La part relativement modeste qu'elle a dans le système global suisse d'encouragement de la culture suggère, à notre avis, un recentrage plus fort du mandat de la fondation, par exemple dans le domaine de la diffusion culturelle, ce qui est ébauché dans l'étude d'ecos<sup>118</sup> et par quelques-uns des interlocuteurs du CPA. Un autre scénario consisterait à faire de l'ensemble de Pro Helvetia une instance fédérale de promotion de la production, qui se chargerait notamment de toute la chaîne d'encouragement du cinéma. Mais la LEC ne poursuit pas d'approches de ce type; ainsi, nous estimons qu'elle ne contient aucune ligne directrice qui permettrait de davantage clarifier les tâches de la fondation par rapport à la situation actuelle. Cela est notamment en lien, d'après nous, avec la répartition des tâches, toujours floue, entre les services fédéraux d'encouragement de la culture (voir ch. 4.2.3).

On remarque en outre que toutes les tâches confiées à la fondation aux termes du projet de LEC sont formulées au moyen d'une disposition potestative: le mandat de Pro Helvetia se transforme ainsi en une simple possibilité.

<sup>117</sup> Art. 1, al. 1 LEC.

<sup>118</sup> ecos 2004, 29.

## 4.2.2 Pilotage politique et financier

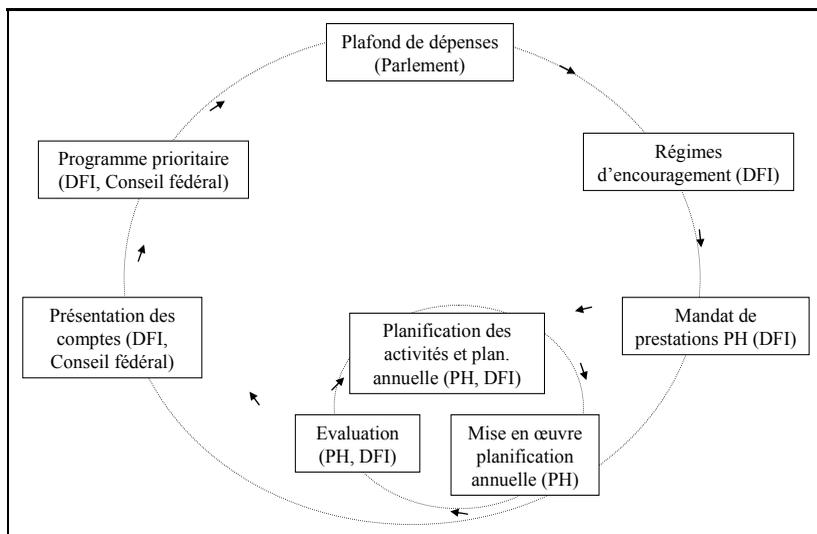
Par analogie à d'autres domaines<sup>119</sup>, la LEC prévoit une planification pluriannuelle pour l'encouragement culturel public. Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un programme prioritaire «Culture», qui définit les priorités de la Confédération. Sur cette base et en s'appuyant sur le rapport de la période d'encouragement écoulée, le Parlement approuve, tous les quatre ans, un plafond de dépenses par voie d'arrêté fédéral simple. Après avoir consulté les cantons, les villes et les autres milieux intéressés, le DFI précise les programmes prioritaires dans le cadre de régimes d'encouragement édictés par voie d'ordonnance tous les quatre ans.

Le pilotage détaillé de Pro Helvetia à partir des régimes d'encouragement est effectué sur la base d'un mandat de prestations lui aussi quadriennal, octroyé par le DFI. S'appuyant sur ce mandat de prestations, Pro Helvetia élabore un plan d'activité et soumet chaque année au DFI, pour approbation, le programme annuel, le budget, le rapport annuel et les comptes.

Voici une présentation schématique du cycle de planification de Pro Helvetia dans le cadre de la LEC:

*Illustration 6*

### Cycle de planification de Pro Helvetia dans le cadre de la LEC



Source: CPA 2006

<sup>119</sup> La formation, la recherche, les technologies et la coopération au développement, p. ex.

## *Appréciation*

Dans notre sondage, l'idée de base, consistant à instaurer une planification, un financement et une présentation des comptes complets au sein de l'encouragement fédéral de la culture, recueille une vaste approbation. Cela permet de mettre fin à la prise de décision isolée quant aux priorités et aux moyens de Pro Helvetia, et de décider dans le cadre d'une vue d'ensemble pertinente comprenant d'autres mesures fédérales d'encouragement de la culture (musées, cinéma, protection du patrimoine culturel, etc.) Des débats culturels menés régulièrement au sein du Parlement et de ses commissions renforcent la légitimation de la fondation et peuvent lui donner des impulsions quant à la voie à suivre.

Or, la nouvelle LEC ne répond pas entièrement à l'exigence de planification et de pilotage globaux de l'encouragement fédéral de la culture. Les programmes prioritaires, qui constituent le mécanisme central de pilotage de la LEC, ne contiennent pas expressément les activités des services du DFAE intéressantes sur le plan culturel.<sup>120</sup> Aux termes de l'art. 23, al. 1 LEC, l'OFC élabore et met en œuvre une politique culturelle globale de la Confédération; aucune réponse n'est apportée à la question de savoir dans quelle mesure les objectifs de la politique culturelle extérieure sont intégrés dans cette planification. Nous sommes d'avis que le mandat de Pro Helvetia, qui réalise une grande part de ses activités à l'étranger, devrait aussi reposer sur des aspects de politique extérieure.

Par rapport à d'autres domaines politiques<sup>121</sup>, le cycle de planification présenté dans l'illustration 6 semble quelque peu lourd et compliqué. Après que le programme prioritaire, les régimes d'encouragement, le mandat de prestations et la planification annuelle de Pro Helvetia ont été définis dans le cadre d'un processus à plusieurs niveaux, la fondation a à peine le temps de mettre en œuvre ses objectifs stratégiques que déjà le processus d'évaluation et de reporting commence et qu'il faut élaborer les bases pour la prochaine période de financement.

Contrairement à d'autres bailleurs de fonds dans le domaine culturel, Pro Helvetia dispose d'ores et déjà d'un plafond de dépenses renouvelé périodiquement, dont le contenu est encadré; la législation en vigueur permettrait un pilotage politique plus précis des activités de la fondation, au moyen d'axes prioritaires ou d'objectifs concernant les effets (voir le ch. 3.1.2). A notre avis, le problème principal du pilotage politique de Pro Helvetia ne réside pas dans l'absence de possibilités d'aménagement de la part du DFI, du Conseil fédéral et du Parlement, mais dans le fait que ces autorités n'exploitent pas suffisamment ces possibilités. Dans ce contexte, nous sommes sceptiques face à l'introduction d'un mécanisme de pilotage de la fondation très dense.<sup>122</sup> A nos yeux, un programme prioritaire «Culture» et un mandat de prestations clair, vérifié périodiquement, suffisent amplement pour le pilotage de la fondation; en revanche, les régimes d'encouragement introduits en complément nous semblent superflus.

<sup>120</sup> Projet de LEC mis en consultation, rapport explicatif, p. 21.

<sup>121</sup> Par exemple, l'encouragement de la recherche, FNS 2005a.

<sup>122</sup> Selon plusieurs personnes interrogées, un pilotage dense ne permettrait pas, lui non plus, d'éviter une «affaire Hirschhorn»; pour cela, il faudrait une gestion plus consciente des risques politiques à l'échelon du Conseil fédéral et de l'autorité compétente (OFC). Dans ce domaine, le FNS a mis en place une gestion des enjeux ayant pour but d'identifier en amont des sujets sensibles, laquelle a fait ses preuves.

A l'inverse de la LPH, conçue dans un esprit libéral, les projets mis en consultation poursuivent en arrière-plan, en ce qui concerne Pro Helvetia, un paradigme étatique, marqué par des besoins forts en matière de contrôle. SwissFoundations n'a pas tort lorsque, dans sa prise de position sur les projets de loi en consultation, elle désigne la nouvelle Pro Helvetia comme «un hybride entre fondation et établissement fédéral». <sup>123</sup> Certes, l'art. 5, al. 4 du projet de loi de la nLPH stipule que la fondation est politiquement indépendante dans l'accomplissement de ses tâches; toutefois, la marge de manœuvre de Pro Helvetia pourra être considérablement restreinte selon le degré de détail des régimes d'encouragement prévus par le DFI <sup>124</sup>.

Sur le plan de l'organisation aussi, des compétences stratégiques importantes, telles que la nomination du directeur et le règlement concernant la méthode de travail de la fondation, sont transférées du Conseil de fondation au Conseil fédéral ou au DFI; de plus, le Conseil fédéral peut octroyer des mandats directs au Conseil de fondation voire au secrétariat.

Pour résumer, nous percevons dans le projet de LEC une certaine méfiance du DFI à l'égard de la fondation et la volonté de se protéger à différents niveaux. De notre point de vue, cela n'instaure pas une base de départ optimale pour une nouvelle Pro Helvetia. Comme nous l'avons déjà exposé au ch. 3, nous sommes d'avis que le pilotage politique de la fondation devrait s'effectuer par le biais d'un mandat de prestations concret, qui indiquerait à Pro Helvetia un cadre clair en matière de politique culturelle et vérifierait régulièrement sa réalisation. Dans ce cadre, la fondation devrait pouvoir décider en toute autonomie de la manière dont elle entend mettre en œuvre son mandat.

### **4.2.3 Partage des tâches avec d'autres services fédéraux**

Un des objectifs de la LEC est d'éliminer les chevauchements qui existent actuellement en matière d'encouragement fédéral de la culture et «d'attribuer des domaines d'intervention précis» aux services compétents. <sup>125</sup> Il s'agit donc, notamment, de délimiter plus clairement les tâches de Pro Helvetia par rapport à celles de l'OFC et des services du DFAE concernés.

#### *Appréciation*

Selon nos entretiens et les analyses de documents, il apparaît clairement que la LEC ne remplit pas l'exigence de partage des tâches clair et systématique entre les services chargés de l'encouragement public de la culture, mais se contente de formuler par écrit une pratique qui s'est installée au fil du temps. Le message confirme les territoires des nombreux services fédéraux en charge de l'encouragement de la culture sans se demander si tous ces acteurs sont vraiment nécessaires et à quel niveau des fusions pourraient peut-être permettre de baisser les coûts et de créer des synergies. Nous nous en tenons ci-après aux interfaces qui sont pertinentes pour Pro Helvetia.

<sup>123</sup> SwissFoundations 2005, 3.

<sup>124</sup> Conformément au rapport explicatif du projet de LEC mis en consultation (p. 22), les régimes d'encouragement définissent pour chaque domaine culturel les objectifs concrets, les objectifs intermédiaires, les instruments et les critères pour l'octroi d'un soutien.

<sup>125</sup> Projet de LEC mis en consultation, rapport explicatif, p. 7.

#### *a) Interface Pro Helvetia – OFC*

L'idée de base de la LEC, pertinente, selon laquelle l'OFC, à dimension plutôt politique, se concentre sur des fonctions régulatrices et stratégiques, et Pro Helvetia, à dimension plutôt culturelle, sur l'encouragement concret de la culture par le biais de projets, n'est pas appliquée de manière systématique. Bien que, en vertu de l'art. 5 LEC, le soutien de la création artistique soit confié à la fondation, l'OFC demeure compétent pour la promotion du cinéma.<sup>126</sup> L'OFC peut continuer de soutenir la production artistique également dans d'autres disciplines, notamment les arts visuels, en organisant des concours, en honorant d'un prix des performances particulièrement bonnes ou en invitant des artistes sélectionnés à participer à des biennales de renom, par exemple.

En ce qui concerne la diffusion et les échanges culturels – des domaines qui, avec la création artistique, relèvent clairement des compétences de Pro Helvetia aux termes des art. 12 et 13 LEC – on constate des chevauchements avec l'OFC. Ainsi, en vertu de l'art. 9 LEC, l'OFC peut organiser des manifestations culturelles importantes pour la cohésion nationale, et il peut soutenir des projets culturels<sup>127</sup> d'intérêt national. Pro Helvetia est responsable de la diffusion culturelle en général et l'OFC, aux termes de l'art. 11 LEC, de l'accès à la culture des enfants et des jeunes. Sous le titre «Echanges culturels», il est stipulé qu'outre Pro Helvetia, l'OFC peut soutenir des activités qui «proposent une approche des différentes cultures, de leurs histoires, de leurs formes et de leurs façons de s'exprimer, renforçant ainsi les échanges entre les différentes cultures».<sup>128</sup> Les problèmes de délimitation dans la pratique semblent inévitables.

#### *b) Interface PH – services du DFAE*

La LEC n'apporte pas plus de solutions – ou alors ces dernières sont seulement superficielles – au flou qui règne concernant le partage des tâches entre Pro Helvetia et les services du DFAE. A titre d'exemple, la LEC ne mentionne pas la DDC, qui est dotée d'un budget culturel de plusieurs millions de francs et dont le mandat en matière de communication se chevauche, en Suisse, avec celui de Pro Helvetia.

S'agissant des activités culturelles des représentations à l'étranger, l'art. 25, al. 3 LEC définit l'accord entre le DFI et le DFAE, selon lequel les représentations s'adressent à Pro Helvetia pour la planification de manifestations culturelles importantes, et à la Direction politique du DFAE pour les projets de moindre importance. Or, nos analyses exposées au ch. 3.1.3 ont montré que, dans ce contexte, le CCC, compétent au sein de la Direction politique, ne peut quasiment pas remplir son mandat consistant à assurer la cohérence des activités culturelles des ambassades. Autre aspect prêtant à confusion: conformément à l'art. 25, al. 1 LEC, la Direction politique supervise également les manifestations culturelles des représentations à l'étranger, pour lesquelles Pro Helvetia donne ensuite son feu vert,<sup>129</sup> alors que la surveillance sur Pro Helvetia revient au DFI (voir le ch. 4.2.7).

<sup>126</sup> L'argument, selon lequel le cinéma occupe une place particulière en raison de son ancrage constitutionnel propre, dans l'art. 71 Cst., ne nous convainc pas véritablement. Il s'agit plutôt de sauvegarder des sphères d'intérêt dans le secteur du cinéma, particulièrement important au niveau politique.

<sup>127</sup> Des projets de livres, p. ex.

<sup>128</sup> Art. 14, al. 1 LEC; projet de LEC mis en consultation, rapport explicatif, p. 20.

<sup>129</sup> Projet de LEC mis en consultation, rapport explicatif, p.28.

## 4.2.4 **Partage des tâches avec les cantons, les communes et le secteur privé**

En vertu de l'art. 69, al. 1 Cst., la compétence première en matière de culture appartient aux cantons. Par conséquent, la Confédération doit se concentrer avant tout sur des tâches d'intérêt national ainsi que compléter et soutenir de façon subsidiaire l'activité d'encouragement des cantons, des communes et du secteur privé.<sup>130</sup>

### *Appréciation*

Ce principe pertinent en soi est relativisé par la suite dans les explications concernant la LEC. Conformément au projet mis en consultation<sup>131</sup>, la Confédération dispose, en particulier en matière de promotion de la création artistique, quelle que soit la discipline artistique, d'une compétence parallèle à celle des cantons et ne doit pas nécessairement axer ses efforts sur des intérêts nationaux. De notre point de vue, Pro Helvetia, qui, en vertu de l'art. 5 LEC, est déterminante, au niveau fédéral, pour le soutien à la création artistique, ne peut déduire de ces dispositions une définition claire de ses tâches ni leur délimitation par rapport à celles des cantons et d'autres services décentralisés. A ce niveau et au vu des moyens modestes dont dispose la fondation par rapport aux cantons et aux communes, il serait souhaitable pour Pro Helvetia que son mandat soit davantage spécifié.

Conformément au projet de LEC mis en consultation<sup>132</sup>, la Confédération et, partant, Pro Helvetia peuvent agir dans les domaines de la diffusion et des échanges culturels, pour autant que les activités concernées présentent un intérêt national. Cette notion est très vague et peut avoir de multiples acceptions: l'exclusion d'activités d'encouragement à caractère purement régional, la prise en compte de préoccupations supra-régionales, la compensation et la compréhension entre les régions, les échanges avec l'étranger, etc. Tant que la loi ne sera pas plus claire, il faudra définir plus précisément, au moins au niveau de la fondation, dans le cadre d'une future stratégie en matière d'encouragement, ce que l'on entend concrètement par «intérêt national».

Quant à la coordination, la Confédération doit associer les cantons, les villes et les milieux intéressés à la définition des programmes prioritaires et des régimes d'encouragement et tenir compte, dans ses activités d'encouragement, de leurs prestations et besoins en matière de culture. Conformément au projet en consultation, les mesures d'encouragement de la Confédération convergent dans la mesure du possible vers l'élaboration d'une conception commune, dont la mise en œuvre s'effectuera ensuite séparément. Certaines des personnes que nous avons interrogées déplorent le caractère facultatif de cet aspect. A condition que des dispositions d'exécution concrètes existent, ces dispositions contenues dans la LEC peuvent, d'après nous, améliorer, par rapport à la situation actuelle, la cohérence verticale des activités d'encouragement des différents échelons étatiques et rendre plus efficace l'utilisation des moyens.

<sup>130</sup> Art. 1, al. 2 LEC et projet mis en consultation, rapport explicatif, p. 12.

<sup>131</sup> Projet de LEC mis en consultation, rapport explicatif, p. 12.

<sup>132</sup> Projet mis en consultation, rapport explicatif, p. 12.

## 4.2.5 Structure

Dans le projet de nouvelle LPH, Pro Helvetia demeure une fondation de droit public; elle est autonome dans son organisation et sa gestion.<sup>133</sup> Ses trois organes sont le Conseil de fondation, le secrétariat et l'organe de révision.

- Le *Conseil de fondation* est l'organe stratégique de la fondation. Le nombre de ses membres passe de 25–35 aujourd'hui à 9; il définit les instruments de gestion, décide de l'orientation stratégique de la fondation et contrôle sa mise en œuvre.
- Le *secrétariat* est l'organe exécutif de la fondation. Il met en œuvre les stratégies décidées par le Conseil de fondation et – il s'agit là d'une nouveauté par rapport au droit actuel – décide de toutes les requêtes de soutien et des projets propres à la fondation.
- Un *organe de révision*, que le Conseil fédéral doit désigner, vérifie la comptabilité, le rapport sur l'exécution du mandat de prestations et du programme annuel, ainsi que le bon fonctionnement des systèmes de pilotage de la fondation. Il rend compte au Conseil de fondation et au DFI.

En lieu et place des groupes de travail actuels, la nouvelle loi prévoit la création de *commissions spécialisées*, qui seront communes à Pro Helvetia et à l'OFC. Elles assistent le Conseil de fondation et le secrétariat sur le plan technique, sachant que, conformément au projet en consultation, leur avis a un caractère purement consultatif.<sup>134</sup>

### *Appréciation*

Nous basant sur nos sondages et analyses de documents, nous considérons la nouvelle structure globale de la fondation comme un progrès évident par rapport à la situation actuelle.

Un terme est mis au panachage, que le droit actuel favorise, de tâches stratégiques et exécutives au niveau du Conseil de fondation. Ce dernier ne décidera plus des requêtes de soutien et pourra se concentrer sur la gestion stratégique de la fondation.<sup>135</sup> En contrepartie, le directeur se voit attribué davantage de compétences opérationnelles, pour le recrutement du personnel du secrétariat, par exemple.

La réduction de l'effectif du Conseil de fondation à neuf membres devrait avoir pour effet une augmentation sensible de la capacité d'action et de l'efficacité de cet organe. Cela augmente les chances d'élaborer une stratégie d'encouragement concise, de recentrer l'utilisation des moyens et d'adapter suffisamment en amont les structures de la fondation à la nouvelle donne. Toutefois, un Conseil de fondation de cette taille ne peut plus avoir pour ambition d'être un «Parlement culturel» représentant toutes les régions et toutes les disciplines artistiques, comme le suggère le projet de nLPH en consultation.<sup>136</sup> Cela n'est pas grave cependant, étant donné que la diversité de la vie culturelle peut être reproduite à l'échelon des commissions spécialisées.

<sup>133</sup> Art. 1, al. 1 et 2 nLPH.

<sup>134</sup> Projet de nLPH en consultation, p. 36.

<sup>135</sup> Une structure semblable a fait ses preuves au sein du FNS, p. ex.

<sup>136</sup> Art. 8, al. 2 nLPH.

Avec la création de commissions spécialisées, le niveau de la gestion stratégique de la fondation est séparé de celui de l'expertise technique. Cela ne peut que servir l'appréciation indépendante des requêtes de soutien. Par ailleurs, cette nouveauté mettra fin à l'organisation par disciplines du Conseil de fondation, critiquée à différentes reprises dans le cadre de notre sondage; cela devrait permettre une gestion stratégique de la fondation plus globale et ouvrir de nouvelles perspectives pour l'organisation du secrétariat.

Il semble toutefois discutable, dans ce contexte, de vouloir composer le futur Conseil de fondation de «spécialistes indépendants de l'administration et de la politique».<sup>137</sup> D'après notre sondage, le Conseil de fondation de Pro Helvetia a perdu, ces dernières décennies, une grande partie de son appui et de son influence politiques. Pour cette raison, il devrait remplir la fonction d'une interface et avoir un lien direct avec la politique, tandis que les commissions spécialisées et le secrétariat, notamment, assurent le rôle d'experts techniques et de conservateurs.

Dans les projets de LEC et de nLPH, les commissions spécialisées occupent une place potentiellement importante; or, la description de leur rôle est fort rudimentaire. Le projet de LEC en consultation souligne leur caractère purement consultatif, ce qui nécessite des explications. Si, finalement, le secrétariat décide d'autorité de toutes les requêtes de soutien, le danger de la routine et d'ententes en matière d'octroi des aides, exposé au ch. 3.1.6, croît. Dans les comparaisons que nous avons effectuées, une variante a fait ses preuves. Il s'agit d'un modèle selon lequel les commissions spécialisées externes conseillent mais aussi décident des requêtes et des programmes, tandis que le secrétariat remplit avant tout une fonction administrative. Ce modèle du jury est appliqué avec succès et avec des frais généraux faibles par la Fondation culturelle allemande, par exemple, et il est également utilisé sous une forme quelque peu dérivée au sein du Fonds national suisse.<sup>138</sup> Si, conformément au projet en consultation, la compétence décisionnelle concernant les requêtes devait revenir au seul secrétariat dans le cas de Pro Helvetia, il faudrait au moins rendre publiques les recommandations des commissions spécialisées et, en cas de décisions divergentes de ces recommandations, il faudrait prévoir, pour le secrétariat, une obligation de motiver ses décisions en s'inspirant de la procédure utilisée pour la promotion du cinéma<sup>139</sup>.

En vertu de l'art. 26, al. 2 LEC, les commissions spécialisées évaluent uniquement les requêtes de soutien selon les art. 5 à 15. Par conséquent, les programmes propres à la fondation échappent à l'évaluation par les commissions spécialisées. Etant donné que, conformément au projet de nLPH en consultation, le Conseil de fondation n'a plus de compétences dans ce domaine, le secrétariat de Pro Helvetia sera seul, à l'avenir, à prendre les décisions sur les programmes propres à la fondation; nous sommes sceptiques à ce sujet, notamment en raison de l'appréciation controversée dont les programmes ont fait l'objet dans le cadre de notre sondage.<sup>140</sup>

<sup>137</sup> Projet de nLPH en consultation, rapport explicatif, p. 35.

<sup>138</sup> Au FNS, c'est le conseil national de la recherche qui se prononce sur les demandes de subsides, en règle générale sur la base d'expertises externes.

<sup>139</sup> Art. 25 de l'ordonnance du 20.12.2002 sur l'encouragement du cinéma (RS 443.113).

<sup>140</sup> Pro Helvetia est d'avis que les programmes devraient être approuvés par le Conseil de fondation.

D'un côté, la fondation gagne, sur certains plans, en latitude dans le domaine organisationnel, de l'autre côté, le Conseil de fondation de Pro Helvetia doit déléguer certaines compétences organisationnelles aux autorités supérieures, ce que nous avons déjà remarqué d'un œil critique au ch. 4.2.2. Les éléments clés sont les suivants: nomination du directeur par le Conseil fédéral, tâches attribuées directement par le Conseil fédéral au Conseil de fondation et au secrétariat, règlement de la méthode de travail et organisation des différents organes de la fondation et des commissions spécialisées par le Conseil fédéral, plus précisément par le DFI.

#### 4.2.6 Instruments de promotion et procédure

Contrairement à la LPH en vigueur, la nouvelle loi cite de manière plus explicite les instruments avec lesquels Pro Helvetia remplit ses tâches. Comme aujourd'hui, la fondation met en œuvre son mandat en premier lieu par le biais du traitement de *requêtes de soutien*. La procédure est régie par les dispositions générales de la loi sur la procédure administrative,<sup>141</sup> certaines simplifications étant prévues dans le cas de la LEC en vue d'une plus grande efficacité. Ainsi, le rejet d'une requête ne doit plus être communiqué par une disposition officielle mais par une simple notification écrite. Le requérant peut exiger, contre paiement, une décision motivée et sujette à recours.<sup>142</sup> Une nouveauté dans la procédure de recours: le grief d'inopportunité ne peut plus être invoqué. Cela est justifié matériellement par le fait que les aides financières dans le domaine culturel sont fondées pour l'essentiel sur des jugements de valeur et ne se prêtent que difficilement à un contrôle par un tribunal. En 2007, l'actuelle Commission de recours pour la fondation Pro Helvetia sera intégrée dans le nouveau Tribunal administratif fédéral.

Tandis que les programmes de la fondation ne sont évoqués qu'en marge de la LPH en vigueur, l'art. 5 nLPH crée une base légale plus explicite pour les *propres projets de la fondation*, qu'elle peut réaliser seule ou en collaboration avec des tiers. Enfin, Pro Helvetia peut aussi remplir son mandat en fournissant des *prestations à caractère autre que financier* (conseil, recommandations, etc.)

En matière d'échanges culturels, l'art. 13, al. 3 LEC crée une base légale explicite pour la gestion de *centres culturels* dans les pays avec lesquels la Suisse entretient des échanges privilégiés.

##### *Appréciation*

Les instruments dont doit disposer Pro Helvetia pour accomplir ses tâches correspondent à la pratique actuelle et semblent appropriés. Il appartient au Conseil de fondation de les classer en fonction de leur importance pour la fondation, cette pondération devant apparaître de manière transparente dans les rapports de Pro Helvetia.

Nos analyses exposées au ch. 3.2.5 ont montré que, dans le système décentralisé d'encouragement culturel qu'est celui de la Suisse, les artistes déposent souvent la même requête auprès de différents services d'encouragement et les dispositions relatives à la protection des données ne permettent pas à ces services d'échanger des informations. Afin que l'efficacité et la cohérence des activités d'encouragement des

<sup>141</sup> Loi du 20.12.1968 sur la procédure administrative, RS 172.021, art. 19 en particulier.

<sup>142</sup> Art. 20, al. 4 LEC.

différents services soient améliorées, une suppression partielle de la protection du secret conformément à la loi sur la protection des données pourrait être examinée dans le cadre de la LEC.

La simplification de la voie légale pour les décisions rejetées et l'obligation d'acquitter un montant modéré en cas de recours nous semblent défendables au vu de nos constatations présentées au ch. 3.2.2.3.

#### **4.2.7 Surveillance par les autorités**

Comme c'est le cas actuellement, Pro Helvetia demeure soumise, selon la nouvelle loi, à la surveillance du DFI. Cette surveillance consiste à veiller à ce que les tâches légales soient accomplies, que les fonds soient utilisés conformément au mandat légal et que le mandat de prestations soit respecté.<sup>143</sup>

Au vu de l'autonomie de Pro Helvetia, stipulée à l'art. 5, al. 4 nLPH, l'autorité de surveillance doit, conformément au projet en consultation, exercer une certaine retenue en ce qui concerne la question du caractère approprié de l'accomplissement des tâches. Pour ce qui est de la surveillance aux termes de l'art. 17 nLPH, il ne s'agit donc pas d'un contrôle de conformité de chaque cas, mais d'un contrôle général de la légalité – il est spécifié que la fondation décide «de sa propre autorité qui mérite d'être soutenu».<sup>144</sup>

Indépendamment de ce contrôle de la légalité effectué par le DFI, Pro Helvetia continue d'être soumise à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances. Ce dernier examine par sondages les comptes de la fondation selon les critères de la régularité, de la légalité et de la rentabilité.

##### *Appréciation*

Au lieu de créer une structure globale, la nouvelle loi prévoit, d'après nous, un nombre trop important d'organes de contrôle internes et externes pour Pro Helvetia. Cela a pour effet des doublons et entrave la mise en œuvre d'une stratégie globale en matière de contrôle. Ainsi, l'exécution du mandat de prestations de la fondation est surveillée par le Conseil de fondation (art. 8, al. 5 nLPH), par l'organe de révision (art. 11, al. 2 nLPH) et par le DFI (art. 17, al. 2 nLPH). A cela s'ajoute, pour les manifestations culturelles à l'étranger, une fonction de surveillance exercée par le DFAE (art. 25, al. 1 LEC). Dans le domaine du contrôle des comptes et de la rentabilité de Pro Helvetia, le Conseil de fondation, l'organe de révision, le DFI et le Contrôle fédéral des finances assument tous une responsabilité légale.

Nous sommes d'avis que ce principe des responsabilités multiples n'est pas efficient et a pour effet de fragmenter la surveillance. La fonction de l'organe de révision prévu en vertu de l'art. 11 nLPH demeure floue dans le projet en consultation.

<sup>143</sup> Art.17 nLPH.

<sup>144</sup> Projet de nLPH en consultation, rapport explicatif, p. 34 et 37.

## **5 Synthèse des appréciations**

### **5.1 Etats des lieux de la situation actuelle**

#### **5.1.1 Atouts de Pro Helvetia**

Malgré des pressions politiques considérables, Pro Helvetia est une organisation indépendante et forte, qui ne se laisse pas instrumentaliser. Elle exerce une fonction charnière importante entre les milieux culturel et politique et est présente sur la scène culturelle.

La fondation dispose de bonnes connaissances spécialisées, elle est très professionnelle dans sa façon de travailler et ses décisions quant aux requêtes sont fondées. Elle intervient en Suisse comme à l'étranger à travers des aides financières, ses propres programmes et d'autres prestations, et dispose d'un solide réseau national et international. Lorsque cela s'avère nécessaire, elle s'engage dans des partenariats stratégiques et sait motiver ses partenaires, surtout à l'étranger, pour qu'ils fournissent eux-mêmes un volume important de prestations.

Pro Helvetia est ancrée dans le système fédéraliste et est présente dans toutes les parties du pays; en raison de son histoire, mais aussi de ses prestations actuelles en Suisse et à l'étranger, elle jouit d'une visibilité et d'une notoriété certaines.

La fondation apporte une contribution importante à la promotion des artistes suisses et à la diffusion de leurs œuvres dans le pays et à l'étranger. Elle encourage la diversité culturelle de la Suisse et les échanges culturels entre les régions linguistiques. Sa contribution aux échanges culturels avec l'étranger est incontestée, et elle œuvre de manière non négligeable pour la représentation dans le monde d'un petit Etat tel que la Suisse.

Un atout majeur de Pro Helvetia réside, du point de vue de la présente étude, dans le fait même que la fondation existe. Les tendances récentes à instrumentaliser la culture et les pressions accrues auxquelles Pro Helvetia a été soumise ces derniers temps montrent, à notre avis, la nécessité de l'existence d'une institution fédérale d'encouragement indépendante. Le niveau politico-stratégique de l'encouragement de la culture et la promotion concrète de projets sont, d'après nous, deux aspects qu'il convient de séparer sur le plan institutionnel. C'est pourquoi nous sommes sceptiques quant à l'idée d'«OPA hostile» lancée par l'OFC sur la fondation, idée soutenue par certains groupes politiques.

#### **5.1.2 Positionnement et pilotage de Pro Helvetia dans le contexte de la politique culturelle**

Dotée d'un budget annuel de 33 millions de francs, Pro Helvetia demeure un acteur important de l'encouragement fédéral de la culture, mais on ne peut nier que, ces dernières décennies, elle a perdu du terrain et bénéficie d'un appui politique moindre. Aujourd'hui, sa part dans l'encouragement public de la culture – Confédération, cantons et communes – est inférieure à deux pour cent. Avec l'OFC, la DDC, Présence Suisse et le CCC, sont apparus, au niveau fédéral, différents acteurs qui exercent des tâches similaires à celles de Pro Helvetia. D'un côté, la fondation n'a pas pu agir contre cette évolution; de l'autre côté, elle aurait pu mieux défendre son territoire en mettant en œuvre une stratégie proactive.

### *Le pilotage politique et financier*

Le pilotage politique et financier de Pro Helvetia est effectué en premier lieu par le biais d'un mandat légal octroyé à la fondation, dont la définition est très large et vague. Pro Helvetia dispose d'un capital intangible et de contributions que la Confédération lui verse périodiquement. Dans le cadre du message sur le financement de Pro Helvetia, le DFI, le Conseil fédéral et le Parlement ont d'ores et déjà la possibilité d'assigner à la fondation un cadre et des priorités en termes de contenu, mais ils ne recourent quasiment pas à cette option et leurs objectifs suivent dans une large mesure les requêtes de financement de la fondation. Sur le plan politique, la fondation est pilotée essentiellement du bas vers le haut.

Le Parlement doit faire face à un nombre important de messages pertinents sur le plan culturel. Cependant, ceux-ci ne lui sont pas soumis simultanément. Un débat sur la politique culturelle, au cours duquel une décision quant au mandat et aux moyens de Pro Helvetia serait prise dans le cadre d'une vue d'ensemble comprenant les autres mesures d'encouragement de la Confédération, fait actuellement défaut.

### *Le partage des tâches à l'échelon fédéral*

Le partage des tâches entre les différents services fédéraux d'encouragement de la culture s'est mis en place au fil du temps et présente des chevauchements. Outre Pro Helvetia, l'OFC intervient en matière de soutien à la création artistique, sachant qu'à elle seule, la promotion du cinéma, qui dépend de l'office fédéral, dispose d'un budget plus important que celui de Pro Helvetia. Dans le domaine de la diffusion et des échanges culturels, il existe également des chevauchements entre la fondation et l'OFC, ainsi qu'avec différents services du DFAE. Certes, les services concernés ont développé, dans la pratique, des mécanismes de coordination qui fonctionnent relativement bien, mais, à notre avis, cela ne change rien au fait que l'encouragement fédéral de la culture comprend un nombre trop important d'acteurs dont les tâches empiètent les unes sur les autres. Les conséquences en sont des frais de coordination considérables, le risque de voir les mêmes actions menées en parallèle et des rivalités non productives ainsi qu'un manque de transparence par rapport à l'extérieur et des complications pour le pilotage politique transversal des activités culturelles de la Confédération.

### *Le partage des tâches avec les cantons, les communes et le secteur privé*

Comme à l'échelon fédéral, la délimitation du mandat légal de Pro Helvetia par rapport à celui des services cantonaux et communaux d'encouragement est floue. Selon notre sondage, Pro Helvetia n'applique pas de manière systématique le principe de subsidiarité; elle soutient parfois des projets que des services décentralisés pourraient soutenir et n'est pas toujours suffisamment active dans les domaines de la diffusion et des échanges culturels. Le principe de la fondation, selon lequel elle n'accorde son soutien en Suisse qu'à des projets qui sont également soutenus par d'autres institutions, peut créer de mauvaises incitations pour les services cantonaux et communaux et avoir pour effet que ceux-ci se déchargent progressivement de leur responsabilité.

Malgré des progrès indéniables, le système d'encouragement de la Suisse, fédéraliste, affiche encore des lacunes en termes d'information et de coordination entre Pro Helvetia et les services cantonaux et communaux ainsi que le secteur privé, lacunes dues en partie à la législation en matière de protection des données, en partie à un manque de volonté de coordination et à la charge de travail que cela implique-

rait. Tandis que les artistes sont d'avis que trop de coordination appauvrit la diversité culturelle, d'autres interlocuteurs souhaitent davantage de cohérence et de transparence au sein du système suisse d'encouragement, à l'aide, par exemple, de formulaires de requête homogènes, d'une banque de données nationale dédiée aux requêtes et de statistiques nationales concernant la culture.

#### *Surveillance par les autorités*

Globalement, la surveillance exercée par les autorités sur Pro Helvetia doit être qualifiée de faible. En raison de l'autonomie de la fondation quant à la façon dont elle remplit son mandat, il est nécessaire que les autorités responsables adressent un mandat de prestations clair à Pro Helvetia et qu'elles vérifient régulièrement sa mise en œuvre; il ne s'agit pas de s'immiscer dans les décisions que prend la fondation sur les différentes requêtes, mais de dresser périodiquement un bilan sur la réalisation du mandat légal et le respect des dispositions de procédure formulées dans le règlement interne, ce qu'exige l'art. 13 LPH. S'appuyant sur le principe d'autonomie de la fondation en ce qui concerne la prise de décision quant aux requêtes, les organes compétents – notamment l'OFC – s'imposent une trop grande retenue à ce niveau. De nombreuses choses reposent sur la confiance et les messages périodiques sur le financement de la fondation ne prévoient pas de contrôle fondé de l'efficacité de ses activités.

### **5.1.3 Structures, procédures et processus internes**

#### *Structure*

La structure actuelle de Pro Helvetia a pour effet que les décisions quant aux requêtes sont largement étayées, mais elle présente également des points faibles indéniables. Ces derniers sont en partie dus à la LPH, et ont été pour certains aggravés dans les dispositions d'exécution. Au niveau de la direction, les tâches stratégiques et opérationnelles ne sont pas clairement séparées. Les membres du Conseil de fondation assument également des fonctions administratives, par exemple en recrutant le personnel du secrétariat et en se prononçant sur certaines requêtes.

A travers sa taille et sa composition, le Conseil de fondation représente certes la diversité culturelle du pays, mais cela lui confère une certaine lourdeur et favorise une approche compartimentée, en fonction des différentes disciplines artistiques. L'organisation par disciplines, qui demeure relativement figée, a pour effet d'affaiblir la conduite stratégique par le Conseil de fondation. Ce dernier tend vers le maintien de la situation actuelle et l'équilibre des intérêts internes, il a du mal à définir des priorités et, après cinq années de réforme, aucune vision commune de Pro Helvetia n'a réussi à le souder.

#### *Stratégie et portefeuille*

L'absence d'approche globale se manifeste dans la stratégie de la fondation. Cette dernière dispose certes de différentes stratégies partielles, mais n'a pas de stratégie globale, qui définirait sur quelques pages la manière dont Pro Helvetia se positionne et les objectifs premiers qu'elle poursuit avec quels moyens.

Bien que différentes activités annexes aient été abandonnées ces dernières années, le portefeuille de Pro Helvetia semble encore trop chargé. Outre son activité clé – le soutien accordé sur requête et ses propres programmes – la fondation exploite par exemple en Europe du Sud-Est, sur mandat de la DDC, un programme culturel axé sur la politique du développement, lequel, en réalité, va au-delà de son mandat légal. Pro Helvetia publie par ailleurs plusieurs revues, siège au sein de différentes commissions, est active dans le domaine de la politique culturelle, propose son réseau aux artistes et fournit un service conseil détaillé. Sous l'aspect de la mise en réseau, on ne peut que s'en féliciter, mais ces tâches occasionnent une charge de travail considérable et accroissent les frais généraux de la fondation.

#### *Traitement des requêtes de soutien*

Les compétences en matière de décisions concernant les requêtes de soutien sont complexes; selon le contenu et l'ampleur des projets, de nombreuses instances différentes du secrétariat, des permanences ou du Conseil de fondation interviennent. Une même requête peut, dans certains cas, être évaluée par trois instances différentes. Le fait que les membres du Conseil de fondation se prononcent sur les projets les plus importants sur le plan financier n'est pas sans poser problème, étant donné qu'ils sont essentiellement des représentants des régions et des disciplines et que leur jugement n'est pas toujours indépendant. Comme la plupart des requêtes portent sur des montants inférieurs à 20 000 francs, c'est le secrétariat qui décide dans la plupart des cas. Cette méthode est elle aussi discutable, puisque la compétence peut revenir depuis des années aux mêmes collaborateurs spécialisés, ce qui augmente le risque de routine et d'ententes pour l'octroi des subventions. La Fondation culturelle allemande, comparable à Pro Helvetia, a opté pour un jury externe, composé d'experts qui se prononcent régulièrement sur les requêtes en procédant par élimination. Les membres de ce jury interdisciplinaire sont remplacés tous les trois ans et ne perçoivent qu'une somme modeste à titre d'indemnisation de leurs frais. Les frais généraux de la fondation ne s'élèvent qu'à 6 % du budget, notamment grâce à cette procédure.

Selon la LPH et l'ordonnance sur les subventions, il est possible de faire recours contre les décisions de Pro Helvetia. Ces recours instaurent une sécurité juridique et de la transparence, mais ils génèrent des charges de travail supplémentaires élevées. Paradoxalement, la protection est meilleure pour les requêtes portant sur de petits montants: pour les montants plus importants, seul le recours formel à la Commission de recours pour la fondation est possible; or, cette dernière a des jugements plus restrictifs et, contrairement aux recours déposés à Pro Helvetia, elle n'examine pas le bien-fondé du contenu des décisions. Les recours déposés à la fondation revêtent souvent le caractère d'une deuxième tentative consistant en une requête modifiée, et, avec 44 %, leur taux de réussite est singulièrement élevé. La fondation relativise ainsi la qualité de ses propres décisions et affiche, à notre avis, une identification trop importante avec les requérants.

#### *Le soutien accordé sur requête*

Les analyses de répartition des subventions font apparaître une pratique fortement diversifiée; cette pratique est le reflet du mandat confié à la fondation, consistant à prendre en considération les différentes régions linguistiques et les différents milieux culturels et, outre l'encouragement en Suisse, à promouvoir les échanges culturels avec l'étranger. Par ailleurs, on remarque que la législation permet de

définir davantage de priorités dans le domaine de la promotion. Soulignons que la part des projets interdisciplinaires est particulièrement faible, ce qui, selon des indications de Pro Helvetia, s'explique avant tout par la faible demande de la part des requérants.

Depuis les années 70, le nombre de requêtes déposées a été multiplié par dix environ. Etant donné que les subventions disponibles ne suivent pas ce rythme et que le taux de requêtes acceptées – 47 % – demeure relativement élevé, les subventions moyennes par requête diminuent. Dans le cadre du principe de l'arrosoir, Pro Helvetia tend à répartir les moyens sur de nombreux projets de petite ampleur, bien que, d'après ses propres indications, une utilisation des ressources plus sélective permette de meilleurs résultats. On déplore l'absence de priorités et la notion de promotion de l'excellence n'est pas développée. Cette approche consistant à répondre au plus grand nombre de requêtes a une répercussion négative sur les frais généraux, étant donné que le traitement de requêtes portant sur de petits montants occasionne une charge de travail disproportionnée par rapport au volume de la subvention.

La critique souvent émise, selon laquelle l'encouragement par Pro Helvetia profite régulièrement aux mêmes requérants, se trouve en partie confirmée dans notre sondage, mais notre analyse des données ne nous permet pas de la vérifier sur le plan statistique. De même, aucune représentation claire ne ressort concernant l'impact du facteur relationnel dans l'appréciation des requêtes. D'un côté, les compétences et procédures ne créent pas les conditions optimales pour une appréciation indépendante des requêtes; de l'autre côté, les doubles signatures et les règles de récusation permettent de prévenir les «magouilles».

Grâce à l'introduction de la banque de données Absidion, dédiée aux requêtes, et à d'autres réformes, l'efficacité a été sensiblement améliorée ces dernières années. Cependant, les processus décisionnels sont encore trop peu standardisés, certains d'entre eux requièrent de nombreuses correspondances écrites et, par rapport à d'autres institutions d'encouragement, occasionnent une charge de travail relativement élevée.

### *Les permanences*

La majorité des personnes interrogées dans le cadre de notre sondage juge le travail avec les permanences approprié et positif. Cependant, la conception et la situation géographique de ces dernières doivent être soumises à un examen critique. Le poids de critères tels que les échanges culturels, la représentation du pays ou encore l'accès d'artistes suisses à des marchés étrangers dans les décisions de la fondation sur les sites n'est pas clair, et l'on est en droit de se demander si la situation géographique et l'aménagement actuels des permanences correspondent à une stratégie adaptée aux besoins. Ainsi, à lui seul, le Centre Culturel Suisse à Paris (CCSP) représente près de 40 % du budget du secteur International et ce, en dépit des relations étroites avec la France, où les artistes suisses s'en sortent mieux qu'ailleurs.

Dans le cadre de notre sondage, le principe des centres culturels solidement établis est considéré par plusieurs personnes comme obsolète, coûteux et, finalement, peu efficace. En revanche, les petits bureaux mobiles de liaison, qui collaborent sur place avec les partenaires et peuvent être transférés, le cas échéant, vers un autre lieu, semblent porteurs d'avenir. Par conséquent, il faut saluer la coopération envisagée à l'étranger entre Pro Helvetia et le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche. L'objectif de la fondation d'être représentée à long terme aux quatre coins du globe

est ambitieux, et l'on peut se demander s'il servira une définition accrue des priorités au niveau géographique.

A l'échelon opérationnel du secteur International, nous constatons certains problèmes d'interface avec les secteurs Promotion et Programmes et des règles en matière de procédures parfois particulièrement complexes. La centrale accorde certes aux permanences une certaine autonomie, mais elle tente de les contrôler par des réglementations denses et peu efficaces.

#### *Programmes propres à la fondation*

Tandis que quelques-uns de nos interlocuteurs sont d'avis que les programmes de la fondation constituent une intervention superflue sur la scène culturelle, d'autres, au contraire, les considèrent comme indispensables si la fondation ne veut pas se contenter de réagir aux requêtes mais entend se saisir de façon proactive de sujets importants de la vie culturelle. Nous adhérons à cette deuxième conception. Tandis que quelques programmes, ceux qui sont réalisés à l'étranger, ont un retentissement considérable et peuvent mobiliser les fonds de partenaires, d'autres projets affichent manifestement un rapport coût-utilité défavorable. Certaines personnes interviewées critiquent le fait que, lors du lancement de programmes, Pro Helvetia ne respecte pas toujours le principe de subsidiarité, se laisse parfois trop guider par ses propres préférences et associe trop peu au développement de projets les milieux culturels et d'autres services d'encouragement; ces personnes ajoutent que la fondation pourrait davantage confier à des partenaires externes la réalisation de programmes.

### **5.1.4 Bilan intermédiaire du processus interne de réformes**

Les structures de Pro Helvetia ayant à peine été adaptées aux nouveaux défis durant des décennies, la réforme entreprise depuis la fin des années 90 menace de devenir une histoire sans fin, qui mobilise des ressources considérables, sème l'incertitude au sein du personnel et ébranle en partie la confiance du public dans Pro Helvetia. Différents interlocuteurs déclarent que la fondation est aujourd'hui épuisée par les réformes et un sondage réalisé récemment auprès des collaborateurs, dans une phase, il faut le souligner, d'économies importantes, indique un indice de satisfaction du personnel bas par rapport à celui d'autres services publics.<sup>145</sup>

Selon notre sondage, le processus de réformes n'a pas été mis sur les bons rails au plan politique. A la fin des années 90, le Conseil fédéral et le DFI ont visé de rapides augmentations de l'efficacité dans le cadre de la loi en vigueur. Des leviers internes devaient donc enclencher la réforme, alors que certains freins à l'efficacité étaient clairement contenus dans la loi même et que les tâches et objectifs affectés à la «nouvelle» Pro Helvetia à l'issue de la révision des bases légales n'étaient pas définis. C'est la raison pour laquelle différents interlocuteurs déplorent, à juste titre, que les réformes accomplies jusqu'ici se soient trop concentrées sur la question au demeurant secondaire des structures adéquates et trop peu sur les questions prioritaires concernant le positionnement, le mandat et les objectifs de la fondation.<sup>146</sup>

<sup>145</sup> Link Institut, 2005. Selon notre sondage, l'indice de satisfaction des collaborateurs remonte, après avoir atteint une valeur plancher en 2001 et en dépit d'incertitudes liées aux économies.

<sup>146</sup> Voir le principe «la structure suit la stratégie» qui a fait ses preuves, également dans le secteur privé.

En ce qui concerne la gestion des changements, différentes personnes interrogées critiquent, d'une part l'absence de volonté de réforme chez différents membres du Conseil de fondation, d'autre part une tendance à l'hyperactivité et une certaine versatilité chez quelques-uns des partisans du changement. Ces personnes sont d'avis qu'il manque parfois une ligne claire au processus de réforme, et que ce dernier n'a fait l'objet, en interne, ni d'un bon ancrage ni d'une bonne communication.<sup>147</sup> D'autres interlocuteurs déplorent que, au cours de la réforme, les conflits internes aient été en partie portés au public, ce qui a nui à l'image de Pro Helvetia et a faussé le regard sur le contenu de son travail, excellent.

Malgré ces conditions, qui n'étaient pas optimales, le processus interne de réformes des dernières années a débouché sur quelques nettes améliorations. La réduction de l'effectif du Conseil de fondation et du Comité directeur ainsi que du nombre de services au sein du secrétariat allait dans la bonne direction, à notre avis. Le Comité directeur est devenu un organe de gestion stratégique, la gestion et le reporting financiers ont été améliorés et l'administration a été modernisée. Les structures et procédures du secrétariat ont été allégées, le développement du secrétariat, tourné vers les produits avec les secteurs Promotion, Programmes et International, est approprié, bien que toutes les interfaces ne soient pas encore clarifiées et que la gestion des processus puisse encore être améliorée.

Ajoutons toutefois que le processus de réforme était tourné, pour certains points, vers le maintien de la situation actuelle, ce qui est certainement en lien avec le fait que la structure du Conseil de fondation définie par la loi ne crée pas de conditions favorables pour des réformes porteuses d'avenir. Il n'est donc pas étonnant que la réforme entreprise jusqu'à présent n'ait pas exploité les possibilités de changement existant dans le cadre de la loi en vigueur. Le recentrage du portefeuille et de la stratégie d'encouragement, un examen approfondi du principe des permanences, le retrait total du Conseil de fondation de l'activité d'appréciation des requêtes, le recours accru aux concours selon le modèle de *swixx* ou une simplification plus profonde des structures et processus au sein du secrétariat auraient été possibles dans le cadre de l'ancienne législation, mais, visiblement, le Conseil de fondation ne souhaitait pas véritablement la mise en œuvre de toutes ces mesures.

Les efforts entrepris ces dernières années ont eu pour effet des augmentations de l'efficacité, lesquelles se sont traduites notamment par des frais généraux en baisse, ce dont on ne peut que se réjouir. Malgré des conditions difficiles, dont elle n'est pas responsable, la fondation a réussi, en raison de restructurations et de rationalisations, à diminuer la part des frais généraux dans les dépenses totales de près de 8 points de pourcentage depuis 2001, ce qui représente un succès considérable. Avec une part de 31,5 % prévue en 2006, le pourcentage des frais généraux de Pro Helvetia demeure très élevé par rapport à celui d'institutions d'encouragement comparables. Nous expliquons cela notamment par les charges élevées de suivi des projets (traitement des requêtes, etc.), la pratique en matière de soutien, selon laquelle le plus de requêtes possibles sont encouragées, et le vaste portefeuille de la fondation (nombreux produits annexes, etc.), tandis que le montant des frais administratifs est tout à fait défendable.

<sup>147</sup> Concernant des suppressions d'emplois ou la fermeture de permanences, p. ex. La direction et le Comité directeur de la fondation ne sont pas d'accord avec cette conclusion du sondage.

## 5.2

### Appréciation de la nouvelle législation envisagée

Notre appréciation porte sur la nLPH et les passages de la LEC qui concernent la fondation. Etant donné que les messages définitifs du Conseil fédéral ne seront disponibles que vers la fin 2006, nous devons baser nos explications sur les projets mis en consultation.

#### 5.2.1

#### Récapitulatif des points forts et des points faibles des projets mis en consultation

Nous sommes d'avis que, par rapport à la base légale actuelle de Pro Helvetia, les projets de la LEC et de la nLPH mis en consultation apportent quelques nettes améliorations. Le point positif porte sur le fait que, désormais, la décision concernant les priorités thématiques et les moyens de Pro Helvetia ne sera plus prise de façon isolée mais dans le cadre d'une vue d'ensemble comprenant d'autres mesures fédérales d'encouragement de la culture. Le programme prioritaire Culture qu'envisage la Confédération et le mandat de prestations à Pro Helvetia qui en découlera, dont la réalisation sera régulièrement contrôlée, légitiment davantage encore la fondation et sont susceptibles de lui donner des impulsions quant à la direction à suivre.

Autres avancées: globalement, Pro Helvetia a une plus grande latitude sur le plan organisationnel, le Conseil de fondation, réduit, gagne en souplesse, les tâches de gestion stratégiques et opérationnelles sont clairement séparées et un échelon d'experts indépendant de la direction est créé à travers les commissions spécialisées externes.

Ces améliorations satisfaisantes apportées à la situation légale actuelle font toutefois face, dans les projets de LEC et de nLPH mis en consultation, à quelques points faibles qu'il convient de ne pas sous-estimer et que nous souhaitons résumer ci-après.

#### 5.2.2

#### Positionnement et pilotage de Pro Helvetia dans le contexte de la politique culturelle

##### *Partage des tâches à l'échelon fédéral*

Un objectif majeur de la nouvelle LEC consiste à éliminer les chevauchements dans l'encouragement fédéral de la culture et à attribuer aux différents acteurs des champs de compétence clairs. De notre point de vue, le projet de LEC mis en consultation ne répond pas à cette exigence, mais confirme pour l'essentiel une pratique qui s'est installée au fil du temps et n'est pas structurée. Il renonce à une spécification systématique des rôles et ne vérifie pas si la Confédération a réellement besoin de cinq services différents chargés d'activités culturelles.

En ce qui concerne les relations entre Pro Helvetia et l'OFC, parfois marquées par des rivalités, le projet de LEC mis en consultation représente une occasion ratée. L'idée de base de la LEC, pertinente,<sup>148</sup> selon laquelle l'OFC, à dimension plutôt

<sup>148</sup> Voir, p. ex., Holland 2002, 177.

politique, se concentre sur des fonctions stratégiques et institutionnelles, et Pro Helvetia, à dimension plutôt culturelle, sur l'encouragement concret de la culture par le biais de projets, n'est pas appliquée de manière systématique. Dans certaines disciplines – le cinéma (qui requiert beaucoup de ressources) et les arts visuels – l'OFC continue de soutenir la création artistique. Une solution alternative envisageable, selon laquelle Pro Helvetia se retire entièrement de l'encouragement de la création artistique et se spécialise dans la diffusion d'œuvres existantes et dans les échanges culturels, n'est pas suivie de manière systématique dans la LEC puisque, selon le projet en consultation, l'OFC sera également actif, à l'avenir, dans ces domaines traditionnels de la fondation. Dans la pratique, on constate que la délimitation des compétences demeure difficile, alors qu'elle constitue pourtant l'un des buts de la nouvelle loi.

Le projet de LEC n'évoque pas le partage des tâches entre la DDC et Pro Helvetia, et, s'agissant de Pro Helvetia et du CCC, il arrête un compromis non satisfaisant, qui ne résout pas le problème de conception sous-jacent. Ce dernier réside dans le fait que le CCC doit assurer la cohérence des activités culturelles des représentations suisses à l'étranger, mais que Pro Helvetia décide pour les projets culturels d'une certaine envergure. Différentes personnes interrogées doutent de l'utilité du CCC en tant qu'initiateur et responsable autonome de projets culturels. Il est prévu que les projets importants soient réalisés par Pro Helvetia et les projets moins importants par les représentations à l'étranger.

#### *Partage des tâches avec les cantons et les communes*

Dans le système fédéraliste suisse, l'encouragement public de la culture continue de relever de la compétence des cantons et des communes, même après l'élargissement des compétences fédérales aux termes de l'art. 69 Cst. Dans ce contexte et par rapport au faible budget de Pro Helvetia, on serait en droit d'attendre de la LEC qu'elle spécifie le mandat de la fondation par rapport à celui des cantons et des communes. Mais, là encore, le projet en consultation ne résout pas la question du partage des rôles et l'ambition de la LEC consistant à régler la collaboration au niveau public n'est pas complètement satisfaite. Pour le soutien de la création artistique aux termes de l'art. 5 LEC, le projet mis en consultation définit, sur la base de l'art. 69 Cst., une compétence parallèle entre la Confédération et les cantons et exclut par conséquent un partage des tâches clair. Pour la diffusion et les échanges culturels, la Confédération (et, partant, Pro Helvetia) peut intervenir dans le cadre du principe de subsidiarité exclusivement si le projet présente un «intérêt national»; cette formulation est toutefois vague et peut avoir différentes acceptions.

#### *Pilotage politique et financier*

L'un des atouts de la nouvelle LEC est sans conteste que la décision concernant les priorités et les moyens de Pro Helvetia ne sera plus prise de manière isolée, mais conjointement avec d'autres domaines de l'encouragement fédéral de la culture. Cependant, l'exigence, formulée dans la LEC, d'une planification transversale des activités fédérales de soutien de la culture n'est pas entièrement remplie, puisque les services concernés du DFAE ne figurent pas dans les programmes prioritaires prévus. Les activités de Pro Helvetia, dont 60 % des fonds ont été attribués à l'étranger en 2005, requièrent une légitimation aussi bien sur le plan de la politique intérieure qu'extérieure.

Les outils de planification prévus ont certes un caractère systématique, mais ils sont lourds à mettre en œuvre et requièrent du temps. Une fois que le programme prioritaire Culture de la Confédération et les régimes d'encouragement du DFI ainsi que le mandat de prestations et la planification annuelle de Pro Helvetia sont enfin définis dans le cadre d'un processus à plusieurs niveaux, la fondation a à peine le temps de mettre en œuvre ses objectifs stratégiques que déjà le processus d'évaluation et de reporting commence et qu'il faut élaborer les bases pour la prochaine période de financement. De notre point de vue, un programme prioritaire Culture transversal, un mandat de prestations qui en découle et son contrôle régulier par les organes de surveillance suffisent pour un pilotage politique précis de Pro Helvetia, les régimes d'encouragement conçus en complément nous semblent superflus. Nous considérons également d'un œil critique le fait que, conformément aux projets de LEC et de LPH mis en consultation, le Conseil fédéral et le DFI disposent de nouvelles possibilités d'exercer leur influence lors de la nomination du directeur de Pro Helvetia ainsi que de la définition de la méthode de travail de la fondation et qu'ils puissent par ailleurs attribuer des mandats directs à celle-ci. Cela est une entrave inutile à l'autonomie de Pro Helvetia.

### *Contrôle d'efficacité et surveillance*

On peut se féliciter qu'il soit prévu, à l'avenir, d'accorder plus de poids au contrôle de l'efficacité de Pro Helvetia. Cependant, les projets en consultation prévoient pas moins de cinq instances internes ou externes chargées de surveiller les activités de la fondation. Outre le Conseil de fondation, l'organe de révision et le DFI, le DFAE et le Contrôle fédéral des finances se voient confier des tâches dans ce domaine. Cela crée des doublons et des charges de travail supplémentaires et ne permet pas l'émergence d'une stratégie globale de surveillance par rapport à la fondation.

## **5.2.3 Structures et procédures internes**

Par rapport à la situation légale actuelle, nous considérons la nouvelle structure de Pro Helvetia conformément au projet de nLPH mis en consultation comme une amélioration incontestable. La fondation dispose de davantage de latitude sur le plan organisationnel; le niveau stratégique est désormais clairement séparé du niveau opérationnel. Le Conseil de fondation se concentre sur la conduite stratégique de la fondation, tandis que le directeur obtient davantage de compétences opérationnelles.

La réduction de l'effectif du Conseil de fondation devrait permettre à ce dernier une amélioration nette de sa capacité d'action et de son efficacité ainsi que le développement de son esprit d'innovation; précisons toutefois qu'un Conseil de fondation comprenant neuf membres ne peut prétendre être un «Parlement culturel» représentant toutes les régions et toutes les disciplines.

Les commissions spécialisées donneront le jour à un échelon d'expertise externe, en dehors de la conduite stratégique et opérationnelle. Cela permettra de supprimer l'organisation par disciplines du Conseil de fondation, que nous considérons comme problématique, et devrait grandement contribuer à mettre fin à la volonté des membres de cet organe de défendre leurs intérêts, ainsi qu'à élaborer une stratégie plus globale pour la fondation, qui accordera suffisamment de place aux projets interdisciplinaires.

Toutefois, la LEC ne clarifie pas suffisamment le rôle des commissions spécialisées. Le projet en consultation met l'accent sur leur fonction purement consultative. Si, au final, le secrétariat décide d'autorité sur tous les programmes et requêtes de soutien, le risque grandit de voir apparaître des démarches routinières et des enchevêtrements entre bailleurs de fonds et requérants. Selon un modèle appliqué avec succès dans d'autres institutions d'encouragement, non seulement les jurys externes exercent une fonction de conseil, mais ce sont aussi eux qui décident des requêtes, tandis qu'un secrétariat à la taille réduite n'est plus compétent que pour le traitement administratif des requêtes et les programmes propres à la fondation.

Le projet est également muet sur le rôle des commissions spécialisées en matière de programmes propres à la fondation, dont l'importance pourrait être appelée à croître et pour lesquels, conformément au projet en consultation, le secrétariat pourrait être seul à décider.

Les instruments avec lesquels Pro Helvetia doit remplir ses tâches semblent appropriés et sont présentés dans les projets en consultation de manière plus explicite que dans le droit en vigueur. Par rapport à l'actuelle LPH, la nLPH met plus l'accent sur les programmes propres à la fondation, et l'art. 13, al. 3 LEC crée une base légale explicite pour la gestion de centres culturels à l'étranger.

La simplification de la voie légale pour les décisions rejetées et l'obligation d'acquitter un montant modéré en cas de recours nous semblent être un compromis pertinent, qui garantit la voie légale pour les requérants tout en réduisant les frais de traitement de Pro Helvetia.

## **6 Recommandations**

Nous fondant sur notre analyse de la situation actuelle et sur l'évaluation de la nouvelle législation envisagée, nous formulons les recommandations d'action ci-après. Ces dernières s'adressent en premier lieu au législateur; comme l'évaluation ex-ante au ch. 4, nos recommandations relatives à la LEC se limitent aux dispositions pertinentes pour Pro Helvetia.

A l'issue d'un long processus de réformes, on ne peut que souhaiter à Pro Helvetia l'adoption prochaine d'une nouvelle base légale contraignante, ce qui lui ouvrirait des perspectives d'avenir plus claires. Cette nouvelle base légale clarifiera le positionnement de la fondation dans le système suisse de l'encouragement fédéral, respectera son indépendance en termes d'expertise et d'organisation, dans le cadre d'un mandat de prestations clair en matière de politique culturelle, préservera l'esprit libéral de la législation en vigueur tout en remédiant aux faiblesses d'ordre organisationnel de cette dernière.

### **6.1 Recommandations au législateur**

1. Nous sommes d'avis que les projets de LEC et de nLPH procurent quelques avantages indéniables en vue d'une «nouvelle Pro Helvetia». Mais ils ne répondent pas à un grand nombre de questions ni n'exploitent de nombreuses opportunités. Il faut par conséquent les remanier en profondeur.

2. Pour toutes les tâches que Pro Helvetia doit remplir, la LEC utilise une formulation potestative. Nous recommandons de formuler le statut et le mandat de la fondation de manière plus contraignante dans la LEC.
3. Conformément à la LEC, la situation actuelle concernant la mise en œuvre de l'encouragement fédéral de la culture est maintenue pour l'essentiel. Nous recommandons de vérifier une nouvelle fois si la Confédération a réellement besoin, outre Pro Helvetia, de quatre services en charge de l'encouragement de la culture au sens large ou étroit du terme.
4. Indépendamment du nombre de services fédéraux d'encouragement de la culture, nous recommandons la systématisation de la répartition des rôles entre Pro Helvetia et d'autres services fédéraux, l'OFC en particulier. Il serait envisageable, par exemple, que l'OFC se retire une fois pour toutes de la promotion au cas par cas et que Pro Helvetia se charge de *l'ensemble* du soutien fédéral à la création artistique, cinéma inclus. Selon un autre scénario, Pro Helvetia abandonnerait entièrement la promotion de la production pour se consacrer intégralement à la diffusion et aux échanges culturels.
5. Au vu des moyens limités, nous recommandons de concentrer les activités de Pro Helvetia sur des tâches d'encouragement de la culture au sens étroit du terme et de confier à la DDC les activités qui relèvent de la politique de développement et pour lesquelles des moyens culturels sont utilisés. Il faut en outre vérifier si le CCC est véritablement nécessaire en tant qu'entité responsable de projets culturels.
6. Au vu de la structure fédéraliste du domaine culturel, nous recommandons de délimiter de façon plus précise le mandat de Pro Helvetia par rapport aux activités d'encouragement des cantons et des communes, beaucoup plus importantes en termes financiers. La LEC devrait exposer de manière plus explicite la façon dont la Confédération interprète, sur la nouvelle base constitutionnelle qu'est l'art. 69 Cst., le principe de subsidiarité dans le domaine de la promotion culturelle; la loi devrait notamment préciser à quel niveau la Confédération exige une compétence en matière d'encouragement parallèle à celle des cantons et quelle est son interprétation concrète de la notion d'intérêt national lorsque les cantons ont la primauté du soutien.
7. Au vu des problèmes considérables d'échange d'informations entre Pro Helvetia et d'autres services d'encouragement de la culture, les avantages et les inconvénients d'une suppression partielle de la protection du secret conformément à la loi sur la protection des données pourraient être examinés dans le cadre de la LEC.
8. Nous recommandons, outre celle du DFI, la participation active du DFAE à l'élaboration du programme prioritaire Culture et du mandat de prestations de Pro Helvetia qui en découle.
9. Le pilotage politique de Pro Helvetia doit être effectué en premier lieu à travers le programme prioritaire Culture de la Confédération et un mandat de prestations concret. Un niveau supplémentaire de pilotage au moyen de régimes d'encouragement propres aux différentes disciplines et élaborés par le DFI semble superflu. Il faut éviter les interventions politiques au niveau des décisions concernant des requêtes.

10. Nous recommandons de ne pas donner au Conseil fédéral de possibilités supplémentaires d'intervenir dans les activités de la fondation en-dehors du mandat de prestations. Le Conseil de fondation doit demeurer compétent pour la nomination du directeur ainsi que pour la définition de la méthode de travail et l'organisation de Pro Helvetia, et il ne faut pas que le Conseil fédéral puisse attribuer des mandats directs au secrétariat.
11. Pour une stratégie en matière de surveillance efficace et intégrée, nous recommandons de réduire le nombre des organes de contrôle internes et externes de Pro Helvetia et de préciser leurs compétences.
12. Afin que la réalisation du mandat de prestations de la fondation puisse être examinée avec sérieux, l'OFC doit déterminer des indicateurs d'impact et préparer des données dans le cadre des statistiques culturelles en vertu de l'art. 22 LEC.
13. Selon notre étude, la création de commissions spécialisées, en-dehors de l'échelon de conduite stratégique et opérationnelle de Pro Helvetia, est indispensable. Par conséquent, nous recommandons de remplacer par une formulation plus contraignante la disposition potestative de l'art. 26, al. 1 LEC.
14. Nous recommandons de préciser les rôles et compétences des commissions spécialisées. Il convient d'examiner un modèle éprouvé au sein d'autres institutions d'encouragement, selon lequel les commissions spécialisées n'ont pas qu'une fonction consultative, mais décident aussi des requêtes de soutien. Une composition interdisciplinaire de ces commissions favorise les points de vue globaux et les projets transversaux.
15. Si les commissions spécialisées devaient avoir une fonction purement consultative, nous recommandons de prendre des mesures pour éviter que le secrétariat ne dispose de trop de pouvoirs lors de la prise de décision concernant les requêtes. A titre d'exemple, les recommandations des commissions spécialisées pourraient être publiées ou le secrétariat pourrait être tenu de motiver les décisions divergentes de ces recommandations.
16. Conformément aux projets de loi, le secrétariat est seul responsable du lancement de programmes propres à la fondation. Nous recommandons d'attribuer aux commissions spécialisées (voire éventuellement au Conseil de fondation) un rôle plus actif dans ce domaine.

## **6.2 Recommandations à la fondation Pro Helvetia**

La présente étude et les recommandations qui en découlent s'inscrivent dans un cadre législatif et ne s'adressent qu'en second lieu à la fondation même. Par ailleurs, la base légale n'étant pas encore définitive, nos recommandations à Pro Helvetia ne peuvent que revêtir un caractère provisoire et nous pensons que certaines d'entre elles ne devraient être mises en œuvre qu'à l'issue de l'adoption des nouvelles LEC et LPH.

1. Nous recommandons à la fondation de formuler, sur la base du nouveau mandat légal, une stratégie succincte et simple relative au soutien. Le portefeuille se concentre sur l'activité clé, qui, selon l'aménagement de la nou-

velle loi, comprend le soutien accordé sur requête, les programmes propres à la fondation et la gestion de permanences.

2. Nous recommandons à Pro Helvetia de réinterpréter et de préciser le principe de subsidiarité dans les domaines où elle vient compléter l'encouragement de la culture par les cantons et les villes et où elle a une compétence parallèle à ces derniers. Dans le respect de son mandat de diffusion culturelle, la fondation veille à une utilisation optimale des projets encouragés. Elle optimise l'échange d'informations avec les services décentralisés et intègre davantage ces derniers dans sa planification stratégique.
3. Sur la base des expériences acquises ces dernières années, le secrétariat se dote de structures simples et transparentes. Sa structure actuelle, avec les secteurs Promotion, Programmes et International ainsi que la direction et ses services, constitue une base de départ plausible, mais il faut résoudre les problèmes d'interface existants.
4. En fonction du rôle que les commissions spécialisées tiendront, il faut vérifier si, au sein du secrétariat, l'organisation par disciplines est véritablement nécessaire et si le nombre de secteurs peut encore être réduit. Les nouvelles structures devraient permettre une rotation accrue entre les collaborateurs des différents secteurs.
5. Les processus décisionnels au sein des secteurs Promotion, Programmes et International, qui demeurent complexes, sont encore simplifiés et standardisés; les dépôts des requêtes s'effectuent par voie électronique, et les formulaires des différents services d'encouragement sont homogénéisés dans la mesure du possible.
6. Grâce à de nouvelles standardisations des processus et augmentations de l'efficacité, les charges liées au suivi des projets et, donc, les frais généraux peuvent encore être réduits. Nous recommandons l'introduction, pour tous les collaborateurs, d'une saisie du temps de travail par activité, laquelle ferait apparaître une ventilation des charges par centre de coûts.
7. Le principe du concours appliqué dans le cadre du programme *swixx* montre comment il serait possible d'organiser rationnellement le secteur Promotion culturelle. Les prix de revient pourraient être diminués si Pro Helvetia optait davantage pour le modèle du jury.
8. Le controlling stratégique et opérationnel continue d'être développé sur la base d'une nouvelle distribution des rôles entre le Conseil de fondation et le secrétariat. Il doit être possible de voir à tout moment dans quelle discipline et dans quelles régions les moyens de la fondation sont injectés; la concordance de ces flux d'argent avec les objectifs stratégiques est contrôlée périodiquement.
9. Au lieu de distribuer un nombre de plus en plus faible de moyens à un nombre de plus en plus élevé de requérants, Pro Helvetia devrait définir davantage de priorités pour le soutien accordé sur requête et examiner la pertinence de valeurs planchers pour les subventions. Elle éviterait ainsi les «clients habitués» et se limiterait à un soutien restreint à quelques années et concentré sur des projets prometteurs. Nous lui recommandons par ailleurs de soutenir les projets interdisciplinaires et les nouveaux venus présentant un potentiel important.

10. Lors de la définition de ses propres programmes, la fondation respecte de façon plus systématique le principe de subsidiarité et associe davantage les partenaires externes au développement de thèmes. La réalisation des programmes est confiée plus souvent à des partenaires externes, et, dans la mesure du possible, il est recouru à la procédure du concours.
11. Nous recommandons à Pro Helvetia de vérifier sa stratégie à l'étranger et le bien-fondé des centres culturels classiques. En lieu et place des centres établis durablement dans des pays qui sont de toute façon facilement accessibles, la fondation pourrait accroître la collaboration avec des bureaux de liaison mobiles, lesquels peuvent être déplacés facilement, en fonction des nouvelles priorités géographiques.
12. Indépendamment de la recommandation 11, nous recommandons à Pro Helvetia d'exploiter de façon accrue les synergies avec d'autres services à l'étranger (ambassades, ateliers d'artistes dans les villes, etc.) A ce titre, nous saluons le projet de coopération entre Pro Helvetia et le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche.
13. Il est impératif de simplifier et de standardiser le pilotage des permanences. Il est judicieux de piloter les propres activités des permanences par le biais d'un mandat de prestations/d'une enveloppe budgétaire. Le traitement des requêtes de soutien provenant de l'étranger est homogénéisé sur la base d'*Absidion* et effectué par la centrale de la même manière que les requêtes déposées en Suisse. Il convient d'améliorer le reporting des permanences, et il faut observer d'un œil critique la valeur ajoutée créée par les différentes permanences.
14. Nous recommandons de poursuivre les progrès déjà enregistrés en matière de transparence des coûts, notamment de faire apparaître clairement dans tous les secteurs encouragés la composition des frais administratifs et des charges de suivi des projets ainsi que de la présenter sur de longues périodes.

## Bibliographie

Bellezza, Enrico et al., 2003: Der Staat als Stifter – Stiftungen als Public-Private Partnerships im Kulturbereich, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2003: Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte- Management – Rechtliche Gestaltung, Wiesbaden.

Bürer, Margrit, 2004: Kulturstiftung des Bundes. Einblick in die Arbeit der Schwesterstiftung in Deutschland. Unveröff. Ms., Pro Helvetia, Zürich.

Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC), 2005: Les activités du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle; note à l'intention du CPA, Berne.

Conseil fédéral, 1965: Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la fondation Pro Helvetia, Berne.

Conseil fédéral, 1999: Message concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2000 à 2003, Berne.

Conseil fédéral, 2003: Message concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2004 à 2007, Berne.

Conseil fédéral, 2005: Loi fédérale sur l'encouragement de la culture; révision totale de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia; rapport explicatif, projet mis en consultation, Berne.

Contrôle fédéral des finances (CDF), 1999 à 2005: Rapport de l'organe de révision et lettre de recommandation concernant la révision finale des comptes annuels de la fondation Pro Helvetia, Berne.

ecos, 2005: Domino – Untersuchung der Förderpraxis von Pro Helvetia und möglicher Anpassungen, Studie im Auftrag des Stiftungsrats der Pro Helvetia, Basel.

Délégation des finances de l'Assemblée fédérale, 2000 à 2002: Rapports du 29 février 2000 et du 26 février 2002 aux Commissions des finances du Conseil National et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 1999 et en 2001.

Fischer, Walter Boris, 2004: Kunst vor Management, Führung und Förderung von Kulturinstitutionen, Chur.

Fonds national suisse, 2005a: Informations et règlements relatifs à l'organisation du FNS à l'adresse [www.snf.ch](http://www.snf.ch)

Fonds national suisse, 2005b: Rapport annuel 2004, Berne.

Held, Thomas, et al., 2005: Kreativwirtschaft Zürich – Synthesebericht. Hochschule für Gestaltung, Zürich.

Hofstetter, Karl und Thomas Sprecher, 2005: Swiss Foundation Code, Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen, Reihe Foundation Governance, Band 2, Basel.

Holland, Andrew, 2002: Bundesstaatliche Kunstförderung in der Schweiz. Anregungen aus einem Rechtsvergleich mit den USA, St. Galler Schriften zur Rechtswissenschaft Band 3, Zürich.

- Internationales Archiv für Kulturanalysen, 2003: Evaluation der Aussenstellen der Stiftung Pro Helvetia in den Visegrad-Staaten, Wien.
- Kessler, Franz, 1993: Die Schweizerische Kulturstiftung «Pro Helvetia», Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, Zürich.
- Knüsel, Pius, 2005: Kurze Leine – verlängerbar, PH Newsletter vom September 2005, Zürich.
- Kulturstiftung des Bundes, 2005: Porträt der Aufgaben und Aktivitäten der Stiftung unter [www.kulturstiftung-des-bundes.de](http://www.kulturstiftung-des-bundes.de) (Stand Oktober 2005).
- Kulturstiftung des Bundes, 2002: Satzung, Halle an der Saale.
- Landert, Farago und Partner, 2004: Suiza en Arco 03; Evaluation eines Grossprojektes der Pro Helvetia, Zürich.
- Landry, Charles, 2006: Kultur im Herzen des Wandels, Bern.
- Link Institut, 2005: Mitarbeiterbefragung Pro Helvetia / SWISS FILMS, Luzern.
- Parti démocrate-chrétien de la Suisse (PDC), 2005a: KFG und Totalrevision des PHG; Vernehmlassung, Berne.
- Parti démocrate-chrétien de la Suisse (PDC), 2005b: Positionspapier zur Kulturpolitik 2005, Bern.
- Parti radical-démocratique Suisse (PRDS), 2005: Loi sur l'encouragement à la culture; Révision totale de la loi Pro Helvetia, Berne.
- Parti socialiste suisse (PS), 2005: KFG; Totalrevision des PHG: Vernehmlassungsantwort der SPS, Bern.
- Pro Helvetia, 2000: Bericht PH 2500, Vorschlag für die Reorganisation des Stiftungsrates und der Geschäftsleitung, Zürich.
- Pro Helvetia, 2002: Rapport annuel 2001, Zurich.
- Pro Helvetia, 2003: Rapport annuel 2002, Zurich.
- Pro Helvetia, 2004a: Pro Helvetia. Vision 70 – Sparen. Zur Kostenentwicklung, Zurich.
- Pro Helvetia, 2004b: Rapport annuel 2003, Zurich.
- Pro Helvetia, 2004c: Sätze und Gegensätze. Leitbild in 13 Punkten zum Selbstverständnis und zur künftigen Arbeit von Pro Helvetia.
- Pro Helvetia 2005a: De A comme art à T comme tradition – Glossaire de la politique culturelle en Suisse, Zurich.
- Pro Helvetia, 2005b: Rapport annuel 2004, Zurich.
- Pro Helvetia, 2005c: Strategien der Auslandsarbeit, Zurich.
- Pro Helvetia 2006: Rapport annuel 2005, Zurich.
- Rüegg-Stürm, Johannes; Peppi Schnieper und Niklaus Lang, 2004: Stiftungen im 21. Jahrhundert: Change Management, in: Egger, Philipp (Hrsg.), Stiftungsparadies Schweiz, Zahlen, Fakten, Visionen, Basel.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), 2005: Rapport sur la coordination de la promotion de l'image de la Suisse, Berne.

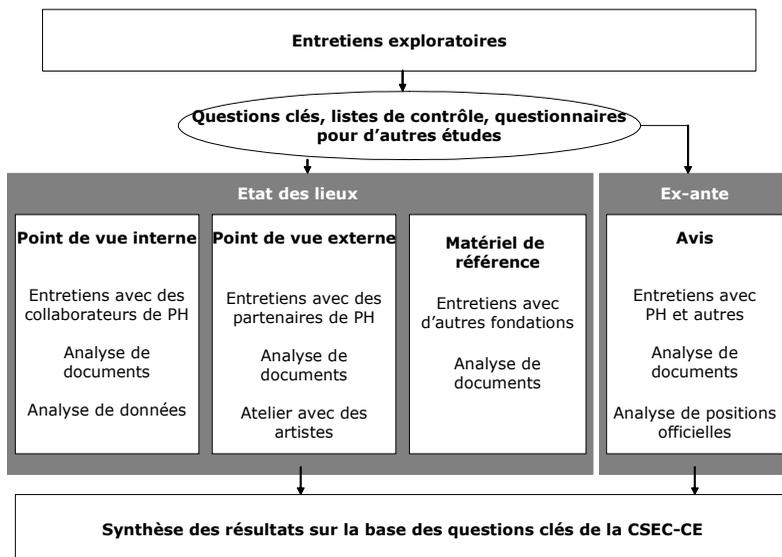
Studienzentrum Kulturmanagement der Universität Basel (SKM) und Zentrum für Kulturmanagement Zürcher Hochschule Winterthur, 2005: Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zu den Entwürfen KFG und PHG, Basel und Winterthur.

SwissFoundations, 2005: Stellungnahme von SwissFoundations zum KFG und PHG, Basel und Zürich.

Union démocratique du centre (UDC), 2005: Réponse à la procédure de consultation de la LEC, Berne.

ZEWO, 2005: Die Kostenstruktur gemeinnütziger Organisationen, Methodik zur Berechnung des administrativen Aufwands, Zürich.

## Vue globale de l'évaluation



## Liste des personnes interrogées

*Annoni*, Mario, président (depuis début 2006), Pro Helvetia  
*Benz-Steffen*, Erica, directrice adjointe, Pro Helvetia  
*Bitterli Mucha*, Rosie, chef du service culturel, ville de Lucerne  
*Braunschweig*, Yves, membre du Comité directeur, Pro Helvetia  
*Buchmann*, Pius, président de la Commission de recours pour la fondation Pro Helvetia  
*Bürer*, Margrit, ancienne responsable du secteur Programmes, Pro Helvetia  
*de Perrot*, Anne-Catherine, responsable Administration, Pro Helvetia  
*Erni*, Marianna, collaboratrice Arts visuels, Pro Helvetia  
*Francke*, Lavinia, membre du Comité directeur, Fondation culturelle allemande, Halle an der Saale  
*Gartmann*, Thomas, direction Musique, Pro Helvetia  
*Gilgen*, Urs, collaborateur de la division Médias et communication, DDC  
*Guyot*, Alexandre, chef adjoint du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle, DFAE  
*Hoby*, Jean-Pierre, directeur des affaires culturelles, ville de Zurich  
*Höchli*, Daniel, directeur, Fonds national suisse  
*Holland*, Andrew, direction Danse, Pro Helvetia  
*Jaggi*, Yvette, présidente (jusqu'à fin 2005), Pro Helvetia  
*Jauslin*, Jean-Frédéric, directeur, Office fédéral de la culture  
*Kaufmann*, Manuel, collaborateur Culture et société, Pro Helvetia  
*Keller*, Rolf, responsable du centre d'étude de gestion culturelle, Université de Bâle  
*Knüsel*, Pius, directeur, Pro Helvetia  
*Laely*, Thomas, direction du secteur International, Pro Helvetia  
*Leupin*, Rahel, collaboratrice Théâtre, Pro Helvetia  
*Matyassy*, Johannes, directeur du bureau, Présence Suisse  
*Mosimann*, Peter, membre du Comité directeur, Pro Helvetia  
*Raschèr*, Andrea, chef de la section Droit et affaires internationales, Office fédéral de la culture  
*Ritter*, Danielle, responsable adjointe Sciences humaines et sociales, Fonds national suisse  
*Schubiger*, Benno, directeur, Fondation Binding  
*Schwarzenbach*, Sabina, responsable Communication, Pro Helvetia  
*Vater*, Matthias, direction Finances, contrôle de gestion, Pro Helvetia

*von Passavant*, Christina, collaboratrice Stellwerk Entwicklungsmanagement  
Lucerne

*Wasserfallen*, François, chef de l'Office de la culture, canton de Berne

Par ailleurs, le CPA a organisé le 2 novembre 2005 à Berne un atelier d'une demi-journée avec sept artistes et organisateurs de manifestations culturelles non cités; il s'agissait de connaître «leur» histoire avec Pro Helvetia et leur vision d'une Pro Helvetia idéale.

## **Auteurs**

*Daniel Janett*, CPA (direction de projet)

*Dr. Pierre Walther*, Walther Consulting (conseils en matière d'évaluation, collaboration scientifique)

*Dr. Rolf Keller*, Centre d'étude de gestion culturelle, Université de Bâle (conseils en matière de culture et contrôle de la qualité)

*Dr. Nicolas Grosjean*, CPA (collaboration scientifique)

*Catherine von Graffenried* (organisation d'un atelier avec sept artistes)

*Norina Frey* (assistance scientifique, contrôle de la traduction)

*Hedwig Heinis* (rédaction et mise en page)

## **Remerciements**

*Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité. Nous tenons à remercier en particulier la direction et les collaborateurs du secrétariat de Pro Helvetia pour leur aide constructive et la mise à disposition rapide de toutes les informations souhaitées.*

*Langue originale du rapport: allemand*