

Consultation sur la politique culturelle du canton de Genève

Avant-projet de loi pour la promotion de la culture et la création artistique Projet de lignes directrices de la politique culturelle cantonale

Résumé de la consultation

Genève, septembre 2022, office cantonal de la culture et du sport (sur la base du rapport détaillé remis par le mandataire chargé du suivi et du dépouillement de la consultation)

1. Processus

Lancée le 22 mars 2022, la consultation publique portant sur la politique culturelle du canton de Genève s'est officiellement terminée le 22 mai dernier. Le dépouillement des résultats a été effectué entre la fin de la consultation et le 18 juin 2022, date à laquelle un rapport intermédiaire a été remis par le mandataire externe avec lequel l'office cantonal de la culture et du sport a collaboré.

La consultation, effectuée intégralement via un questionnaire en ligne, portait sur deux objets:

- l'avant-projet de loi pour la promotion de la culture et la création artistique (ci-après, l'avant-projet de loi);
- le projet de lignes directrices de la politique culturelle cantonale (ci-après, les lignes directrices)

L'objectif de la consultation, qui faisait suite à un important processus de concertation au printemps/été 2021, était de pouvoir tenir compte des avis et tendances exprimés afin d'affiner les textes des deux objets considérés.

Le questionnaire a été conçu de manière à aborder, de manière exhaustive, toutes les composantes de ces deux objets (tous les axes prioritaires des missions définies dans les lignes directrices et la quasi-totalité des articles de l'avant-projet de loi), au travers de:

- questions d'appréciation (adhésion, importance);
- possibilité de commentaires libres.

Le questionnaire était accessible à toute la population et a fait l'objet d'un certain nombre d'invitations auprès de différentes entités (organismes culturels, organisations professionnelles (faïtières), partis politiques, etc.).

En termes d'écho de la consultation, on peut noter que:

- plus de 800 accès au questionnaire ont été enregistrés;
- parmi ces accès, 137 ont fait l'objet de réponses complètes, qui ont été retenues pour la suite du processus de dépouillement et d'analyse;
- 59% des réponses complètes émanent de personnes morales (organismes, organisations, partis, etc.); 41% émanent de personnes individuelles (actrices culturelles et acteurs culturels, citoyennes et citoyens);
- tant des responsables d'institutions que des compagnies, ensembles et artistes, provenant de tous les domaines artistiques, de même que les partis politiques, ainsi que les communes via un courrier ad hoc, ont participé;
- globalement, la participation et la représentativité des répondantes et répondants peuvent être considérée comme bonnes.

2. Généralités

De manière générale:

- sur le plan quantitatif, les deux objets rencontrent une large adhésion (79% d'opinions favorables: 76% pour l'avant-projet de loi, 84% pour le projet de lignes directrices);
- le processus de consultation est largement salué par la très grande majorité des répondantes et répondants.

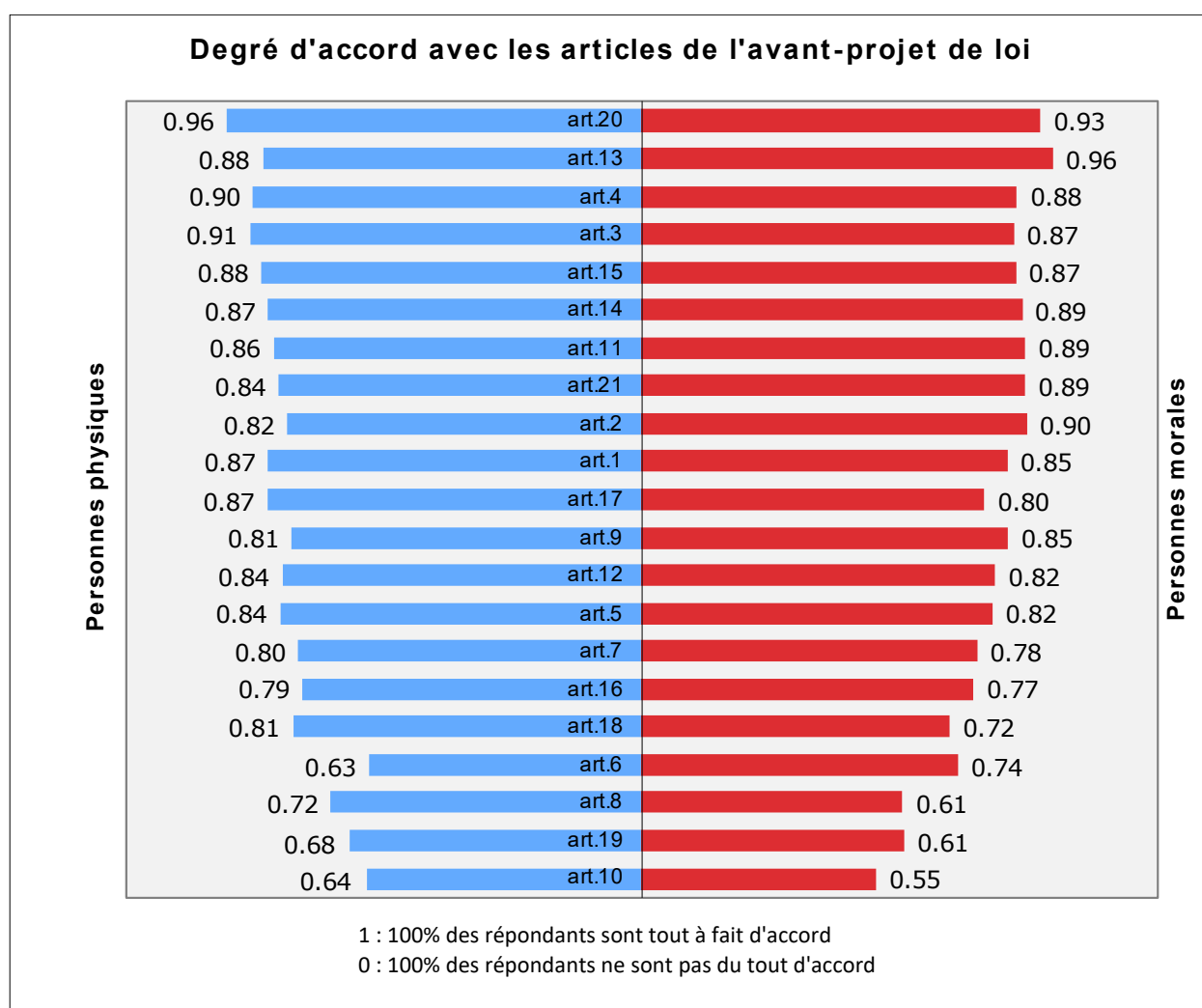
Les nombreux commentaires fournis par les répondantes et répondants en complément aux questions fermées du questionnaire doivent toutefois venir pondérer cette adhésion de principe, avec de nombreux questionnements, demandes de précisions et, dans certains cas, des objections, voire des oppositions.

Les principaux points de discussion relevés dans les commentaires issus du questionnaire de consultation portent sur les éléments suivants (tant dans les lignes directrices que dans l'avant-projet de loi):

- nécessité de définitions plus claires des concepts utilisés;
- discussion forte sur les notions de coordination, de concertation et de consultation, qui sont les principes du nouvel article 216 de la constitution genevoise, quand bien même la mise en œuvre de cet article issu de l'initiative *Pour une politique culturelle cohérente à Genève* (ci-après IN167) dans l'avant-projet de loi est globalement bien reçue;
- demande qu'un règlement d'application de la loi soit établi aussi rapidement que possible;
- attentes d'actions concrètes, au-delà des principes;
- interrogations quant au financement des mesures préconisées.

L'ensemble des retours, représentant plus de 2'000 commentaires, se répartissent quasiment à parts égales entre les deux objets de la consultation.

3. Avant-projet de loi



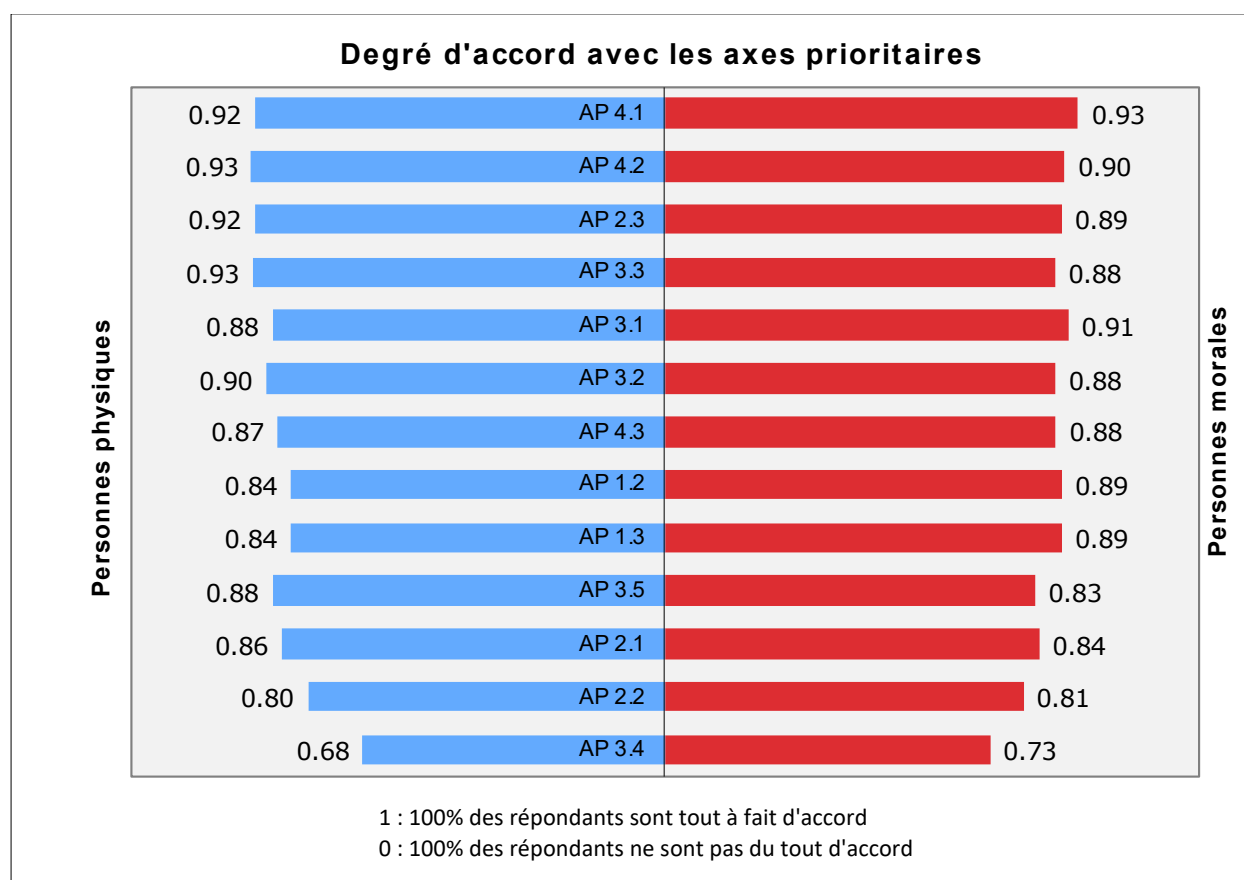
Globalement, la structure de l'avant-projet de loi, créée sur la base des deux lois actuelles, reste difficile à appréhender ; une confusion entre les notions quasiment identiques de tâches et de compétences est relevée.

Il ressort que les articles suivants de l'avant-projet de loi sont largement sujets à discussion:

- art. 6 Partenariats
Cet article, repris de la loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton en matière de culture (2^e train) (ci-après, LRT-2), fait débat car peut être interprété comme une possibilité de délégation de tâches de politique culturelle publique au secteur privé fait débat.

- art. 7 à 10 Compétences conjointes, exclusives et prioritaires
La volonté de renforcer les compétences conjointes est saluée, toutefois la reconduction de certains éléments issus de la LRT-2, sans mise en perspective des équilibres souhaités entre canton et communes, est relevée. En particulier, dans l'article 10, la mention nominale d'institutions et d'un domaine particulier pose problème.
- art. 16 Cofinancement par le canton et les communes
La question du cofinancement, en tant que l'un des points centraux de la mise en œuvre de l'art. 216, suscite d'importantes attentes. Le fait que les critères du cofinancement ne sont pas connus provoque des questionnements et l'expression du besoin d'en savoir plus. Les commentaires présentés autour de cet article sont à mettre en relation avec l'art. 22 (non-soumis à la consultation en ligne, mais abordé dans la rubrique de commentaires globaux).
- art. 18 et 19 Conseil consultatif de la culture
De nombreux commentaires demandent que le fonctionnement du Conseil consultatif soit adapté pour mieux jouer son rôle de relais avec le milieu culturel. En particulier, la nécessité du secret de fonction pose problème.
- art. 21 Prévoyance sociale
La nécessité d'une approche adaptée au domaine culturel et la nécessité que les subventions et financements soient adaptées aux exigences légales (notamment pour la LPP au 1er franc) ressortent des préoccupations exprimées.
- art. 22 Transfert des tâches
A mettre en regard de l'art. 16.

4. Lignes directrices



Globalement, les intentions exprimées dans les lignes directrices sur les thématiques transversales et sociétales sont bien perçues et suscitent des développements et propositions.

A la différence de l'avant-projet-de loi, pour lequel des points de focalisation assez nets sont marqués autour d'un certain nombre d'articles bien spécifiques, l'appréciation des lignes directrices est plus diffuse.

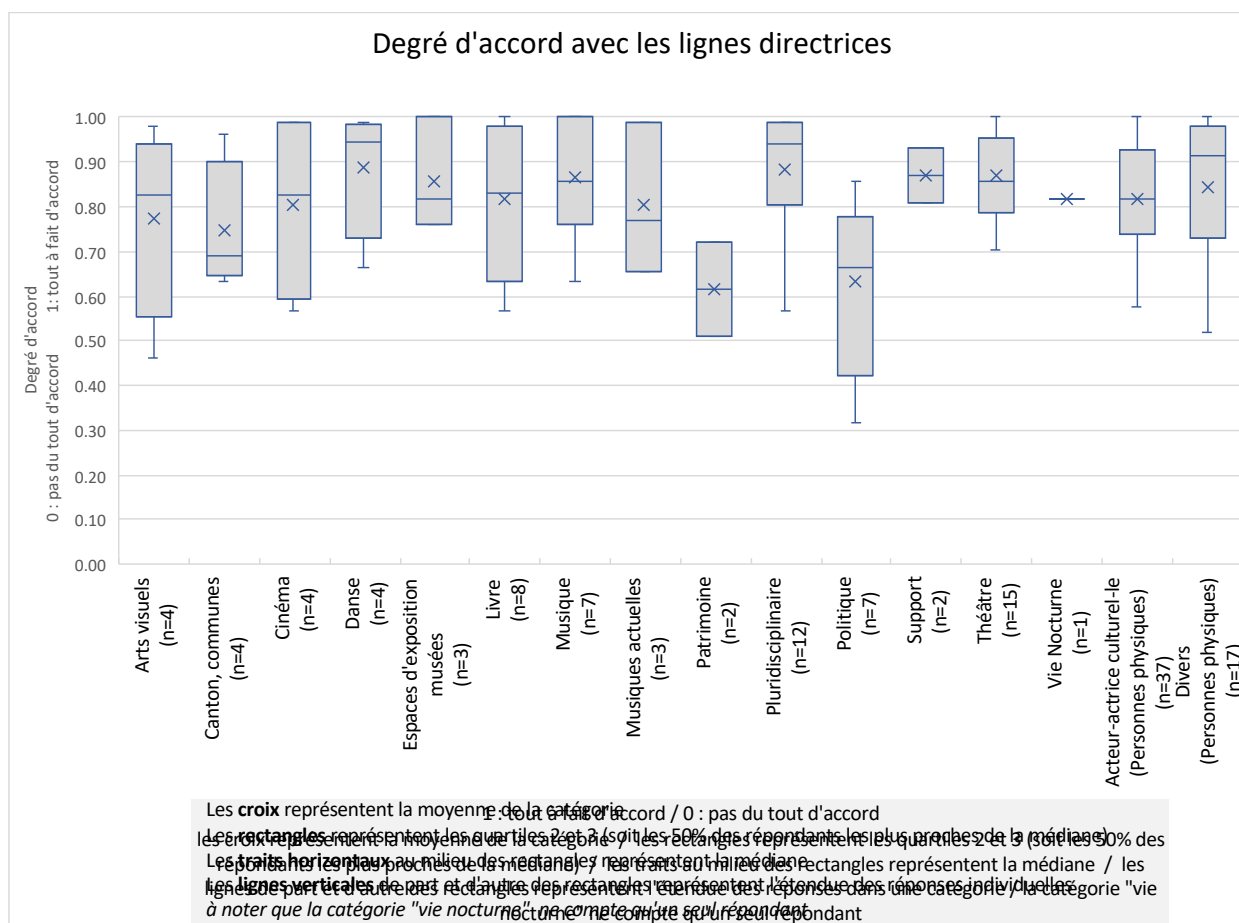
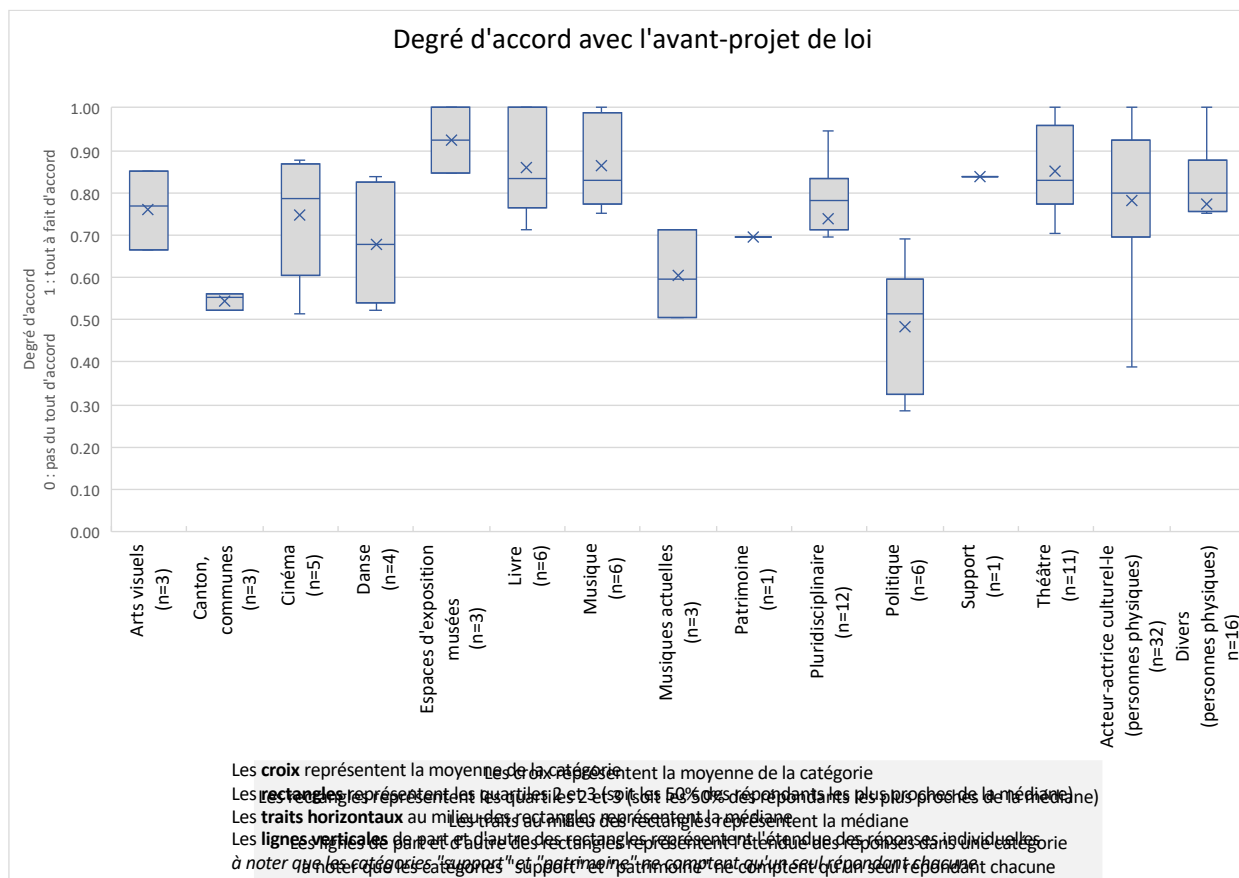
La difficulté à extraire de réelles tendances est, du moins en partie, à mettre en regard:

- d'une intention qui est largement saluée;
- d'un manque de précision relevé dans la rédaction des lignes directrices et du constat d'une absence de définitions, génératrice d'interrogations;
- d'un questionnement relatif aux conditions pratiques (moyens et ressources) de la mise en œuvre des intentions présentées dans les différents axes prioritaires.

Des points de discussion peuvent toutefois être mis en exergue:

- les notions de coordination, concertation, consultation, sont diversement interprétées par les répondantes et répondants et constituent assurément un point de focalisation;
- il est largement attendu d'en savoir plus sur les modalités concrètes de leur mise en œuvre; ainsi des précisions ont été demandées autour du dispositif de concertation entre communes et cantons;
- dans ce contexte, le besoin de dialogue entre collectivités publiques et actrices et acteurs du domaine de la culture est largement exprimé;
- sur ces thématiques, il est demandé que les liens entre les lignes directrices et l'avant-projet de loi soient mieux définis;
- la notion de "institutions d'intérêt stratégique", choisies en fonction de "critères" est largement interrogée;
- certains adjectifs ont été perçus comme des jugements de valeur ("clair" ou "innovant", par exemple);
- un paragraphe interrogeant la "tendance à multiplier les événements" a été critiqué;
- certains commentaires relèvent l'attention portée aux discriminations de genre, sans mention d'autres types de discriminations;
- la notion de "sensibilisation" culturelle a été critiquée, perçue comme unilatérale;
- la possibilité, à étudier, d'une mise en commun des aides ponctuelles des collectivités publiques est rejetée.

5. Positionnements indicatifs



6. Adaptations de l'avant-projet de loi et des lignes directrices

La très riche matière constituée par les nombreux commentaires reçus dans le cadre de la consultation a permis de faire évoluer l'avant-projet de loi et les lignes directrices, afin que ces textes gagnent en précision et en cohérence. Il s'agissait de mieux répondre aux attentes exprimées par les partenaires de la politique culturelle, tout en restant fidèle à la vision politique initiale. Le présent chapitre décrit les principales adaptations apportées.

A. Avant-projet de loi

La mise en consultation de l'avant-projet de loi a coïncidé avec le lancement de travaux communs avec la Ville de Genève et l'Association des communes genevoises (ACG) sur le cofinancement de la création et des institutions. Dans ce cadre, des échanges ont eu lieu également sur l'avant-projet de loi, qui ont permis de progresser ensemble sur les différentes modifications proposées. L'avant-projet de loi issu de cette concertation a été soumis pour étude le 14 septembre dernier à l'ACG, qui statuera au cours des prochaines semaines.

Trois principaux changements :

Le champ d'application de l'avant-projet de loi concerne désormais le canton et les communes, soit l'Etat au sens de la constitution genevoise

La Ville de Genève et l'ACG ont souhaité que le rôle joué par les communes apparaisse, à l'instar de celui du canton, au premier plan, ce qui correspond également au sens de l'IN167 et de la Constitution genevoise (Cst.).

Concrètement :

- Les chapitres I et II posent les grands principes du rôle de l'Etat en matière de politique culturelle.
- Le chapitre III précise les rôles respectifs du canton et des communes, tout en plaçant les notions de coordination, concertation et consultation au cœur de leurs relations.
- Le chapitre IV introduit la notion de cofinancement en tant que tâche conjointe du canton et des communes selon l'art. 216 Cst.
- Le chapitre V sur la condition professionnelle concerne, comme précédemment, le canton et les communes, soit l'Etat.

La structure de la loi a été revue et simplifiée

Les commentaires issus de la consultation ont relevé que l'avant-projet de loi apparaissait comme un assemblage d'articles de l'actuelle loi sur la culture (LCulture) et de la LRT-2, ce qui occasionnait un manque de clarté et de lisibilité de l'intention. Par ailleurs, une confusion était créée par l'emploi des notions synonymes de compétences (LRT-2) et de tâches (LCulture).

Concrètement :

- La notion de compétences a été abandonnée au profit de la notion de tâches.
- Il est désormais proposé d'abroger la LRT-2.
- Une structure en 6 chapitres est proposée, dont la logique d'agencement (des principes aux actions concrètes) est plus lisible.

Le chapitre sur la répartition des compétences (renommé répartition des tâches) a été simplifié

Les commentaires issus de la consultation ont relevé que les modifications proposées par rapport à la LRT-2 n'apportaient que partiellement la clarification attendue. Il a également été relevé que certaines des nouvelles dispositions – notamment les compétences prioritaires – n'étaient pas conformes à l'intention de l'IN167.

Concrètement :

- La notion de compétences prioritaires a été supprimée. En conséquence, il n'est plus nécessaire de proposer de modifier la loi cadre sur la répartition des tâches.
- La liste d'institutions citées comme compétences prioritaires du canton a également été supprimée, tout comme la référence au domaine du livre.
- L'accent est mis sur le cofinancement de la création et des institutions, en application de l'art. 216 Cst. Dans ce cadre, plusieurs modèles de cofinancement ont été introduits (financement équivalent, majoritaire, prioritaire).
- Il est précisé que la liste des institutions qui feront l'objet d'un cofinancement équivalent régulier canton-commune(s) ainsi que les principes du cofinancement de la création figureront dans les dispositions réglementaires de la future loi.

D'autres changements ont été introduits :

Un lexique a été inséré au début de l'AVPL

Le besoin de disposer de définitions de référence sur certains termes clé de l'AVPL a été largement exprimé dans les commentaires de la consultation.

Concrètement :

- Les termes suivants sont définis : actrices et acteurs du domaine de la culture, concertation, condition professionnelle, consultation, coordination, création artistique, Etat, institutions culturelles, tâches complémentaires, tâches conjointes, tâches exclusives
- Quand cela est pertinent, les expressions "professionnelles et professionnels de la culture" ou "personnes travaillant dans le domaine de la culture" sont employées

Des précisions ont en outre été apportées sur les notions suivantes :

Coordination, concertation

Des répondantes et répondants se sont interrogés quant à ce qui est entendu par ces termes et sur les modalités de leur mise en œuvre. Jusqu'à un certain point, un projet de loi cantonale se doit d'exprimer des principes généraux, toutefois, sur la base des besoins exprimés, il a été décidé d'aller un peu plus loin dans la précision de cette mise en œuvre.

Concrètement :

Ajout de deux articles, élaborés en concertation avec la Ville de Genève et l'ACG, concernant les modalités de la coordination et de la concertation :

- Institution d'un organe de concertation et de coordination de la politique culturelle de l'Etat
- Ce nouvel organe a pour mission de piloter le développement cohérent de la politique culturelle sur l'ensemble du territoire. Dans ce cadre, il émet notamment, à l'intention du canton et des communes, des recommandations concernant l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de cofinancement et veille au suivi de celle-ci.
- Il est composé de 6 membres : 2 personnes désignées par le Canton, deux pour la Ville de Genève, deux pour l'ACG

Consultation

Comme pour la concertation, les commentaires demandaient des précisions sur les modalités de la consultation. Certains commentaires formulaient le souhait que la concertation puisse être menée également avec les actrices et acteurs du domaine de la culture. Plusieurs avis questionnaient la notion de "regroupement d'actrices et acteurs du domaine de la culture".

Concrètement :

- La notion de consultation est maintenue pour décrire la manière d'associer les milieux culturels. Ceci par souci de clarté et pour être en phase avec l'art 216 Cst. Ceci n'exclut pas bien entendu des moments de concertation – du type réflexion ouverte, comme les ateliers qui ont présidé à l'élaboration de la politique culturelle – et de co-construction avec les actrices et acteurs du domaine de la culture.
- La notion d'institutions consultées est élargie (pas seulement quand elles sont concernées).
- Le terme de "regroupements d'actrices et d'acteurs du domaine de la culture" désigne ce qui est appelé communément "faïtières". La terminologie la plus englobante est privilégiée car il y a une diversité de formes d'organisation.

Concernant le Conseil consultatif de la culture (CCC), un point d'attention a été relevé concernant un éventuel affaiblissement du CCC. Il en va de même sur la capacité du CCC à jouer son rôle en raison du secret de fonction. Des demandes sur l'évolution de son fonctionnement ont également été exprimées.

Concrètement :

- Il a été décidé de revenir à la formule de la LCulture actuelle (*conseille* et non *peut s'appuyer*). Des réserves ayant été exprimées sur la question du mécénat, la mention a été supprimée.
- Comme indiqué dans les lignes directrices, des consultations par domaine artistique et par thèmes transversaux seront menées. Le CCC continuera à assurer son rôle fédérateur, d'appui et de conseil, en pouvant désormais s'appuyer sur ces consultations sectorielles, au sein desquelles les faïtières notamment seront représentées.
- Concernant le secret de fonction, il correspond au règlement du canton sur les commissions officielles, mais il n'exclut pas que le CCC ou ses membres s'adressent aux actrices et acteurs culturels pour faire remonter des besoins ou pour partager des visions et constats. Un travail afin de renforcer la circulation de l'information va être entrepris.
- Des états généraux de la culture seront organisés. Ici aussi, il s'agit de garder de la souplesse dans la mise en œuvre. Ces éléments ne figurent donc pas dans l'AVPL.

Cofinancement

La majeure partie des commentaires concernant l'article 16 consacré au cofinancement ont souligné la difficulté de se prononcer en l'absence de précision sur les critères et sur les modalités d'application. En outre, les commentaires questionnaient la notion d'institution d'intérêt stratégique, ainsi que celle de critères permettant de les définir, amenant

à modifier l'approche. Enfin, des clarifications sont apportées pour répondre à l'inquiétude exprimée que les subventions actuelles soient péjorées dans le cadre des modifications apportées aux répartitions du fonds de régulation.

Concrètement :

- Une reformulation fondamentale de l'article sur le cofinancement est proposée, développée sur deux articles, l'un consacré au cofinancement de la création et l'autre au cofinancement des institutions.
- Les notions-clé de la stratégie de cofinancement, en cours d'élaboration avec la Ville de Genève et l'ACG, sont intégrées dans l'avant-projet de loi : description des différents modèles de financement, renvoi à la liste des institutions qui figurera dans les dispositions d'application.
- Les critères indicatifs ont été remplacés par la notion, plus dynamique, d'objectifs.
- La notion d'institutions d'intérêt stratégique a été supprimée.
- Un nouvel alinéa a été ajouté, précisant que les financements inscrits au fonds de régulation sont maintenus tant que la bascule fiscale n'a pas été opérée

Délégation

De nombreux commentaires ont exprimé des réserves sur l'alinéa 1 de l'article 6 Partenariats. Le risque de "privatisation de la culture" a été pointé. Ceci relevant d'un malentendu, il convient de préciser que l'article, qui figurait déjà dans la LRT-2 et a été repris tel quel, a pour objectif de favoriser la collaboration et en aucun cas que les collectivités publiques puissent se défaire de leurs responsabilités.

Concrètement :

- l'article 6 est maintenu dans la nouvelle version
- son sens est précisé dans l'exposé des motifs

B. Lignes directrices

Afin de renforcer la clarté du propos et des concepts utilisés dans le document des lignes directrices, un lexique des termes utilisés a été annexé au projet, repris de l'avant-projet de loi. A titre d'exemple, les notions de "concertation", "coordination", "consultation" ou encore de "création artistique" ont été clarifiées. Au-delà du lexique, dans le document de nombreuses autres notions ont été explicitées.

Mission 1 – Politique culturelle : coordination, concertation et consultation

Dans cette mission, il s'agissait de **clarifier le dispositif de concertation cantons-communes**, la plateforme de concertation culturelle. Suite à l'avancée des travaux avec la Ville de Genève et l'Association des communes genevoises, la fonction de cet organe de concertation a été précisée, ainsi que les grandes lignes de sa structuration. Des précisions ont également été apportées quant à la stratégie de cofinancement de la création artistique et des institutions culturelles, elle aussi en cours de finalisation avec la Ville de Genève et l'ACG.

Suite à de nombreux commentaires insistant sur la nécessité d'un **processus de consultation à la fois plus large et plus transparent** des actrices culturelles et acteurs culturels, un tel développement a été ajouté au projet. L'objectif de ces consultations - complémentaires au travail du Conseil consultatif de la culture - a également été précisé tout en prenant en compte les spécificités de chaque domaine.

La notion de **cohérence** a été également clarifiée, tout comme le concept de "référentiel partagé", jugé peu clair, qui a été remplacé par celui de "langage commun". Certains termes comme "clair" ou "innovant" qui ont été jugés comment potentiellement véhiculant des jugements de valeurs, ont été modifiés.

Mission 2 – Soutien de la création artistique et diffusion

Dans le prolongement de l'avancée des négociations avec la Ville de Genève et l'ACG, **les dispositifs de soutien à la création** ont été réarticulés, en commençant par le soutien à la recherche, puis la relève, l'émergence, enfin la diffusion et le temps de reprise.

Beaucoup de réserves ont été émises au sujet d'une **mise en commun possible des aides ponctuelles** sous la forme d'une structure à définir, idée qui a donc été laissée de côté.

La notion, très commentée et interrogée, d'**institutions d'intérêt stratégique** a été abandonnée, au profit d'objectifs partagés avec les communes genevoises. Il en va de même pour la notion de **critères de cofinancement**, de nombreux actrices et acteurs ayant jugé la notion trop floue.

Quant aux **espaces pour la culture**, la liste des structures artistiques et culturelles pour lesquelles le canton a œuvré a été abandonnée au profit de la stratégie globale liée aux lieux culturels, pour harmoniser l'ensemble du texte autour d'idées générales et de projets.

Mission 3 – Transition durable et sociale

La **liberté de création des subventionnées et subventionnés a été réaffirmée**, car plusieurs commentaires s'inquiétaient du fait que l'Etat pourrait empiéter sur celle-ci avec le projet de transition écologique.

La notion de **culture inclusive**, qui cible les conditions de travail des actrices et acteurs du domaine de la culture, a été mieux différenciée avec la mission 4, qui cible les publics. La **lutte contre les discriminations raciales, de handicap et la notion de respect de la personnalité** ont été ajoutées, aux côtés de la lutte contre les discriminations de genre. Les aides spécifiques pour les projets et structures pour **personnes en situation de handicap** ont été introduites.

Le paragraphe mentionnant le souhait de réduire la tendance à multiplier les événements a été supprimé. Prêtant à confusion, elle a été l'objet de nombreuses commentaires et malentendus. L'intention du paragraphe, qui a toujours été de favoriser des **conditions cadres dans le domaine de la rémunération et de la prévoyance sociale des artistes**, a pu être clarifiée.

Dans la même optique, les différents **statuts professionnels** ont été clarifiés – notamment la référence aux articles 8 et 12a de l'OACI et au statut "d'intermittent" aux côtés du statut d'indépendant, de nombreux commentaires ayant relevé qu'il est essentiel de renforcer les deux statuts.

Dans le prolongement de cette réflexion, l'initiative de création d'une **structure de salariat** a été introduite explicitement, comme suggéré dans les commentaires.

La notion d'"industries créatives" a été mieux définie et clarifiée

Mission 4 – Participation culturelle

Cette mission a été bien perçue et comprise. Il a néanmoins été procédé à une meilleure différenciation des notions – par contraste avec la mission 2 - en ciblant cette mission sur les publics. Le terme de **participation culturelle** été préféré à celui de "sensibilisation", jugé trop unidirectionnel.

La notion d'actions ciblées dans les communes et les quartiers les plus précarisés a été revue. La participation culturelle **cible désormais les publics** plutôt que les lieux culturels, notamment les personnes à besoins spécifiques et/ou en situation de handicap.