

07.044

**Message
concernant la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia
(Loi Pro Helvetia, LPH)**

du 8 juin 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia en vous proposant de l'approuver.

Par ailleurs, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:
2002 P 00.3321 Réforme de Pro Helvetia (N 18.3.02, Zbinden)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

8 juin 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de révision totale de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia. La nouvelle loi règle l'organisation de la fondation ainsi que son pilotage et son contrôle par la Confédération. Les tâches de la fondation, la délimitation des compétences avec les autres acteurs fédéraux ainsi que les conditions générales d'octroi des subventions ne sont pas réglées dans cette loi mais dans la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture.

Contexte

Pro Helvetia a été créée par le Conseil fédéral en 1939, juste avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. Instituée à l'origine sous la forme d'une communauté de travail, elle avait pour mission de préserver l'indépendance spirituelle de la culture en Suisse face à la menace de l'Allemagne nazie et de sa propagande fasciste. En 1949, Pro Helvetia devient une fondation de droit public. Son organisation et ses tâches seront définies dans une loi fédérale qui entre en vigueur en 1965. En 1983, avec l'aide de fonds privés, la fondation acquiert à Paris un immeuble dans lequel, deux ans plus tard, elle ouvre le Centre Culturel Suisse de Paris (CCSP), la première de ses permanences à l'étranger. Au cours des années suivantes, Pro Helvetia développe progressivement un réseau de représentations qui lui assure une présence dans différentes grandes aires culturelles du monde, y compris hors d'Europe. Aujourd'hui, Pro Helvetia poursuit le dialogue avec les cultures du monde en même temps qu'elle entretient les échanges entre les régions linguistiques du pays et encourage la création contemporaine dans le domaine de la culture. Pro Helvetia lance des projets et programmes propres lui permettant de mettre l'accent sur des secteurs ou sujets – formes d'expression ou thèmes d'actualité – qui lui semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière.

Depuis sa création, Pro Helvetia a régulièrement réadapté ses activités de soutien aux nouveaux besoins. Par contre, elle a peu changé au niveau de ses structures depuis 1965. L'organisation actuelle est déficiente dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne l'attribution des tâches aux différents organes de la fondation, le problème étant l'absence de distinction claire entre tâches stratégiques et tâches opérationnelles.

Réorganisation de la fondation

Le projet de révision totale de la loi fédérale concernant Pro Helvetia a pour but de moderniser l'organisation de la fondation et d'adapter cette dernière aux principes et aux exigences fixées dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise. La réorganisation de la fondation passe notamment par la concentration exclusive des tâches du conseil de fondation sur les questions stratégiques, par la réduction sensible de la taille du conseil de fondation et par une nouvelle réglementation en matière de pilotage et de contrôle par la Confédération.

Réglementation des tâches de Pro Helvetia dans la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture

Outre la réorganisation de la fondation, le présent projet de loi propose une autre innovation importante: actuellement, les tâches de la fondation et les procédures d'octroi d'aides financières sont réglées dans la loi fédérale concernant Pro Helvetia. A l'avenir la loi Pro Helvetia portera exclusivement sur des questions d'organisation. Les tâches de la fondation, la répartition des compétences avec les autres acteurs fédéraux et les conditions générales d'octroi des mesures d'encouragement ne seront en effet pas réglées dans la nouvelle loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia, mais dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC).

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

1.1.1 Histoire de Pro Helvetia

Pro Helvetia a été créée en 1939 juste avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. Le 19 juin 1935, Fritz Hauser, conseiller national socialiste bâlois, présente à l'Assemblée fédérale un postulat visant à soutenir les activités culturelles en Suisse. Il y demande au Conseil fédéral d'étudier les moyens de contrer la menace que le régime nazi installé en Allemagne fait peser sur l'indépendance spirituelle de la culture en Suisse. En décembre 1938, le Conseil fédéral publie un message sur la politique culturelle. Il y propose la création, sous le nom de Pro Helvetia, d'une fondation culturelle de droit privé, subventionnée par la Confédération. L'Assemblée fédérale accepte le projet le 5 avril 1939. Toutefois, en raison de la guerre, Pro Helvetia commence par fonctionner sous la forme d'une communauté de travail. Selon le message que le Conseil fédéral adresse aux Chambres, la communauté de travail Pro Helvetia doit contribuer à sauvegarder et à mettre en valeur le patrimoine culturel suisse, et assurer la défense des valeurs spirituelles communes à l'ensemble de la Suisse, afin de créer un contrepoids à la propagande officielle organisée par les Etats voisins.

En 1949, Pro Helvetia devient une fondation de droit public. Elle a désormais pour tâche de sortir la Suisse de son isolement culturel et spirituel, comme l'avait prévu le conseiller fédéral Philipp Etter lorsqu'il avait déclaré au Parlement, le 21 mars 1945, qu'après la guerre Pro Helvetia se verrait confier une mission diamétralement opposée à celle qui avait été la sienne jusque-là: faire sortir le pays du réduit spirituel et culturel dans lequel il avait été poussé à son corps défendant. En 1965, elle fait l'objet d'une loi fédérale propre, qui définit son organisation et ses tâches. En 1980, la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia subit une révision partielle et la structure du conseil de fondation est modifiée, le nombre de ses membres passant de 25 à une fourchette comprise entre 25 et 35.

En 1983, avec l'aide de fonds privés, la Fondation acquiert à Paris un immeuble dans lequel, deux ans plus tard, elle ouvre le Centre Culturel Suisse de Paris (CCSP), la première de ses permanences à l'étranger. Au cours des années suivantes, Pro Helvetia développe progressivement un réseau de représentations qui lui assure une présence dans différentes grandes aires culturelles du monde, y compris hors d'Europe. Aujourd'hui, Pro Helvetia poursuit le dialogue avec les cultures du monde en même temps qu'elle entretient les échanges entre les régions linguistiques du pays et encourage la création contemporaine dans le domaine de la culture. Son soutien ne se limite pas au versement de contributions financières, mais inclut également conseils et mises en contact, ainsi qu'une aide logistique. Pro Helvetia lance des projets et programmes propres lui permettant de mettre l'accent sur des secteurs ou sujets – formes d'expression ou thèmes d'actualité – qui lui semblent devoir faire l'objet d'une attention particulière. Dans ces cas-là, la Fondation travaille toujours avec les représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger, ainsi qu'avec des organisateurs et des institutions culturelles de Suisse comme de l'étranger.

1.1.2

Lacunes au niveau de la structure de direction

Depuis sa création, Pro Helvetia a régulièrement réadapté ses activités de soutien aux nouveaux besoins. Par contre, elle a peu changé au niveau de ses structures depuis 1965. L'organisation actuelle présente de graves lacunes, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches entre les différents organes de la fondation qui n'est pas suffisamment réglemantée dans la loi. Les structures de la fondation se présentent actuellement de la manière suivante:

- Le conseil de fondation est l'organe suprême de Pro Helvetia; il compte entre 25 et 35 membres (25 actuellement). Le conseil de fondation définit en assemblée plénière les lignes directrices de l'action de la fondation, en surveille la mise en œuvre et adopte la demande de budget ainsi que le rapport annuel à l'attention du Département fédéral de l'intérieur (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 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 doit être soumise au DFI, surveille la réalisation du programme annuel et se prononce sur les requêtes de subvention dépassant un certain montant ainsi que sur certains projets de la fondation.
- La fondation comprend en outre quatre groupes de travail spécialisés, composés chacun de membres du conseil de fondation. Les groupes de travail traitent les requêtes dépassant un certain montant, élaborent des projets propres à la fondation et, avec le secrétariat, veillent à leur réalisation.
- Le secrétariat met en œuvre les décisions du conseil de fondation et de ses groupes de travail. Il peut, dans le cadre des objectifs stratégiques, soutenir de manière autonome des requêtes portant sur de petits montants, et développer et mettre en œuvre des projets propres à la fondation.

En août 2005, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de Pro Helvetia. Dans son rapport du 16 mai 2006¹, intitulé «Evaluation de Pro Helvetia», le CPA fait état notamment de déficiences considérables au niveau de l'actuelle structure de direction. Le CPA est résolument d'avis que le principal problème réside dans le panachage des tâches stratégiques et des tâches exécutives au niveau du conseil de fondation. Au lieu de se concentrer sur la direction stratégique de la fondation, les membres du conseil de fondation se prononcent également sur des requêtes financières et sur les programmes de la fondation en leur qualité de membres du Comité directeur et des groupes de travail spécialisés. L'absence de séparation entre les tâches stratégiques et les tâches opérationnelles au niveau de la structure de direction et le panachage des compétences qui en résulte peuvent être sources de conflits d'intérêts. En définitive, les membres du conseil de fondation ne sont plus en mesure de porter un jugement totalement objectif et indépendant sur la gestion de Pro Helvetia du fait de la multiplicité de leurs tâches et de leur implication dans l'appréciation des requêtes de

¹ FF 2006 8695

soutien et des programmes propres à la fondation. A l'avenir, le conseil de fondation devra se concentrer uniquement sur la gestion stratégique de Pro Helvetia afin de remédier aux déficiences actuelles constatées au niveau de la structure de direction.

Aux termes de l'art. 6, al. 1, de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia², le conseil de fondation se compose de 25 à 35 membres. De l'avis du CPA, cette taille fait du conseil de fondation un organe qui se caractérise «par sa lourdeur et son manque de flexibilité et qui est influencé dans une large mesure par la pensée corporatiste de ses membres et la volonté qu'ont ceux-ci de défendre leurs intérêts», qui «n'a pas de vue d'ensemble et qui tend au maintien de la situation actuelle».³ Cette critique du CPA est pertinente. Le conseil de fondation devra à l'avenir se composer de sept à neuf membres au maximum.

1.1.3 Lacunes au niveau du pilotage et du contrôle par la Confédération

Le pilotage de Pro Helvetia par la Confédération est effectué en premier lieu par le biais de contributions fédérales, dont le montant est fixé depuis 1981 dans un plafond de dépenses renouvelé tous les quatre ans.⁴ Le Parlement se prononce sur le plafond de dépenses quadriennal sur la base d'un message relatif au financement que lui soumet le DFI. Le message du DFI est élaboré sur la base d'une requête de la fondation dans laquelle cette dernière expose ses objectifs et ses besoins financiers pour les quatre années considérées.

Pro Helvetia accomplit des tâches fédérales en tant qu'unité administrative décentralisée au sens de l'art. 2, al. 3, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵. En vertu de l'art. 24, al. 3, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁶, la surveillance exercée par la Confédération sur les unités administratives décentralisées est régie, en ce qui concerne l'objet, l'étendue et les principes, par la législation spéciale. S'agissant de la surveillance de la Confédération sur Pro Helvetia, les articles déterminants sont les art. 12 et 13 de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia, qui date de 1965. Selon ces dispositions, Pro Helvetia est placée sous la surveillance du DFI et sous la haute surveillance du Conseil fédéral. La surveillance a pour but de garantir que la fondation observe les dispositions de la loi et du règlement de la fondation⁷ et qu'elle emploie ses ressources conformément à son but. Dans le cadre de leurs fonctions de surveillance, le DFI et l'Office fédéral de la culture (OFC) approuvent notamment le programme annuel de la fondation ainsi que son rapport annuel et ses comptes annuels.

Dans son rapport «Evaluation de Pro Helvetia» du 16 mai 2006, le CPA juge que l'actuel système de pilotage et de surveillance présente des déficiences. Le CPA déplore le fait que la Confédération n'assigne pas à la fondation d'objectifs clairs en

² RS 447.1

³ FF 2006 8722

⁴ Cf. art. 3, al. 1, de la loi fédérale du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia.

⁵ RS 172.010

⁶ RS 172.010.1

⁷ Règlement de la fondation Pro Helvetia du 24 janvier 2002 (RS 447.11)

matière de politique culturelle et n'évalue pas périodiquement leur degré de mise en œuvre.⁸

La critique du CPA est justifiée. Les instruments de pilotage (lequel s'exerce à travers l'élaboration du message concernant la période de financement quadriennale) et de contrôle (effectué sur la base des art. 12 et 13 de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia de 1965) ne permettent pas à la Confédération – ou qu'insuffisamment – de formuler des objectifs de politique culturelle précis à moyen terme ni de défendre ses intérêts de propriétaire.

Dans le cadre du message relatif au financement quadriennal de Pro Helvetia, la Confédération participe certes à l'élaboration des grandes orientations de politique culturelle de la fondation, mais, dans sa forme actuelle, ce message n'est guère approprié pour fixer des objectifs contraignants de politique culturelle.

La surveillance selon les art. 12 et 13 de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia est conçue comme une simple surveillance juridique. Le but de cette surveillance juridique est de garantir que Pro Helvetia accomplisse ses activités conformément à la loi. Elle n'est pas appropriée pour fixer des objectifs de politique culturelle ou en surveiller l'exécution.

Pour remédier aux déficiences constatées au niveau du pilotage et de la surveillance, le Conseil fédéral propose principalement les deux mesures suivantes: premièrement, le Parlement fixera les activités prioritaires de la fondation et les crédits qui lui sont liés. Deuxièmement, le Conseil fédéral fixera périodiquement des objectifs stratégiques à la fondation et s'assurera qu'ils soient mis en œuvre. Il veillera également à ce que le conseil de fondation soit entendu au préalable.

1.1.4 Lacunes au niveau de la répartition des tâches avec les autres acteurs fédéraux

Actuellement, l'encouragement fédéral de la culture à l'intérieur du pays est assumé par l'OFC et par la fondation Pro Helvetia. Les activités culturelles à l'étranger sont menées par l'OFC et surtout par Pro Helvetia. Mais d'autres acteurs interviennent également dans ce champ d'activités. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) participe aux échanges culturels avec l'étranger par le truchement des représentations suisses, de la Direction du développement et de la coopération (DDC), du Centre de compétence pour la politique étrangère culturelle (CCC) et de l'organisation Présence suisse (PRS). Les tâches de Pro Helvetia sont actuellement réglées à l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia. Cette disposition est formulée en termes assez flous et ne mentionne pas la répartition des tâches entre la fondation et les autres acteurs fédéraux. La nouvelle loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) établira une délimitation plus précise des domaines d'activités entre les différents acteurs.

⁸ FF 2006 8726

1.2 La réglementation proposée

1.2.1 Une structure de direction adaptée à notre temps

Le projet de loi prévoit d'importantes innovations dans la structure de direction de Pro Helvetia.

Le conseil de fondation se concentrera exclusivement sur la gestion stratégique de la fondation. Une des tâches principales du conseil de fondation sera de participer à la définition des objectifs stratégiques du Conseil fédéral. Par ailleurs, le conseil de fondation veillera à la mise en œuvre des objectifs stratégiques, nommera le directeur de la fondation sous réserve d'approbation du Conseil fédéral et édictera le règlement de la fondation. De 25 à 35 membres actuellement, le conseil de fondation passera à un effectif plus usuel de 7 à 9 membres.

Le comité directeur et les groupes de travail spécialisés qui étaient jusqu'à présent composés de membres du conseil de fondation et qui assumaient des tâches opérationnelles telles que le traitement des requêtes de soutien seront dissous. La direction, présidée par le directeur, sera responsable des tâches opérationnelles de la fondation, en particulier du traitement des demandes de soutien et de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes propres à la fondation. Les requêtes portant sur des aides financières considérables ainsi que les programmes importants de la fondation seront préalablement soumis à l'examen d'une commission d'experts.

Ces adaptations permettront d'alléger la structure de direction et de clairement délimiter les compétences des différents organes. La réglementation proposée correspond aux principes formulés par le Conseil fédéral dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise.

1.2.2 Amélioration du pilotage et de la surveillance de la part de la Confédération

La loi d'organisation sert de base au pilotage d'une entité devenue autonome. La Confédération définit le contenu et l'ampleur des tâches dans des lois matérielles. Elle ne peut toutefois pas gérer l'évolution de ses entités devenues autonomes au moyen de la seule législation, qui régleme les points principaux à longue échéance. Elle a besoin d'un instrument lui permettant d'influencer à moyen terme l'entité devenue autonome et l'exécution des tâches, dans le but de préserver ses intérêts supérieurs. Ces instruments font défaut dans la législation actuelle concernant la fondation. D'où la proposition de créer deux instruments pour le pilotage à moyen terme de Pro Helvetia:

- Le Parlement continuera à l'avenir de définir tous les quatre ans un plafond de dépenses pour les activités de Pro Helvetia. Ce plafond de dépenses sera fixé sur la base d'un message concernant le financement, qui portera sur l'ensemble des activités de l'OFC, de Pro Helvetia et du futur Musée national suisse actuellement à l'état de projet. Dans ce message, le Conseil fédéral définira tous les quatre ans les axes prioritaires de ces trois domaines.

- Comme le Conseil fédéral l'indique dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, toutes les entités administratives de la Confédération devenues autonomes seront pilotées par des objectifs stratégiques à moyen terme.⁹ C'est l'instrument de pilotage que nous proposons également pour Pro Helvetia. A travers ces objectifs stratégiques, le Conseil fédéral fixera les grandes lignes d'action de la fondation. Il veillera au travers d'un reporting annuel et d'indicateurs de résultats que les objectifs sont bien remplis. Les objectifs stratégiques n'empiéteront toutefois en aucune manière sur l'autonomie de la fondation en matière de décisions de soutien. La fondation continuera d'arrêter ses décisions de soutien en toute autonomie. La Confédération n'exercera aucune influence sur les décisions de soutien de Pro Helvetia.

A l'avenir Pro Helvetia sera sous la surveillance du Conseil fédéral et sous la haute surveillance des Chambres fédérales.

1.3 Résultats de la procédure préalable

1.3.1 Procédure de consultation

Par courrier du 15 juin 2005, le DFI a soumis à la consultation des milieux intéressés, sur mandat du Conseil fédéral, un projet de révision totale de la loi fédérale concernant la fondation Pro Helvetia (LPH).

Le projet mis en consultation correspond dans une très large mesure à celui qui fait l'objet du présent message. Il proposait notamment déjà de n'assigner au conseil de fondation que des tâches de gestion stratégique. Le projet préconisait de donner au Conseil fédéral la compétence de nommer le directeur et au DFI celle de désigner les membres de la commission d'experts de la fondation Pro Helvetia.

La volonté de moderniser et d'alléger les structures d'organisation désuètes de la fondation a recueilli une large adhésion auprès des milieux consultés. De nombreux participants (en particulier AG, BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, VD, ZG, ZH, Les Verts, PSS et différentes organisations culturelles) estimaient toutefois que la réglementation concernant les nominations proposée dans le projet mis en consultation menaçait l'indépendance structurelle de la fondation.

1.3.2 Modification du projet mis en consultation

La crainte d'une éventuelle perte d'autonomie de Pro Helvetia exprimée lors de la procédure de consultation est à prendre au sérieux. Il faut garantir l'autonomie de Pro Helvetia au niveau également des institutions de la fondation. A l'avenir, la Confédération assumera ses intérêts de propriétaire vis-à-vis de la fondation notamment en nommant le conseil de fondation et en assignant les objectifs stratégiques. Par contre, la commission d'experts et le directeur seront désignés par le conseil de fondation de Pro Helvetia. On propose que la nomination du directeur soit soumise à l'approbation du Conseil fédéral, comme le prévoit le rapport du Conseil fédéral de

⁹ FF 2006 7842 ss.

septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise pour toutes les entités administratives devenues autonomes.¹⁰

1.4 Droit comparé et rapports avec le droit européen

En avril 2005, le Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a édicté des lignes directrices sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques.¹¹ Même si elles n'ont pas de caractère contraignant, ces lignes directrices seront très vraisemblablement observées à l'échelle internationale, et il est donc recommandé que la Suisse les mette également en œuvre. Le rapport du Conseil fédéral de septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise assure la mise en œuvre des lignes directrices de l'OCDE pour l'administration fédérale. Le présent projet est conforme aux directives du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise et partant aux lignes directrices de l'OCDE concernant les entreprises publiques. Le projet n'a pas de rapport avec le droit des communautés européennes (CE).

1.5 Mise en œuvre

La loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia est une pure loi d'organisation. Le règlement de la fondation Pro Helvetia, qui, en vertu du projet, sera édicté par le conseil de fondation, précisera les dispositions de la loi touchant à l'organisation. Par ailleurs, le Conseil fédéral examinera la possibilité de déléguer par voie d'ordonnance au DFI certaines des tâches de surveillance qui lui sont assignées dans le projet.

1.6 Classement d'interventions parlementaires

Le postulat Zbinden du 22 juin 2000 (P 00.3321) exige la modernisation des structures et de l'organisation de Pro Helvetia. Cette requête est prise en compte dans le présent projet, de sorte que l'intervention peut être classée.

2 Commentaire des articles

Art. 1 **Objet**

La loi règle l'organisation de la fondation Pro Helvetia. Les tâches de la fondation sont par contre réglées dans la loi sur l'encouragement de la culture (cf. art. 3, al. 2).

¹⁰ FF 2006 7835 s.

¹¹ Titre original en anglais: OECD Guidelines on the Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

Art. 2 Forme juridique et siège

Al. 1 et 3

Pro Helvetia conserve son statut juridique actuel de fondation de droit public. Son siège reste à Berne.

Al. 2

Pro Helvetia tient sa propre comptabilité. Celle-ci sera intégrée dans le compte consolidé de la Confédération selon l'art. 55 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹². Cette manière de faire permet de donner une vue d'ensemble de l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération.

Art. 3 Buts et tâches

Al. 1

Cette disposition fait pendant au catalogue des tâches de Pro Helvetia tels qu'énumérées dans la loi sur l'encouragement de la culture.

Al. 2

Afin d'avoir une vue d'ensemble sur tous les services fédéraux œuvrant dans ce domaine, proposition est faite de régler les tâches de Pro Helvetia et leur délimitation avec celles des autres acteurs fédéraux dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture et non plus dans la loi Pro Helvetia.

Al. 3

L'al. 3 réaffirme en outre explicitement l'indépendance politique de la fondation, garantissant ainsi que la Confédération continuera à l'avenir de n'exercer aucune influence sur les décisions de soutien prises par Pro Helvetia.

Art. 4 Organes

Pro Helvetia est dirigée par les deux organes que sont le conseil de fondation et la direction, le contrôle de la fondation étant assuré par l'organe de révision. Cette répartition est de règle pour les entités de la Confédération devenues autonomes.

Art. 5 Conseil de fondation

Al. 1

Comptant actuellement entre 25 et 35 membres, le conseil de fondation ne sera plus composé à l'avenir que de sept à neuf membres. C'est là un effectif approprié puisque les tâches du conseil de fondation se limiteront à la direction stratégique de Pro Helvetia. Le conseil de fondation se composera de membres qualifiés; le profil de chacun d'eux devra correspondre à l'orientation stratégique du conseil. C'est pourquoi celui-ci doit être composé de personnalités possédant d'une part de l'expérience dans le champ de la politique culturelle et d'autre part des connaissances reconnues dans la surveillance d'organes exécutifs ou dans le management. Il n'est pas prévu de désigner un représentant de l'administration fédérale dans le conseil de fondation.

¹² RS 611.0

Al. 2

La désignation du conseil de fondation par le Conseil fédéral est conforme aux prescriptions émises dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise et à la réglementation usuelle pour les unités administratives décentralisées (cf. par exemple art. 22 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation¹³).

En désignant le conseil de fondation, le Conseil fédéral prendra en compte dans la mesure du possible le critère de la représentation des différentes disciplines artistiques et des diverses parties du pays. Il veillera également à une représentation équitable des sexes, des langues et des groupes d'âge. Ces critères supplémentaires sont toutefois secondaires en regard des compétences spécifiques. Si les candidatures qualifiées sont en nombre insuffisant, il faudra s'accommoder du fait que les critères supplémentaires ne seront pas complètement pris en compte pour une certaine durée.

La durée de quatre ans prévue pour le mandat du conseil de fondation est conforme à l'art. 14 de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires, les organes de direction et les représentants de la Confédération¹⁴.

Al. 3

L'al. 3 mentionne la possibilité de révoquer des membres du conseil de fondation pour des motifs importants. Une révocation peut notamment être envisagée si un membre du conseil de fondation ne satisfait plus aux conditions nécessaires à l'accomplissement de son mandat ou qu'il a gravement manqué à ses obligations.

Al. 4

Le devoir de fidélité auquel sont astreints les membres du conseil de fondation renforcera l'intégrité de l'unité devenue autonome et de ses organes et préviendra d'éventuels préjudices.

Al. 5

Le conseil de fondation est l'organe de direction stratégique de Pro Helvetia.

Let. a

Aux termes de l'art. 16, al. 1, le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques de Pro Helvetia tous les quatre ans. Le conseil de fondation veille à leur mise en œuvre. Au niveau des tâches, la réalisation des objectifs stratégiques est régie notamment par les dispositions de l'ordonnance sur les subventions de Pro Helvetia, qui règle actuellement l'attribution des subventions pour la réalisation de projets et d'œuvres; cette ordonnance est édictée par le conseil de fondation (cf. let. i). La mise en œuvre des objectifs stratégiques au niveau de l'entreprise se fait entre autres à travers les dispositions du règlement d'organisation de Pro Helvetia, qui est également édicté par le conseil de fondation (cf. let. i).

Let. b

Le conseil de fondation adopte le budget. Il détermine quelles sont les informations à fournir par la direction pour l'adoption du budget.

¹³ RS 946.10

¹⁴ RS 172.31

Let. c

Le conseil de fondation prend acte du rapport d'activité et le soumet avant sa publication à l'approbation du Conseil fédéral. Le Conseil fédéral peut refuser son approbation s'il est en désaccord avec des points essentiels. Le droit des obligations (art. 662 du code des obligations¹⁵) s'applique par analogie aux éléments constitutifs du rapport. Le rapport contient d'une part des données relatives à l'accomplissement des tâches de l'année sous revue d'autre part notamment des données statistiques et les comptes annuels.

Let. e

Le conseil de fondation fixe les effectifs de la direction. Il possède également la compétence de révoquer les membres de la direction si cela devait s'avérer nécessaire.

Let. f

Le conseil de fondation exerce également des fonctions de contrôle. Faisant par là office de contrepoids à la position forte de la direction, il supervise la façon dont celle-ci conduit les affaires. Le conseil de fondation doit veiller au respect de l'ordonnance sur les subventions et du règlement d'organisation, découvrir les irrégularités et faire en sorte qu'elles soient corrigées. Si le conseil de fondation vient à identifier de graves problèmes dans l'organisation ou la gestion de l'établissement, et que la direction n'est pas en mesure de les résoudre, il doit intervenir en conséquence.

Let. h

Le règlement du personnel contient des dispositions concernant les salaires, les prestations annexes et d'autres clauses contractuelles concernant le personnel de Pro Helvetia (cf. art. 10).

Let. i

Le projet de loi ne définit que les grands axes de l'organisation de Pro Helvetia. La fondation dispose ainsi d'une large autonomie organisationnelle. L'une des compétences essentielles du conseil de fondation consiste à définir dans le détail l'organisation de Pro Helvetia à travers le règlement d'organisation. Le Conseil fédéral part du principe que le conseil de fondation examinera avec attention les critiques formulées par le CPA à l'encontre de l'actuel règlement d'organisation et qu'il adaptera ce dernier en conséquence.

Le conseil de fondation est également chargé d'édicter l'ordonnance sur les subventions. Cette dernière règle actuellement l'attribution des subventions à des projets et à des œuvres. Lors de l'élaboration de l'ordonnance sur les subventions, il faudra tenir compte des dispositions de la loi sur l'encouragement de la culture relatives à la coopération de la fondation avec les cantons, les villes et les communes notamment, aux conditions générales d'encouragement ainsi qu'aux formes de soutien et à la procédure d'allocation des subventions. Dans l'ordonnance sur les subventions, le conseil de fondation peut si nécessaire définir certaines lignes directrices concernant les pratiques d'encouragement de la fondation afin d'atteindre les objectifs stratégiques du Conseil fédéral. L'ordonnance sur les subventions ne doit toutefois en

aucune manière diminuer la marge de manœuvre de la direction au niveau de la gestion opérationnelle de la fondation.

Al. 6

Le Conseil fédéral régleme les indemnités des membres du conseil de fondation. Il applique l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁶ et l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres¹⁷.

Art. 6 Direction

Al. 2

Le devoir de fidélité auquel sont astreints les membres de la direction renforcera l'intégrité de l'unité devenue autonome et de ses organes et préviendra d'éventuels préjudices

Al. 3, let. c

Les compétences relatives à l'octroi des aides financières à des tiers et aux décisions sur les projets de la fondation seront réglées sur de nouvelles bases. La réglementation actuelle des compétences est extrêmement complexe et peu efficace au niveau de sa mise en œuvre: douze conseils différents décident aujourd'hui de l'attribution des aides financières à des tiers. Suivant sa nature et son montant, une même requête peut même dans certains cas être traitée par trois instances différentes.¹⁸ On propose de considérablement simplifier les compétences décisionnelles. A l'avenir, il appartiendra au directeur de statuer, sur proposition de la commission d'experts, sur les requêtes d'un montant considérable et sur les programmes importants de la fondation. Par contre, les requêtes d'aides financières et les projets de moindre portée seront traités par le secrétariat sans préavis de la commission d'experts. Le conseil de fondation précisera dans le règlement d'organisation le seuil à partir duquel un programme propre à la fondation ou une requête au sens de la let. c peuvent être qualifiés d'important ou de considérable. Pour des raisons de sécurité du droit, ce seuil doit être fixé par un montant limite. Le Conseil fédéral pense que la limite à partir de laquelle il convient de solliciter la commission d'experts ne doit pas être inférieure à 20 000 francs. Au-dessous de cette somme, le pouvoir de décider de manière autonome appartenait déjà au secrétariat (art. 19, al. 1, de l'ordonnance du 22 août 2002 sur les subventions de Pro Helvetia¹⁹). S'agissant des programmes propres à la fondation, le seuil devrait être nettement supérieur à 20 000 francs.

Les propositions de la commission sont en principe contraignantes. Il n'est possible d'y déroger que dans des cas exceptionnels, par exemple lorsqu'un projet porte atteinte aux droits de la personnalité ou viole d'autres dispositions législatives. Par contre, le directeur ne peut pas prendre de décision contraire à l'avis de la commission d'experts pour des questions d'appréciation artistique. Toute décision dérogeant à la proposition de la commission devra en tout état de cause être motivée.

¹⁶ RS 172.220.1

¹⁷ RS 172.220.12

¹⁸ FF 2006 8723 s.

¹⁹ RS 447.12

Al. 4

Le règlement d'organisation fixe les modalités relatives aux tâches et aux compétences de la direction et du directeur.

Art. 7 Secrétariat et antennes à l'étranger

Al. 1

La fondation remplit ses tâches opérationnelles à travers le secrétariat de Zurich et les antennes de la fondation à l'étranger. Le conseil de fondation définit quelles sont les antennes à l'étranger dans son règlement d'organisation. Pour la réorganisation du réseau d'antennes à l'étranger, le conseil de fondation devra tenir compte des critiques formulées par le CPA à l'encontre du système actuel.²⁰ A ce propos, le Conseil fédéral estime en particulier qu'il est indispensable que le conseil de fondation établisse des priorités claires dans sa stratégie à l'étranger et qu'il améliore le pilotage des antennes.

Art. 8 Organe de révision

Comme le prévoit le rapport sur le gouvernement d'entreprise²¹, les mission, position, qualifications, indépendance, durée du mandat et système de rapports de l'organe de révision se fondent par analogie sur les dispositions du code des obligations²². Toutefois, à la différence des sociétés anonymes, l'organe de révision fait rapport au conseil de fondation et au Conseil fédéral.

Art. 9 Commission d'experts

La commission d'experts se compose au plus de treize membres permanents. La fondation peut faire appel à des experts supplémentaires dans des cas concrets, si c'est indispensable pour évaluer certaines requêtes ou des programmes de la fondation. La réglementation régissant les compétences en matière de recours à des experts pour certaines requêtes ou certains programmes figure dans le règlement d'organisation. Le conseil de fondation peut également y indiquer que la commission d'experts est habilitée à créer des sous-commissions si l'exercice des compétences visées à l'art. 9, al. 3, le requiert.

D'un point de vue juridique, les membres de la commission d'experts ont un statut d'experts externes. Ils n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance sur les commissions dans la mesure où ils ne sont pas nommés par la Confédération mais par le conseil de fondation. L'ordonnance sur les commissions est toutefois applicable par analogie pour la rétribution des membres de la commission d'experts.

Dans le contexte de la réforme de l'administration fédérale, le Conseil fédéral a décidé le 5 juillet 2006 qu'aucune nouvelle commission extraparlamentaire ne serait instituée d'ici à la fin de la présente législature et que les postes vacants ne seraient pas repourvus. La commission d'experts de Pro Helvetia n'est pas une commission extraparlamentaire au sens de l'ordonnance sur les commissions.

²⁰ FF **2006** 8736 ss., 8771

²¹ FF **2006** 7837

²² RS **220**

Al. 1

Le personnel de la fondation et les membres de direction resteront engagés sur la base du droit privé. Les contrats de travail sont donc régis par le code des obligations (art. 319 ss CO). Il s'ensuit notamment que les litiges relatifs au droit du travail sont jugés par un tribunal civil (cf. art. 6, al. 7, LPers).

Pro Helvetia est l'employeur responsable pour son personnel actif et pour les personnes touchant une rente qui sont rattachées à la fondation (art. 32b, al. 2, LPers²³ et art. 3, let. c, de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions²⁴).

Al. 2

La politique du personnel de la fondation doit prendre en compte les art. 4 et 5 LPers. La référence à l'art. 4 LPers représente la garantie que le personnel de Pro Helvetia est employé de façon adéquate, économique et responsable sur le plan social. Conformément à l'art. 5 LPers, la Confédération conserve les deux prérogatives que sont la direction (le controlling) de la politique du personnel de la fondation et l'obligation d'en référer (le reporting). Elle exerce la première (le controlling) en approuvant le règlement du personnel, et exécute la seconde (le reporting) dans le cadre du rapport sur la politique du personnel de la Confédération que le Conseil fédéral fait périodiquement aux Chambres.

Al. 4

Le conseil de fondation fixera dans le règlement du personnel la rémunération, les prestations annexes et les autres conditions contractuelles du personnel. Les notions auxquelles a recours le projet, telles que «rémunération», «prestations annexes» et «autres conditions contractuelles» sont empruntées à l'ordonnance sur les salaires des cadres, qui en donne une définition précise. Sont notamment considérées comme prestations annexes toutes les prestations en espèces versées en sus du salaire, comme les bonifications. Les délais de résiliation du contrat de travail figurant parmi les autres conditions contractuelles mentionnées. Le règlement du personnel doit être soumis à l'approbation du Conseil fédéral, une condition qui se justifie par le fait que Pro Helvetia est presque intégralement financée par la Confédération. Le Conseil fédéral attend du règlement du personnel qu'il soit aménagé de sorte à proposer des prestations à peu près équivalentes à celles offertes au personnel fédéral.

Al. 5

Le personnel de la fondation doit rester assuré auprès de la caisse de pensions de la Confédération. L'affiliation est obligatoire. Pro Helvetia n'est pas autorisée à sortir de la caisse fédérale de pensions.

²³ Délai référendaire: 13 avril 2007

²⁴ RS 172.222.0

Art. 11 Financement

Al. 1

La fondation dispose d'un capital intangible de 100 000 francs depuis sa création. Aucune injection de nouvelles ressources au capital de la fondation n'est prévue dans le cadre du projet de loi.

Al. 2

A l'avenir, le Parlement, conformément à l'art. 24, al. 3, let. a, de la loi d'encouragement de la culture, fixera tous les quatre ans un plafond de dépenses pour le financement des activités de Pro Helvetia. Ce plafond de dépenses se fondera sur un message de financement regroupant toutes les activités de l'OFC, de Pro Helvetia et du nouveau Musée national suisse. Le Conseil fédéral y fixera les priorités de ces trois domaines pour quatre ans. Conformément à l'art. 25, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁵, le Parlement aura la possibilité de prendre des décisions de crédits attribuables aux priorités fixées par le Conseil fédéral. Des subventions annuelles seront versées à Pro Helvetia dans les limites du plafond de dépenses alloué par le Parlement. Et enfin, Pro Helvetia sera incluse dans la statistique et l'évaluation culturelles prévue par la loi sur l'encouragement de la culture.

Al. 3

Pour Pro Helvetia, les possibilités de trouver des ressources de tiers sont limitées. La fondation doit toutefois essayer d'augmenter son taux d'autofinancement dans la mesure du possible, par exemple en étant plus active dans la recherche de sponsors pour les programmes qu'elle organise elle-même.

Art. 12 Trésorerie

Pro Helvetia est associée à la trésorerie centrale de la Confédération pour la gestion de ses liquidités. Pour assurer les paiements de la fondation, la Confédération a la possibilité de lui accorder des prêts aux conditions en vigueur sur le marché. Ces prêts sont effectués sur le compte courant de la fondation auprès de la Confédération. En contrepartie, la fondation investira ses excédents de trésorerie auprès de la Confédération, qui lui paiera des intérêts aux taux de marché. Les modalités seront réglées dans un contrat de droit public passé entre Pro Helvetia et la Confédération, représentée par l'Administration fédérale des finances.

Art. 14 Impôts

Conformément à l'art. 62d LOGA, Pro Helvetia est exonérée de tout impôt cantonal et communal.

Pour ce qui est de l'impôt fédéral, la fondation est soumise à la taxe sur la valeur ajoutée quand elle fournit une prestation en concurrence avec des prestataires du secteur privé, comme par exemple la vente de publications d'art. Le législateur a en outre renoncé à libérer la Confédération et ses entités devenues autonomes de l'assujettissement subjectif à l'impôt anticipé et de l'obligation de verser des droits de timbre. Ces deux impôts sont donc réservés.

²⁵ RS 171.10

Art. 15 Surveillance

Conformément à l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées ainsi que les organes qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération sans faire partie de l'administration centrale de cette dernière. En vertu de cette disposition, la surveillance de Pro Helvetia incombe au Conseil fédéral. Dans le cadre de sa compétence d'organisation, le Conseil fédéral règle l'exercice de ses fonctions (art. 24, LOGA). Il peut ainsi déléguer tout ou partie de sa tâche de surveillance au DFI; cette possibilité devra être examinée notamment pour ce qui touche à l'approbation annuelle du rapport d'activité de la fondation.

Le Conseil fédéral assume sa tâche de surveillance notamment en nommant le conseil de fondation et sa présidence, en approuvant le rapport d'activité et le règlement du personnel et en déchargeant le conseil de fondation.

Pour exercer cette surveillance, le Conseil fédéral dispose des instruments suivants: le rapport du conseil de fondation concernant la réalisation des objectifs stratégiques, le rapport d'activité, le rapport de l'organe de révision et les rapports du Contrôle fédéral des finances concernant d'éventuels examens des finances effectués dans l'année sous revue.

Afin de corriger les dysfonctionnements, effectifs ou en gestation, constatés dans le cadre de la surveillance, le Conseil fédéral peut prendre les mesures suivantes: modifier les objectifs stratégiques, refuser d'approuver le rapport d'activité, refuser de décharger le conseil de fondation, révoquer certains membres du conseil de fondation pendant l'exercice de leur mandat et formuler des prétentions en responsabilité envers des organes de la fondation.

Les Chambres fédérales ont la haute surveillance sur la fondation, un mandat que leur assignent l'art. 169 de la Constitution (Cst.)²⁶ et les dispositions de la loi sur le Parlement. Pour ce qui concerne Pro Helvetia, elles auront principalement à vérifier si le Conseil fédéral défend correctement ses intérêts de propriétaire et assume correctement les tâches et les fonctions qui lui sont attribuées (haute surveillance indirecte). Par ailleurs, le Contrôle fédéral des finances assure la surveillance financière de la fondation indépendamment du choix de l'organe de révision.

Art. 16 Objectifs stratégiques

Al. 1

Le Conseil fédéral fixe les objectifs stratégiques de la fondation pour quatre ans. Il intègre le conseil de fondation dans le processus d'élaboration des objectifs. Cela signifie dans la pratique que le conseil de fondation soumet à l'OFC des premières propositions d'objectifs stratégiques pour la prochaine période quadriennale. Ces propositions sont discutées et concertées entre l'OFC et le conseil de fondation avant d'être soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

²⁶ RS 101

Al. 2

Le Conseil fédéral vérifie tous les ans si les objectifs stratégiques ont été atteints. Il se base pour cette vérification sur le rapport que le conseil de fondation consacre à l'exécution des objectifs stratégiques. Si le Conseil fédéral a besoin d'informations supplémentaires, il peut, en vertu de sa fonction de surveillance visée à l'art. 15, faire usage de son droit de consulter et peut demander à la fondation des informations et des éclaircissements supplémentaires.

Art. 17 Abrogation du droit en vigueur

La loi du 17 décembre 1965 concernant la fondation Pro Helvetia sera abrogée à l'entrée en vigueur de la loi fédérale proposée.

Les dispositions finales n'autorisent pas explicitement le Conseil fédéral à édicter des dispositions d'exécution. Le Conseil fédéral pourra toutefois déléguer certaines tâches de surveillance au DFI sur la base de l'art. 182, al. 2, Cst. qui lui donne des compétences en matière de mise en œuvre la législation.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La modernisation de l'organisation de Pro Helvetia et en particulier la réduction des organes de décision au sein de la fondation devrait entraîner des effets d'économie minimales pour la Confédération. En outre, Pro Helvetia tentera de relever son degré d'autofinancement, notamment en intensifiant ses recherches de sponsoring pour ses propres programmes. Le projet n'a pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet de loi n'a pas de conséquences pour les cantons ni pour les communes.

3.3 Conséquences économiques

Le projet de loi n'a pas de conséquences économiques.

4 Lien avec le programme de la législature

Le projet de loi est annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007.²⁷

²⁷ FF 2004 1086

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de loi sur la fondation Pro Helvetia repose sur l'art. 69, al. 2, Cst., qui habilite notamment la Confédération à promouvoir les activités culturelles présentant un intérêt national.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet de loi n'a pas d'incidence sur les obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La loi fédérale proposée règle l'organisation de Pro Helvetia et elle contient à ce titre d'importantes normes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. et qui doivent comme telles être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale de légiférer découle de l'art. 163, al. 1, Cst. (compétence de l'Assemblée fédérale en matière législative). L'acte législatif est sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

La loi fédérale proposée n'est pas soumise au frein aux dépenses puisqu'elle n'entraîne pas de dépenses supplémentaires.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet de loi ne contient pas de dispositions matérielles en matière de subventions.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi ne contient pas de délégation de compétences législatives.