



Rapport 2023-DFAC-3

21.06.2024

Révision totale de la loi du 25 mai 1991 sur les affaires culturelles (LAC)

Nous avons l'honneur de vous soumettre l'avant-projet de révision totale de la loi sur les affaires culturelles (LAC). Le présent avant-projet de loi fixe les buts et les finalités de l'encouragement public des activités culturelles. Une révision de la loi sur les institutions culturelles est également en cours et fera l'objet d'une prochaine consultation.

Cet avant-projet et rapport explicatif résultent des travaux menés par un comité de pilotage et un groupe de travail, et donnent suite en particulier à de nombreuses démarches participatives avec les milieux culturels et politiques concernés.

Le Conseil d'Etat a validé ces documents en sa séance du 18 juin 2024 et les met en consultation large jusqu'au 21 octobre 2024, en particulier auprès des collectivités publiques et milieux concernés.

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Nécessité d'une révision de la législation sur les activités culturelles	2
1.2	Investir dans la culture	2
2	Organisation et déroulement des travaux	3
2.1	Pilotage et groupe de travail	3
2.2	Processus participatif	3
3	Éléments-clés de la loi et principales nouveautés	4
4	Commentaire détaillé par article	5
5	Incidences financières et organisationnelles	18
5.1	Scénario financier A	18
5.2	Scénario financier B	18
6	Mesures transitoires	18

1 Introduction

1.1 Nécessité d'une révision de la législation sur les activités culturelles

Depuis 1991, la première loi sur les affaires culturelles (LAC 1991, RSF 480.1) accompagne le développement de la scène culturelle fribourgeoise, avec des institutions et des associations qui collaborent. En trente ans, cette scène s'est développée dans toutes les régions du canton et a trouvé une place entre les plus grands centres urbains suisses et fait le pont entre deux régions linguistiques ; elle attire des publics dans le canton et fait rayonner Fribourg bien au-delà de ses frontières.

Depuis plusieurs années, le secteur culturel fait face à de nouveaux défis et les collectivités doivent composer avec différents facteurs dans leur encouragement de la culture : des changements de modes de production culturelle amateur et professionnelle, des attentes et fonctions nouvelles attribuées à la culture (attractivité territoriale, cohésion sociale, transversalité des politiques publiques, etc.), l'urbanisation croissante avec des pratiques culturelles qui se modifient, la mobilité des publics dans leur usage des structures culturelles, l'élargissement des réseaux de collaboration à l'échelle intercantonale voire internationale, ou encore plusieurs fragilités structurelles que la crise du COVID a mises en lumière. L'écosystème culturel fribourgeois est aujourd'hui un secteur économique et un facteur d'attractivité pour le canton, qui présente un potentiel de développement (tourisme, économie créative, innovation, etc.) que les collectivités publiques encouragent en complément de l'initiative privée.

Si les principes de subsidiarité et de proximité établis dans la loi de 1991 restent appropriés, l'imbrication actuelle de l'encouragement entre les niveaux (Etat, communes, ententes intercommunales existantes) s'avère parfois peu performante pour répondre avec agilité aux enjeux culturels et sociétaux actuels et à venir. Le besoin d'une meilleure collaboration se fait fortement sentir. Tant du côté des collectivités publiques que du terrain, une volonté de revoir le cadre légal s'est exprimée ces dernières années, en particulier en mars 2022 à travers une motion déposée par le Club Culture du Grand Conseil. Cette motion proposait de démarrer une réflexion de fond afin de doter le canton de Fribourg d'un appareil légal tenant compte des besoins, des mouvances actuelles et de l'évolution artistique et technologique. Dans la ligne de sa stratégie culturelle de 2017 réactualisée depuis, le Conseil d'Etat s'est prononcé favorablement à la motion, qui a été adoptée par le Grand Conseil en septembre 2022 à une quasi-unanimité. Cette révision totale de la LAC (qui comporte également une révision de la loi sur les institutions culturelles de l'Etat, qui fera l'objet d'une consultation séparée) constitue un projet législatif majeur de la législature 2022-26.

1.2 Investir dans la culture

Le programme gouvernemental du Conseil d'Etat 2022-26 rappelle que « tout un chacun doit avoir accès à la culture », qui « est au profit du bien-être et de la cohésion sociale ». Les collectivités publiques fribourgeoises investissent dans le secteur culturel. Or, la LAC actuelle, qui encadre cet investissement public, ne répond plus assez efficacement aux enjeux artistiques et culturels, d'accès et de participation, ainsi que de durabilité sociale, économique et environnementale auxquels sont confrontés les acteurs et actrices, les projets et les institutions culturels. Le Conseil d'Etat voit dans cette révision législative l'opportunité de répondre à ces enjeux et de mieux porter une ambition culturelle fribourgeoise en identifiant les moyens légaux, stratégiques, structurels et financiers adéquats. Pour ce faire, le dialogue et la coordination entre les collectivités publiques et avec les milieux culturels doivent se renforcer. Ainsi, la culture pourra continuer à contribuer au lien social, à l'esprit critique, au développement économique et touristique, ou encore au rayonnement si bénéfique au canton de Fribourg.

2 Organisation et déroulement des travaux

2.1 Pilotage et groupe de travail

Sur mandat du Conseil d'Etat, les travaux ont été menés par la DFAC à travers un comité de pilotage constitué de :

- > Sylvie Bonvin-Sansonnens, Conseillère d'Etat, Directrice de la formation et des affaires culturelles (Présidente) ;
- > Marie-France Roth Pasquier, Présidente de la commission des affaires culturelles de l'Etat de Fribourg ;
- > Rudolf Herren, représentant de l'Association des communes fribourgeoises ;
- > Lise-Marie Graden et Nicolas Kilchoer, représentants de la Conférence des préfets et préfètes ;
- > Philippe Clivaz, représentant des milieux culturels (Association K / Verein C) ;
- > Philippe Trinchan, Chef du Service de la culture ;
- > Jacques Cordonier, expert externe.

La conduite opérationnelle a été confiée à un groupe de travail du Service de la culture, présidé par le chef du service Philippe Trinchan, avec la collaboration scientifique de Coraline Cherix.

2.2 Processus participatif

La révision de la loi doit permettre d'aborder la culture dans son ensemble, en tenant compte des enjeux actuels et futurs. Le Conseil d'Etat a souhaité reposer sa réflexion sur une démarche participative incluant les partenaires publics et les milieux culturels concernés, qui s'est déroulée entre 2023 et 2024. Outre de nombreuses consultations ponctuelles, quatre workshops participatifs ont eu lieu entre avril et juin 2023. Ces ateliers ont été articulés autour de trois axes thématiques, encadrés par des expert-e-s externes : l'accès à la culture et la participation culturelle, la production culturelle et le parcours des acteurs et actrices culturels, la gouvernance et le financement – du point de vue des milieux culturels ainsi que des partenaires politiques. Au final, plus de 200 interlocuteurs et interlocutrices ont été entendus : acteurs et actrices culturels et représentant-e-s des faitières cantonales professionnelles et amateurs ; représentant-e-s d'opérateurs, organismes et institutions culturels ; représentant-e-s des domaines liés notamment au social, à la formation, au tourisme ou à l'économie ; intervenant-e-s et expert-e-s du domaine culturel externes au canton; délégué-e-s culturels professionnels du canton (Ville de Fribourg, Agglomération de Fribourg, Ville de Bulle, Option Gruyère, Estavayer-le-Lac) ; responsables politiques, préfets et préfète, conseillers et conseillères communaux en charge de la culture dans les chefs-lieux ainsi que le comité de l'Association des communes fribourgeoises ; directeurs et directrices et membres des commissions des institutions culturelles de l'Etat et services s'occupant du patrimoine culturel cantonal ; ainsi que membres de la Commission cantonale du patrimoine culturel immatériel. La commission des affaires culturelles de l'Etat de Fribourg a pris connaissance à plusieurs occasions des travaux et validé leur orientation.

Cette démarche participative a offert un cadre d'échanges ouvert pour poser des constats tant positifs que critiques, pour identifier des points de vigilance et des priorités ainsi que formuler diverses propositions. Elle a débouché sur un Concept Culture validé en décembre 2023 par le Conseil d'Etat, qui présente des principes, orientations stratégiques et mesures d'action. Ce concept a servi de référence à la rédaction du présent avant-projet de loi. Ce processus participatif a confirmé la nécessité et volonté unanime d'une révision de la LAC pour mieux tenir compte des enjeux systémiques posés à la culture, c'est-à-dire pour considérer les différents éléments qui constituent le secteur culturel non plus de manière isolée, mais comme un système construit sur de multiples interactions qu'il convient de mieux aménager. Cette démarche participative sera poursuivie pour la rédaction du règlement d'exécution.

3 Éléments-clés de la loi et principales nouveautés

L'avant-projet de loi prend en compte cinq principes fondamentaux ou valeurs cardinales de la culture (voir art. 5) et *cinq axes-directeurs* qui président à l'encouragement public de la culture (voir ci-dessous). Ces nouveautés visent à améliorer l'impact de l'action publique en matière d'encouragement des activités culturelles, notamment dans la coordination des collectivités publiques entre elles et avec le terrain culturel, ou dans la mise en place de lignes directrices communes visant un meilleur aménagement de l'encouragement culturel.

- > *Mettre l'accent sur la participation culturelle et l'accès à la culture* : durant la dernière décennie, l'évolution sociétale du canton montre qu'il est toujours plus nécessaire de tenir compte, dans la façon de mener les activités culturelles, des besoins pluriels des divers publics et des freins multiples à l'accès à la culture.
- > *Encourager une production culturelle durable* : le secteur culturel souffre de fragilités structurelles, comme l'a illustré la période du COVID. En établissant des critères de durabilité dans l'évaluation des projets (en particulier en visant une rémunération équitable et la viabilité économique des projets), il s'agit d'orienter l'encouragement public vers la durabilité économique, mais aussi sociétale et environnementale. Dans ce contexte, le canton de Fribourg dispose d'une force à valoriser, celle d'allier la production culturelle amateur et professionnelle.
- > *Encourager la durabilité des institutions culturelles*, qui sont les figures de proue de la culture sur l'ensemble du territoire : ces dernières doivent répondre à des missions toujours plus nombreuses et une meilleure concertation entre les collectivités publiques sur leur missionnement devrait amener davantage de stabilité dans leur financement et leur gestion.
- > *Renforcer la collaboration par une stratégie culturelle coordonnée et une simplification administrative* : si diverses collaborations entre les collectivités publiques ont été mises en place, la nouvelle loi instaure un cadre pour faciliter cette coopération, aider les collectivités publiques à développer leurs propres politiques culturelles et à collaborer entre elles si elles le souhaitent. Il s'agit également de simplifier le traitement des demandes de soutien, une attente du milieu culturel.
- > *Améliorer la cohérence dans la répartition des missions et du financement publics* : les projets et institutions sont souvent soutenus par des financements conjoints de plusieurs collectivités dont la diversité des attentes s'avère importante. La nouvelle loi reprend, affine et précise la répartition actuelle des missions entre les collectivités et, à travers la mise en place de « régions culturelles », instaure un cadre de collaboration structuré à l'échelle de territoires interconnectés.

Ainsi, tout en s'inscrivant dans la continuité des bases légales établies en 1991, la révision de la loi vise à répondre de manière innovante, concrète et structurante aux enjeux culturels d'aujourd'hui et de demain.

4 Commentaire détaillé par article

Lorsque la loi sera adoptée, un règlement d'exécution sera rédigé. Le présent rapport précise les orientations de ce futur règlement, en particulier les principes des dispositifs d'encouragement ou de fonctionnement des régions culturelles. L'avant-projet comprend 21 articles répartis en 6 chapitres : 1) dispositions générales, 2) principes relatifs à l'encouragement des activités culturelles, 3) missions et responsabilités, puis 4) organisation et compétences des collectivités publiques, 5) principes de révocation et voies de droit, 6) dispositions finales.

I. Dispositions générales

Art. 1 – Objet

L'objet de la loi reprend les enjeux de la loi en vigueur mais avec une terminologie réactualisée, au fait des évolutions de ces dernières décennies. Elle inclut les enjeux centraux d'accès et de participation à la culture, ainsi que celui de la sauvegarde du patrimoine culturel dans sa diversité (voir art. 3 al. 2).

Tout comme la loi en vigueur, l'avant-projet se concentre sur les rôles et missions des collectivités publiques dans l'encouragement des activités culturelles. Par « encouragement » est entendu l'ensemble des missions, responsabilités et mesures qui sont prises par les collectivités publiques ou leur incombent afin de soutenir et stimuler le développement culturel. Le terme se rapporte également aux mécanismes permettant de définir des priorités et d'aménager de façon cohérente l'action publique en assurant la répartition de ces missions et responsabilités, leur périmètre et leur coordination. Canton qui a donné son nom à la « Déclaration de Fribourg sur les droits culturels » (déclaration internationale) de 2007, Fribourg se base sur la définition de la culture de l'UNESCO, soit « l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social », qui « englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances ». Cette définition souligne la place de choix qu'occupe la culture au cœur de questions sociales et identitaires de la population.

L'al. 3 rappelle que la loi ne confère pas un droit à l'obtention d'un soutien, quelle que soit sa nature. Le fait, par exemple, de solliciter une subvention pour une activité culturelle qui remplit les critères et charges éventuelles n'entraîne pas automatiquement l'octroi d'un soutien. En effet, à titre d'exemples, il peut être estimé que la requête adressée relève exclusivement du domaine privé, que la ou les collectivités publiques n'octroient pas de soutien en raison de limites budgétaires ou en raison de la procédure d'attribution prévue (par exemple une mise au concours), ou que l'activité culturelle n'est pas estimée prioritaire pour la collectivité.

Art. 2 – Ambition

Si pour de nombreux aspects notre canton ne se distingue pas des autres, l'art. 2 affirme une ambition culturelle propre au canton de Fribourg, qui valorise notamment trois éléments distinctifs de son écosystème culturel, que ce soit au sein du canton ou en tant que « canton-pont » au niveau national (al. 1). Les communautés entre lesquelles la compréhension mutuelle est encouragée (let. c) sont de toute nature sociétale et pas uniquement linguistique. Cette ambition particulière repose naturellement sur une attention générale au bon développement du terrain culturel ainsi qu'à son rayonnement (al. 2).

Art. 3 – Champ d'application

En gardant à l'esprit que les pratiques artistiques évoluent en permanence et ne se catégorisent pas de façon hermétique, cette énumération des domaines artistiques précise le champ d'application tout en gardant une ouverture à de futures nouvelles formes. De plus, chaque discipline artistique connaît sa propre évolution, ce qui nécessite parfois des mesures d'encouragement plus ciblées, qu'elles soient d'impulsion, de structuration et/ou de régulation. Dans les catégories citées, sont notamment entendues les disciplines suivantes :

-
- > arts de la scène : théâtre, danse, opéra, comédie et théâtre musical, arts circassiens, marionnettes, performances scéniques, spectacles scéniques hors les murs ;
 - > arts numériques : toute pratique artistique utilisant de manière prépondérante les dispositifs et le langage numériques dans le processus de création ou de présentation (par exemple réalité augmentée, art interactif, jeux vidéo, etc.) ;
 - > arts visuels : peinture, dessin, sculpture, photographie, arts textiles et design ;
 - > cinéma et audiovisuel : film de fiction, d'animation ou documentaire ;
 - > littérature : écriture artistique sous ses diverses formes ;
 - > musique : musique populaire, classique, contemporaine et musiques actuelles ;
 - > activités interdisciplinaires : formes hybrides recourant à plusieurs des disciplines reconnues au titre de la loi.

En principe, sont exclus du champ d'application les arts appliqués, l'architecture, l'artisanat ou le domaine de la culture du bâti (traités par d'autres législations, notamment la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC 2008, RSF 710.1).

L'al. 2 rappelle qu'en matière de patrimoine culturel, des législations spéciales s'appliquent avec la loi sur les institutions culturelles de l'Etat (LICE 1991, RSF 481.0.1, en cours de révision), la loi sur la protection des biens culturels (LPBC 1991, RSF 482.1) et la loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat (LArch 2015, RSF 17.6). Actuellement, le patrimoine culturel immatériel ne dispose pas de cadre législatif, mais d'une ordonnance sur le patrimoine culturel immatériel. Selon l'art. 2 de cette dernière, il désigne « l'ensemble varié de formes d'expression culturelles, de traditions et de pratiques, transmises de génération en génération et donnant à une communauté un sentiment d'identité et de continuité ». Sont entendues ici en particulier les traditions vivantes, par exemple les activités en lien avec le patois, la tradition chorale ou des manifestations traditionnelles comme la Bénichon ou la Saint-Nicolas (voir l'inventaire des traditions vivantes dans le canton de Fribourg). A l'instar d'autres cantons, la mission d'encouragement public de ce domaine est désormais inscrite dans la loi. Les éléments de l'ordonnance seront intégrés au règlement d'exécution et dans les dispositifs d'encouragement et l'ordonnance sera abrogée.

Art. 4 – Définitions

La loi en vigueur utilise la distinction entre « création artistique » et « animation culturelle » pour catégoriser les activités. D'une part, cette dichotomie ne reflète plus la réalité des pratiques culturelles, qui s'inscrivent dans un processus de production et une continuité que la nouvelle loi souhaite affirmer. D'autre part, cette catégorisation a souvent été comprise comme une séparation entre la culture dite « professionnelle » et la culture dite « amateur », ce qui est dommageable pour l'écosystème fribourgeois, où les milieux professionnels et amateurs collaborent intensément. Enfin, la répartition de la loi en vigueur prend insuffisamment en compte les activités d'accès à la culture et de médiation culturelle, qui ont fortement évolué ces dernières décennies.

Dès lors, la nouvelle loi remplace cette dichotomie par deux catégories : la production culturelle (let. a) et l'accès à la culture (let. b), qui s'appliquent indifféremment aux activités professionnelles et amateurs, et qui sont portées par des personnes tant morales (associations, institutions, etc.) que physiques (acteurs et actrices culturels). Les définitions données n'excluent pas d'autres éléments qui interviennent dans les démarches de production et d'accès, par exemple la communication. Avec la sauvegarde et valorisation du patrimoine culturel immatériel, ces éléments constituent l'ensemble des « activités culturelles » (let. c) telles qu'entendues dans la présente loi.

La culture est portée par des individus et organismes qui peuvent être catégorisés en deux groupes principaux : les acteurs et actrices culturels ainsi que les entreprises culturelles.

A la let. d, par « acteurs et actrices culturels » sont entendues des personnes physiques tant amateurs que professionnelles. La définition rappelle par quelques exemples qu'outre les artistes, de nombreux corps de métier intrinsèquement liés et essentiels aux activités culturelles, qui se sont professionnalisés ces dernières années, font partie de cette catégorie.

La let. e rappelle qu'une « entreprise culturelle » est une personne morale (association, fondation, société, etc.) active dans le domaine culturel. Le terme est souvent utilisé, en particulier depuis la crise pandémique du COVID, pour signifier le fait que des personnes morales actives culturellement sont devenues de vraies « PME » du secteur

économique culturel. La let. f précise ce qui est considéré comme une « infrastructure culturelle », soit des bâtiments ou équipements pérennes (y compris les infrastructures numériques) dévolus principalement à des activités culturelles (tant dans la production que dans l'accès). Ces infrastructures nécessitent des budgets d'investissement et de fonctionnement conséquents. Une « institution culturelle » est quant à elle une catégorie d'entreprise culturelle qui dispose d'une infrastructure et d'une activité pérennes (par exemple un musée, une bibliothèque, etc.).

Enfin, la let. g précise que par « collectivité publique » on entend une commune ou l'Etat, mais également une région culturelle, dont une définition approfondie est donnée à l'art. 13.

II. Principes relatifs à l'encouragement des activités culturelles

Art. 5 – Principes

L'al. 1 réaffirme le principe fondamental selon lequel les activités culturelles relèvent prioritairement de l'initiative privée, c'est-à-dire par des personnes physiques et morales de droit privé, en cela qu'elles dépendent de l'expérience et de la sensibilité, de la liberté et responsabilité des individus et de la responsabilité sociétale de l'économie privée.

Dans ce contexte, l'al. 2 indique non seulement l'important rôle que les collectivités publiques exercent à titre subsidiaire dans l'accompagnement et le soutien concret aux initiatives des personnes privées, mais également leur capacité à donner des impulsions et prendre des initiatives, conformément aux responsabilités que la loi leur confie.

Les principes fondamentaux exprimés à l'al. 3 donnent un cadre général aux politiques d'encouragement de la culture, tout en laissant aux différentes collectivités publiques une marge de liberté nécessaire pour les appliquer en fonction de leur environnement concret :

- > La « diversité des activités culturelles » (let. a) est entendue de manière ouverte : pour servir au développement culturel, l'encouragement de la culture doit tout autant être orienté vers les attentes diverses de la population que répondre au mieux aux besoins des projets et des institutions relevant de l'initiative des milieux culturels eux-mêmes. Il s'agit dès lors, en aménageant les politiques et dispositifs de soutien, de trouver un équilibre entre l'offre et la demande culturelles. Cet équilibre permet à la fois de développer des propositions culturelles et artistiques variées, originales, inédites et indépendantes et d'encourager une culture accessible qui interroge, nourrit et s'ancre dans les pratiques culturelles de la population et des diverses régions du territoire.
- > Les collectivités publiques doivent garantir la liberté artistique de chacun et chacune (let. b), dans la mesure où cette liberté ne menace pas l'héritage culturel de la collectivité ou les droits fondamentaux des autres personnes.
- > La déclaration de Fribourg, adoptée en 2007, énonce les droits culturels universels. Tout en appuyant l'importance de chacun de ces droits, la nouvelle loi souhaite en particulier garantir celui d'accès et de participation à la vie culturelle (art. 5 de la déclaration de Fribourg). La loi en vigueur contient peu d'éléments relatifs à ce droit : or, depuis trente ans, ces éléments sont devenus des enjeux prioritaires pour nourrir le tissu socioculturel sur l'ensemble du territoire. La culture est un facteur important de cohésion sociale, en particulier dans le canton de Fribourg qui a connu une transformation sociétale, une (péri)urbanisation croissante et une profonde évolution des pratiques culturelles collectives, sans parler de l'impact de la globalisation du marché culturel ou des nouvelles technologies et d'internet. Pour y répondre, et dans une optique de durabilité, de cohésion et de vitalité sociales, les principes d'accès et de participation à la culture pour toutes et tous sont affirmés (let. c). Une attention particulière doit être portée aux barrières financières, linguistiques et sociales ainsi qu'à l'accessibilité et à l'inclusivité sociale.
- > L'encouragement de la culture doit œuvrer au développement durable (let. d). Il vise la durabilité notamment sociale (cohésion sociale, diversité des publics, inclusion, etc.) et environnementale (sobriété écologique des projets, mobilité des publics, etc.) – les 17 objectifs de développement durable de l'ONU servant de référence. La durabilité est aussi économique : à ce titre, les collectivités publiques, du fait de leur rôle important dans le financement de la culture, doivent veiller à ce que les projets culturels qu'elles soutiennent et les institutions culturelles qu'elles missionnent sur le terrain soient gérées en respectant des conditions de travail appropriées (honoraires, prévoyance sociale, etc.).

La culture et l'art constituent un important facteur d'innovation dans d'autres secteurs d'activité : le domaine social, l'attractivité urbaine et le développement territorial, le tourisme, l'économie ou encore les sciences. La loi incite les

collectivités publiques (al. 4) à une meilleure transversalité de leurs politiques publiques (politique jeunesse ou touristique, économie créative, etc.). Tout en se concentrant sur la production artistique et culturelle, l'encouragement de la culture peut favoriser cette transversalité. De telles mesures transversales sont déjà courantes et font leurs preuves, par exemple avec le programme Culture & Ecole, la collaboration entre le Service de la culture et l'Union fribourgeoise du tourisme, le lancement d'appels à projets collaboratifs dans le domaine social ou de l'intégration, etc. Dans cet esprit, il convient de poursuivre la collaboration entre porteurs de politiques publiques complémentaires, dans le respect des missions et finalités de chacune d'entre elles.

Enfin, l'al. 5 rappelle que les soutiens des collectivités publiques sont attribués en fonction des ressources à leur disposition, en particulier celles de leur budget alloué à l'encouragement culturel.

Art. 6 – Modalités de soutien

Dans la continuité de la pratique actuelle, l'al. 1 énumère les moyens et les mesures par lesquels les collectivités publiques encouragent les activités culturelles. Cette liste de modalités vise notamment à ce que les collectivités harmonisent leur vocabulaire, jusqu'ici fort varié, ainsi qu'à faciliter une meilleure compréhension des dispositifs par les milieux culturels et entre les collectivités. Alors que la loi en vigueur met en évidence certains dispositifs (notamment l'animation artistique des bâtiments), l'expérience a montré qu'il est sage que la nouvelle loi se contente d'énumérer les formes de soutien possibles et que les dispositifs et leur structure soient précisés dans un règlement d'exécution, lui-même détaillé ensuite dans des directives. Seul un tel agencement légal permet de répondre de façon évolutive aux besoins du terrain et des collectivités publiques, et d'être ainsi utile et performant.

Les soutiens ne prennent pas uniquement une forme financière : dans « prestations directes et soutiens logistiques » (let. c) sont désormais valorisés les apports en nature, tels que la mise à disposition de matériel, d'infrastructures ou de personnel par les collectivités publiques, ainsi que la mise en place et le financement de mesures d'accompagnement, de valorisation et de promotion. Si le catalogue des formes de soutien est déjà très complet, la let. d laisse aux collectivités publiques la possibilité d'un soutien d'une autre nature, dans une situation probablement exceptionnelle, par exemple une lettre de soutien.

L'al. 2 énumère les critères utiles à l'évaluation de toute demande de soutien :

- > A la let. a, la qualité et la pertinence « artistiques » désignent l'intérêt de l'activité d'un point de vue artistique, au sens par exemple de son innovation dans le champ disciplinaire, alors que la qualité et la pertinence « culturelles » concernent des enjeux de diversité (de l'offre, linguistique, etc.), d'originalité et d'intérêt de l'activité notamment en rapport à son bassin de réception (publics visés, territoire, etc.) ;
- > L'impact culturel (let. b) est entendu au sens large, tant qualitatif que quantitatif ;
- > La let. c concerne le caractère amateur ou professionnel de l'acteur ou actrice culturel concerné. Reprenant une définition usuelle en Suisse, le caractère professionnel est établi lorsqu'au moins deux des trois critères suivants sont remplis : 1) avoir, dans le domaine artistique concerné, une activité régulière et rémunérée ; 2) être au bénéfice d'un diplôme professionnel reconnu ; 3) s'être fait régulièrement engager ou mandater par différents organismes culturels reconnus (reconnaissance par les pairs). Les acteurs ou actrices culturels en cours de formation (hors formation continue) ne sont pas considérés comme étant déjà professionnels. En outre, le caractère (majoritairement ou minoritairement) professionnel de l'activité est également pris en compte ;
- > La viabilité et la durabilité économiques de la culture (let. d) sont des enjeux systémiques liés à l'équilibre et au réalisme des budgets des projets et institutions culturels, tant au niveau des charges que des produits (notamment les recettes propres, en particulier la participation du public) ;
- > La let. e affirme de manière particulière et explicite un aspect précis de la durabilité, soit la nécessité pour les activités culturelles de respecter des conditions d'engagement appropriées en matière de tarifs de rémunération et de prévoyance sociale des acteurs et actrices professionnels impliqués (voir notamment les principes évoqués dans les recommandations et bonnes pratiques du Dialogue culturel national du 22 avril 2024) ;
- > Les activités soutenues doivent être attentives à leur impact sur l'environnement et à l'économie d'énergie en mettant en place des mesures en rapport avec la nature de l'activité (let. f) ;
- > La notion d'ancrage (let. g) traduit le « caractère fribourgeois » de l'activité, qui se détermine notamment par le domicile des intervenant-e-s, leur origine ou l'existence de liens artistiques et culturels avérés qu'ils

entretiennent avec le canton, comme des activités sur le territoire ou l'engagement par des organismes culturels fribourgeois. Ce critère de « territorialité » doit être considéré avec souplesse dans le contexte d'une culture toujours plus interconnectée voire déterritorialisée, en particulier dans le cadre des coopérations intercantionales auxquelles le canton de Fribourg est amené à participer ;

- > Le rayonnement culturel (let. h) d'une activité désigne son potentiel d'impact ou de reconnaissance au-delà de son contexte de création. Il se manifeste notamment par la diffusion de l'activité dans d'autres lieux ;
- > Par la let. i, les collectivités décident de leur encouragement en fonction du besoin financier avéré d'un soutien public pour l'activité culturelle concernée, de l'impact de ce soutien pour cette activité ou du rôle réel joué par ce soutien pour la réaliser.

L'al. 3 précise que ces critères doivent être utilisés par la collectivité publique avec proportionnalité, selon la mission d'encouragement qui est la sienne, ainsi que selon la nature et l'objectif des activités culturelles, afin de ne pas nuire à la diversité culturelle en permettant de soutenir des activités de niche ou des projets pilotes ou portés par la relève artistique par exemple.

L'al. 4 précise que, pour accomplir ses missions et attribuer ses soutiens, l'Etat peut compléter ses critères principaux fixés à l'art. 6 al. 2 avec des critères justifiés par ses priorités en matière de politique culturelle, notamment via son programme gouvernemental et la stratégie culturelle coordonnée. Le règlement d'exécution cadre l'élaboration de ces critères. L'Etat peut notamment fixer des priorités cantonales pour son soutien à des projets d'envergure (à valeur stratégique ou historique par exemple), déterminer des critères liés à l'accès payant des activités culturelles qu'il soutient, ou encore en lien avec une situation extraordinaire (par exemple une pandémie). Cet alinéa concerne spécifiquement l'Etat car il dispose d'une politique culturelle et qu'il ne peut exiger des autres collectivités publiques qu'elles en aient obligatoirement une.

Le règlement donnera les détails d'application de ces conditions d'éligibilité, des critères d'évaluation et d'octroi (al. 5), auxquels les différents dispositifs d'encouragement pourront se référer.

Art. 7 – Coordination

Pour répondre aux enjeux actuels et futurs de la culture, les collectivités publiques doivent pouvoir mieux se coordonner, en concertation avec les milieux culturels. Cette coordination peut relever des niveaux stratégique, financier, opérationnel ou technique. La loi vise à donner des bases simples pour faciliter et encourager cette collaboration des collectivités publiques entre elles, tout en respectant les spécificités communales et régionales.

L'al. 2 établit d'une part une Conférence culturelle politique fribourgeoise (let. a) : composée d'élus-e-s en charge de la culture issus notamment de l'Etat (Conseiller ou Conseillère d'Etat en charge de la culture) et des régions culturelles, elle est chargée d'adopter des lignes directrices coordonnées, d'assurer leur suivi et les adaptations ou réactualisations. Peuvent être invités, à titre ponctuel ou permanent, des élus-e-s communaux en charge de la culture, des représentant-e-s d'organes parapublics, des délégué-e-s culturels ainsi que des représentant-e-s des commissions culturelles de l'Etat ou des régions culturelles. La responsabilité de la coordination à l'échelle cantonale étant du ressort de l'Etat (voir art. 12 al. 2 let. d), la Conférence est coordonnée par ce dernier et présidée par le conseiller ou la conseillère d'Etat en charge de la culture (al. 3 et 5). Le service en charge de la culture en assure le secrétariat général.

Donnant une assise légale à un groupe de travail déjà existant, un Comité culturel métier fribourgeois (al. 2 let. b) est établi. Composé des délégué-e-s culturels professionnels de l'Etat, des régions culturelles et des villes-centres, il est chargé de préparer et d'assurer le suivi opérationnel des orientations adoptées par la Conférence culturelle, ainsi que d'assurer la coordination opérationnelle et la gestion des dossiers communs. Ce comité peut inviter des représentant-e-s d'organes parapublics par exemple. Le Comité culturel métier existe déjà de manière informelle et est actuellement composé des délégués culturels de l'Etat de Fribourg, la Ville de Fribourg, la Ville de Bulle, Option Gruyère, l'Agglomération de Fribourg, Coriolis et la commune d'Estavayer-le-Lac – soit tous les délégués professionnels actuels du canton. La responsabilité de la coordination à l'échelle cantonale étant du ressort de l'Etat (voir art. 12 al. 2 let. d), il est coordonné par ce dernier et présidé par le ou la chef-fe de son service en charge de la culture (al. 3 et 5).

Une attention particulière doit être portée aux besoins des milieux culturels (al. 4). Afin de favoriser les échanges, la loi formalise la plateforme déjà existante créée depuis le COVID par le Service de la culture de l'Etat en une « fédération des faîtières cantonales reconnues » (let. a). Cette fédération rassemble les faîtières, soit les associations représentant les intérêts d'un groupe particulier d'entreprises ou acteurs ou actrices culturels pour l'ensemble du canton, le plus souvent en fonction de la discipline (ou champ) dans laquelle ils œuvrent principalement (voir [liste actuelle](#)). En principe, une seule faîtière est admise par discipline. En outre, une « rencontre annuelle de la culture » (let. b) permet d'élargir les échanges à d'autres représentant-e-s des milieux culturels, touristiques, sociaux ou économiques. Ces deux canaux principaux n'excluent aucunement d'autres formes d'échanges entre le terrain culturel et les collectivités publiques concernées.

L'article n'exclut pas non plus la mise en place d'autres formes de coordination, par exemple un bureau culturel commun aux différentes collectivités publiques, ou des mandats à des tiers du terrain pour mettre en œuvre des structures de coordination, comme c'est le cas avec « Culture Valais », qui associe Etat et communes.

Art. 8 – Stratégie culturelle coordonnée

Les enjeux sont toujours plus systémiques et impliquent l'action concertée des collectivités publiques, en collaboration avec le terrain culturel. Des orientations stratégiques concertées (al. 1) permettent d'articuler et de mutualiser les efforts publics sur des thèmes considérés comme importants (par exemple la rémunération des artistes, ou des objectifs de diffusion dans les régions, de collaboration entre institutions culturelles, etc.). Il s'agit d'optimiser les ressources et de mieux aménager l'action publique. Pour chaque période législative, les collectivités peuvent faire le bilan et adapter leurs objectifs selon les besoins de la culture. Si l'engagement est commun, le pouvoir décisionnel de mise en œuvre de la stratégie reste propre à chaque niveau.

Ces démarches communes doivent se faire de manière souple et simple, sans générer une charge administrative trop lourde et contreproductive. Vu son rôle de coordination cantonale (art. 12 al. 2 let. d) et par l'intermédiaire de sa Direction et de son service en charge de la culture, l'Etat met à disposition des ressources humaines, logistiques et financières nécessaires à cette coordination.

Les collectivités publiques assurent également une coordination financière dans l'allocation des soutiens (al. 3). Cette dernière a déjà lieu à titre informatif actuellement. Elle est assurée par les membres du Comité culturel et vise à s'assurer que la part publique attribuée aux activités culturelles soutenues soit adéquate, c'est-à-dire que la somme des soutiens publics, voire parapublics, permette à l'activité de respecter les critères exposés à l'art. 6 al. 2.

Enfin, une coordination technique et opérationnelle (al. 4) est mise en place par le Comité culturel pour permettre d'une part de faciliter le dépôt des demandes de soutien par les milieux culturels, et d'autre part d'optimiser le traitement administratif (complétude des dossiers, analyse de l'éligibilité, contrôle des attributions financières, etc.) de ces demandes par les délégué-e-s et services culturels des collectivités publiques concernées. La Loterie Romande, tout en gardant ses prérogatives, s'associe à la coordination technique et opérationnelle. Cette coordination peut notamment prendre la forme d'un guichet commun de dépôt (guichet coordonné). Plusieurs projets pilotes en cours montrent l'intérêt et la faisabilité d'une telle collaboration. Cependant, il est important que ces démarches mutualisées restent distinctes du processus décisionnel, effectué de manière autonome par chaque collectivité publique responsable. Le gain d'efficacité escompté pourra être réinvesti notamment dans l'implémentation des stratégies ou le conseil aux usagers et usagères.

III. Missions et responsabilités des collectivités publiques

Art. 9 – Généralités

Se référant au principe de priorité à l'initiative privée (art. 5 al. 1) et aux nouvelles catégories d'activités culturelles (art. 4 al. 1 let. a-c), les missions et responsabilités des collectivités publiques sont réparties selon trois principes (al. 1) qui permettent à l'encouragement public de la culture de s'ancrer au mieux dans les réalités culturelles : quel est le territoire directement concerné par l'activité culturelle (let. a) ? Cette dernière présente-t-elle des enjeux de professionnalisation (let. b) ? Quel est son potentiel de rayonnement et de circulation (let. c) ?

Le caractère amateur ou professionnel prépondérant (let. b) se réfère en particulier à l'art. 6 al. 2 let. c.

Il est précisé à l'al. 2 que l'encouragement des activités liées au patrimoine culturel immatériel peut faire exception à ces principes de répartition, en particulier lorsque l'activité n'entre pas directement dans les domaines artistiques de l'art. 3 al. 1 : en effet, bien qu'expert-e-s du domaine concerné, certains porteurs et porteuses de traditions ne répondent pas aux critères de professionnalisme entendus à la let. b.

En lieu et place de la notion de « priorité-subsidiarité » des bases légales actuelles, deux modes de soutien par les collectivités publiques concernées sont prévus à l'al. 3 : un soutien exclusif par l'une d'entre elles, ou un soutien conjoint entre plusieurs d'entre elles. Un désenchevêtrement poussé des responsabilités des différentes collectivités publiques n'est pas souhaitable dans le domaine culturel, notamment car il nuirait à sa diversité. C'est aussi dans cet esprit que la loi ne prévoit que peu de responsabilités « exclusives » mais prévoit plutôt des missions « principales ».

Art. 10 – Missions et responsabilités des communes

Il appartient à chaque commune de déterminer de façon autonome les moyens et instruments qu'elle juge nécessaires à l'encouragement des activités culturelles. Toutefois, elle devrait prévoir au moins, chaque année, un montant lui étant destiné dans son budget de fonctionnement. De plus, le conseil communal désigne en général un ou une responsable du dicastère culturel. Par ailleurs, il est souhaitable que les communes d'une certaine taille se dotent d'une commission culturelle experte et citoyenne permanente, et d'un ou une délégué-e culturel professionnel lorsque le travail à réaliser et les compétences nécessaires dépassent un engagement de milice.

Il est important que la commune soutienne les activités de proximité des sociétés, à l'instar des associations sportives ou sociales, qui favorisent la pratique culturelle amateur et les liens sociaux auprès d'un public local (al. 1 let. a) ainsi que la participation culturelle. En application de la définition des « activités culturelles » de l'art. 4 al. 1 let. c, sont aussi incluses ici les activités liées à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine culturel immatériel, au niveau communal. Par « infrastructure culturelle locale » (al. 1 let. b) sont notamment entendues les bibliothèques ou salles culturelles communales.

La loi en vigueur prévoit déjà que le préfet ou la préfète « favorise la promotion des activités culturelles [...] en veillant à la concertation et à la coopération intercommunales ». Dans le canton, plusieurs structures mutualisées au niveau régional dans l'encouragement culturel (notamment l'Agglomération de Fribourg, Coriolis Infrastructures ou Option Gruyère) ont apporté une plus-value grâce à la collaboration intercommunale. Ces structures ont permis de développer des politiques culturelles régionales et de renforcer la solidarité intercommunale, qui bénéficient tant à la population qu'aux milieux culturels. Partant de ces élans et visant à répondre aux défis posés, la nouvelle loi (al. 2) encourage les communes à se constituer en « régions culturelles » (entente intercommunale ou association de communes au sens des art. 108 al. 1 et 109 al. 1 de la loi sur les communes, LCo 1980, RSF 140.1). Dans un objectif d'efficacité, le processus de régionalisation doit se faire en bonne connaissance des diverses structures régionales existantes, dans le domaine culturel mais aussi possiblement hors du champ culturel (notamment tourisme, aménagement du territoire, etc.) et, lorsque cela est pertinent, peut s'y rattacher par exemple administrativement. Enfin, les préfets et préfètes concernés ainsi que le service de l'Etat en charge de la culture accompagnent la conception et la constitution des différentes régions culturelles.

L'al. 3 précise qu'outre les responsabilités propres de chaque commune, la commune qui ne serait pas rattachée à une région culturelle devra assumer seule, pour son territoire, les responsabilités qui sont placées dans la compétence des régions culturelles à l'art. 11, c'est-à-dire sans que l'Etat ne puisse la soutenir pour les assumer.

En Suisse, les villes ont une place centrale dans le financement et le développement culturels. Les villes-centre jouent un rôle particulier (investissement financier plus conséquent, rôle en lien avec les institutions et infrastructures culturelles régionales, etc.) que la mise en place de régions permettra aussi de valoriser. C'est pourquoi, contrairement à la loi actuelle, l'al. 4 prévoit pour ces communes-centres la possibilité d'assumer seules des responsabilités d'envergure régionale, en concertation avec les autres communes de la région culturelle.

Art. 11 – Missions et responsabilités des régions culturelles

Les activités culturelles dépassent souvent l'échelle communale (par exemple les projets régionaux réunissant plusieurs sociétés culturelles tels que girons et Céciliennes, les institutions culturelles régionales issues de partenariats ou dont les prestations sont mises en réseau, les activités de diffusion ou de prestations publiques

dépassant les limites communales, etc.). De plus, les membres actifs des sociétés ou entreprises culturelles sont rarement domiciliés dans la même commune. Un niveau complémentaire et intermédiaire entre les communes et l'Etat prend mieux en compte cette réalité en vue d'accompagner les entreprises et activités culturelles en alliant proximité avec le territoire et potentiel de développement, de valorisation et de diffusion des activités culturelles.

La régionalisation apporte diverses plus-values et avantages dans le déploiement d'une offre culturelle : décentralisation, réduction des inégalités territoriales en matière d'offre, renforcement de l'identité artistique et patrimoniale, forte visibilité et valorisation de l'existant, etc. La région culturelle permet la mise en œuvre de synergies dans des espaces multifonctionnels, notamment avec d'autres politiques publiques et partenaires privés, dans les domaines social, touristique, économique ou du transport. Elle peut améliorer l'efficacité et l'efficience des processus d'encouragement. La région culturelle constitue un point de rencontre privilégié de l'action des communes et de l'Etat. Elle permet de valoriser et d'optimiser les investissements publics actuels pour les manifestations, infrastructures et institutions à caractère supralocal. Enfin, elle invite, en cohérence avec l'évolution des pratiques culturelles et de la mobilité, et en continuité à une pratique déjà bien établie dans le canton, à une plus grande solidarité entre les communes dans le financement de la culture.

Les communes sont incitées à se regrouper sous la forme d'une « région culturelle », dont la loi précise les missions principales (al. 1) : il s'agit essentiellement des activités culturelles amateurs d'importance régionale, c'est-à-dire qui dépassent une portée communale. En application de la définition des « activités culturelles » de l'art. 4 al. 1 let. c, sont aussi incluses ici les activités liées à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine culturel immatériel, au niveau régional. La let. b à propos du soutien à la relève culturelle professionnelle régionale concerne en particulier le soutien aux personnes (en particulier les jeunes professionnels, par des bourses, aides financières, etc.), dont le parcours prendra le cas échéant assez vite une ampleur cantonale et dès lors sera soutenu par l'Etat. La région culturelle est également responsable du soutien à l'accès et la participation culturelle professionnels d'importance régionale (let. c). En outre, la région culturelle est responsable du soutien aux infrastructures culturelles d'importance régionale (let. d), une responsabilité souvent déjà portée par un regroupement de communes qui participent selon une clé de répartition au financement d'une salle de spectacle régionale, par exemple. Cette liste de missions n'est pas exhaustive, et les régions peuvent se doter d'autres missions (al. 2). Par exemple, bien que le soutien à la production culturelle professionnelle soit du ressort principal de l'Etat, cela n'empêche aucunement un engagement conjoint des villes-centres ou des régions culturelles pour ces activités, comme c'est le cas actuellement, par exemple dans la mise à disposition d'infrastructures ou les dispositifs de soutien de communes-centres comme Fribourg ou Bulle.

Les régions culturelles peuvent prendre des formes diverses pour répondre à leurs contextes spécifiques. Sur la base des missions principales énoncées à l'al. 1 et des éventuelles autres missions établies en vertu de l'al. 2, il appartient à chaque région d'établir son propre catalogue d'encouragement (al. 3), soit la liste d'activités d'encouragement que la totalité ou une partie des communes membres décident de mutualiser. Ce catalogue est actualisé périodiquement, selon les modalités prévues par les communes lors de la constitution de la région culturelle, mais au moins une fois en début de chaque législature.

Au niveau communal, l'Etat concentre son action dans le soutien à cette régionalisation (voir art. 12, al. 3) en incitant à la création des régions culturelles, puis en soutenant leur fonctionnement et certaines activités de leur catalogue d'encouragement, selon leur importance cantonale.

Art. 12 – Missions et responsabilités de l'Etat

En 2024, les institutions culturelles dont il est question à l'al. 1 sont les suivantes : Musée d'histoire naturelle, Musée d'art et d'histoire, Conservatoire, Bibliothèque cantonale et universitaire et – avec des conditions particulières – les Archives de l'Etat et le Château de Gruyères. Elles sont de la responsabilité exclusive de l'Etat, à l'exception du Conservatoire, financé conjointement par les communes. Elles font l'objet d'une législation spéciale (loi sur les institutions culturelles de l'Etat, LICE) qui est aussi en cours de révision.

L'al. 2 énumère les responsabilités qui sont du ressort principal de l'Etat. De nombreux principes de la répartition des missions de la loi actuelle sont repris, en particulier la mission particulière et principale de l'Etat relative à la production culturelle professionnelle (al. 2 let. a, anciennement appelée « création »). Ce principe a été essentiel dans

la mise en place de l'écosystème culturel actuel. La production professionnelle dépasse souvent les frontières communales et la capacité financière des communes concernées, c'est pourquoi un rôle particulier est confié à l'Etat dans son encouragement, ce qui n'exclut nullement une contribution financière des communes ou d'ententes intercommunales – comme mentionné ci-dessus en commentaire de l'art. 11.

Par « soutien à des activités culturelles d'envergure cantonale » (let. b) sont entendues les activités tant de production que (nouvellement) d'accès à la culture et de participation culturelle, portés tant par des professionnels que des amateurs, et dont l'impact culturel dépasse une ou plusieurs régions culturelles (par exemple la carte culture ou l'AG culturel, ou d'autres dispositifs de soutien à la participation culturelle déployés à l'échelle cantonale). En application de la définition des « activités culturelles » de l'art. 4 al. 1 let. c, sont aussi incluses ici les activités liées à la sauvegarde et à la valorisation du patrimoine culturel immatériel, au niveau cantonal. La let. c précise que l'Etat veille à soutenir à l'échelle cantonale la culture dans sa transversalité avec d'autres domaines, par exemple la culture et l'enseignement avec le programme d'encouragement Culture & Ecole, le domaine social ou touristique, etc. La culture connaissant toujours moins de frontières, par exemple avec la constitution progressive d'un espace romand de la culture, la loi confère à l'Etat des responsabilités de coordination et de financement de ces réseaux, dans la collaboration et le soutien à la circulation des œuvres culturelles dans et hors du canton ainsi qu'à l'étranger (let. d) (Conférence et Comité culturels ; accords de coopération, échanges, etc.). Enfin, l'Etat joue un rôle particulier au niveau suisse d'une part dans la collaboration avec les autres cantons, par exemple la Conférence des chefs de services et délégués aux affaires culturelles (CDAC/KBK) – la conférence suisse avec sa région romande ; ou l'assemblée plénière culture (AP-culture) de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) ; ou encore la mutualisation d'ateliers à l'étranger. D'autre part, il collabore avec la Confédération (par exemple le programme de soutien au bilinguisme) (let. e).

Comme cela a été évoqué plus haut, l'Etat dispose de responsabilités et de missions vis-à-vis des régions culturelles (al. 3). En effet, il souhaite soutenir à la fois leur création ou restructuration (let. a, sous réserve que ces démarches soient réalisées dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi), certaines de leurs activités d'encouragement (let. b), et leur fonctionnement (let. c). Ce soutien peut être d'ordre financier mais également être constitué de prestations directes, par exemple par la mise à disposition de compétences (par exemple pour la création de la région) ou de prestations aidant au fonctionnement des régions culturelles (notamment la coordination de la Conférence et du Comité culturels, un guichet coordonné de dépôt à moindres frais, des prestations fournies par les institutions culturelles de l'Etat en faveur de la mise en réseau, etc.). Pour les trois types de soutien, la contribution de l'Etat n'est pas automatique mais déterminée notamment en fonction du catalogue d'encouragement de la région culturelle, ainsi que de critères et prestations préétablis qui sont énumérés dans le règlement d'exécution. En se référant notamment à la stratégie générale coordonnée à l'échelle du canton, une convention pluriannuelle est établie entre la région culturelle et l'Etat, qui précise les modalités de collaboration et de soutiens (par exemple soutiens liés à des missionnements d'institutions culturelles).

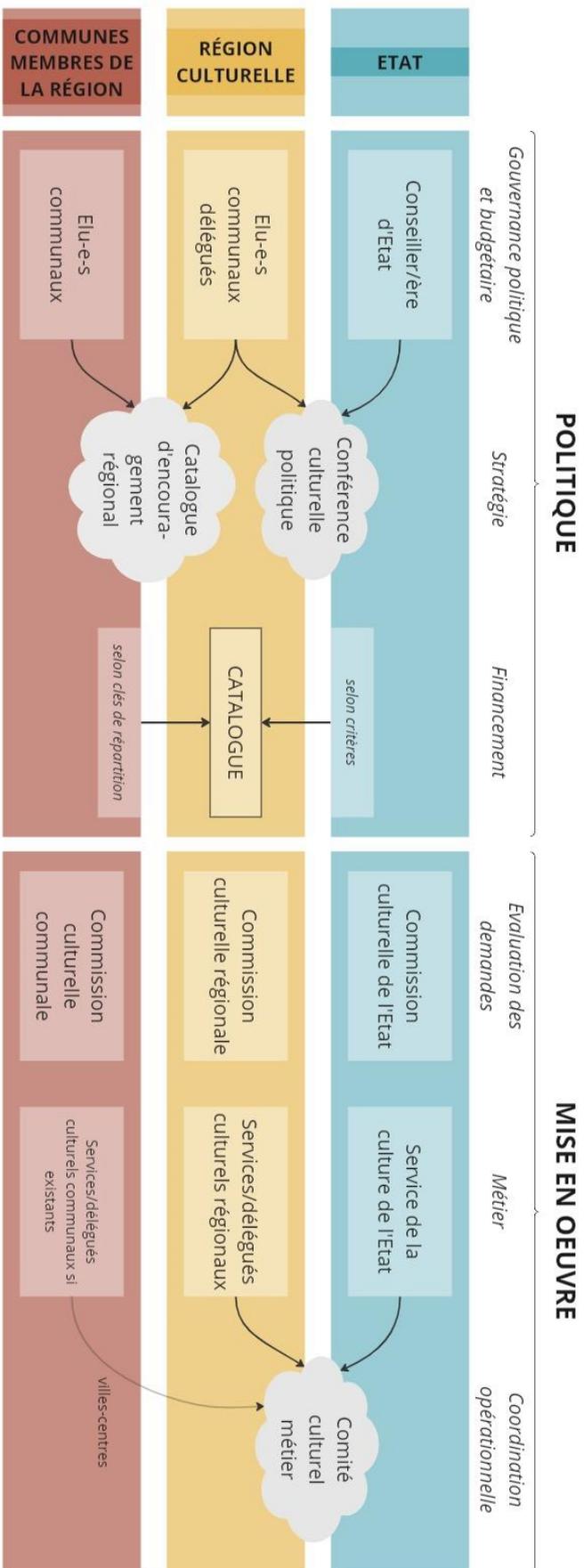


Figure 1

IV. Organisation et compétences des collectivités publiques

Art. 13 – Régions culturelles – Organisation

Une « région culturelle » (al. 1) doit présenter, en tant que groupement pérenne de communes, une certaine unité ainsi qu'un intérêt commun affirmé en matière culturelle. Son périmètre correspondra à une réalité du terrain avec ses diverses pratiques culturelles, tant de production (offre culturelle) que de consommation (demande culturelle).

A ce jour, Fribourg a plusieurs expériences en matière de regroupements régionaux, avec l'Agglomération de Fribourg, Option Gruyère ou encore Coriolis, que ce soit pour le soutien à des activités ou à des infrastructures culturelles, alors que plusieurs regroupements de communes sont en cours de réflexion dans les autres districts. S'il s'avère nécessaire de poser le principe de « région culturelle » dans la loi et d'encourager la régionalisation, le périmètre géographique de la région culturelle ne doit être ni imposé ni fixé (à l'échelle d'un district par exemple) mais rester souple. Cela dit, des éléments cumulatifs sont établis (al. 2) afin d'assurer la pertinence de chaque région culturelle et la valeur ajoutée par cette concertation.

Pour qu'une région culturelle soit reconnue par l'Etat, elle doit regrouper les intérêts actuels ou futurs d'un bassin significatif de population (let. a). Plutôt qu'un seuil chiffré, des principes déterminants tels que les logiques de consommation culturelle, des divers publics potentiels ou de mobilité de la population seront précisés dans le règlement pour que ce critère soit rempli.

De plus, les communes qui la constituent doivent contribuer au financement de son fonctionnement, y compris de ses activités d'encouragement (let. b). La répartition de ce financement est laissée au choix des communes selon leurs réalités culturelles, et elle peut évoluer avec le temps : diverses clés sont possibles, en lien avec la population par exemple, ou le nombre d'institutions culturelles, ou des missions particulières, à « géométrie variable ».

Pour garantir son bon fonctionnement, la région culturelle doit en outre se doter d'une gouvernance politique qui fixe les lignes directrices et les budgets à disposition (let. c). Elle doit aussi s'être concertée sur une stratégie commune et l'atteinte d'objectifs mutualisés entre les communes (let. d). Cette stratégie régionale pourra d'ailleurs nourrir et se nourrir de la stratégie culturelle coordonnée au niveau cantonal, puisque la participation de représentant-e-s des régions (let. e) est prévue à ce niveau (voir chap. 3 de la nouvelle loi).

En outre, la région culturelle doit disposer d'une commission culturelle en charge d'analyser et d'attribuer les soutiens, riche de points de vue d'experts et de citoyens et représentative des domaines artistiques et du territoire concerné (let. f). Elle dispose aussi d'un organe opérationnel unique permanent (un ou une délégué-e culturel voire un service culturel) et de moyens suffisants pour remplir ses missions (let. g).

L'al. 3 prévoit que chaque région culturelle comprenne en principe au moins une ville-centre mais n'exclut pas qu'il pourrait y en avoir plusieurs. En outre, par les modalités de coordination prévues par la loi, les régions pourront se concerter entre elles, ce qui évitera qu'elles ne deviennent des espaces fermés et permettra qu'elles soient au contraire ouvertes au niveau cantonal et à des collaborations intercantionales.

Si, en principe, une même commune devrait être rattachée – par souci de simplicité et d'efficacité – à une seule région culturelle, l'exception reste possible si elle donne sens et est favorable au développement culturel (al. 4). Pour rappel enfin, des missions particulières peuvent être remplies par les villes-centres, vu l'importance et la spécificité de ces dernières (voir art. 10 al. 4).

Art. 14 – Régions culturelles – Ressources

L'art. 14 énumère les ressources des régions culturelles. Les contributions des communes (let. a) sont détaillées à l'art. 13 al. 2 let. b, et celles de l'Etat (let. b et c) à l'art. 12 al. 3.

La régionalisation sera progressive, car une telle mise en commun demande le temps de la concertation. Cependant, un rôle incitatif et prescriptif revient à l'Etat, qui met à disposition des régions des ressources pour favoriser leur création ou restructuration (let. b), pour soutenir les activités d'encouragement ainsi que leur fonctionnement (let. c). Il s'agit en partie de nouvelles ressources financières (voir chapitre 5 du présent rapport et art. 12 al. 3), qui ont pour but de développer les structures nécessaires à l'aménagement de l'écosystème culturel à l'échelle cantonale, au service de la population et des acteurs et actrices culturels.

Il sera tout à fait possible pour un ensemble de communes de se constituer en région culturelle au-delà du délai de soutien du 31 décembre 2030 fixé à la let. b, néanmoins sans contribution financière de l'Etat pour leurs démarches de création. Une fois la région culturelle créée, un soutien à ses activités d'encouragement (sur la base du catalogue d'encouragement) et à son fonctionnement reste possible.

Art. 15 – Etat – Compétences du Conseil d'Etat

Les différentes attributions du Conseil d'Etat sont énumérées dans l'article 15. Le Conseil d'Etat définit notamment la politique générale de l'Etat en matière d'encouragement des activités culturelles (let. a), principalement dans le programme gouvernemental de législation. Il y tiendra compte de la stratégie culturelle coordonnée avec les régions. Il décide des soutiens que le règlement place dans sa compétence (let d) : sont ici à entendre des soutiens dont le montant dépasserait un seuil conséquent et précisé dans le règlement. A l'heure actuelle, il s'agit des décisions pour des montants de plus de 50 000 francs. En accord avec l'annexe 2 du règlement d'exécution de la loi sur les finances de l'Etat (RFE, RSF 610.11), qui règle les compétences financières du Conseil d'Etat, des Directions, établissements et services en matière d'engagement des dépenses et de signatures, le Conseil d'Etat est désormais compétent pour des montants de plus de 100 000 francs, la Direction pour des montants de plus de 50 000 francs et le Service de la culture pour les décisions jusqu'à 50 000 francs. Ces seuils seront rappelés dans la réglementation d'exécution.

Dans le cadre de la stratégie culturelle coordonnée, le Conseil d'Etat arrête l'organisation et le fonctionnement de la Conférence culturelle et du Comité culturel, c'est-à-dire qu'il en établit le cadre formel. Il n'est en revanche pas en charge de la nomination de ses membres non-étatiques.

Art. 16 – Etat – Compétences de la Direction

L'article 16 énumère les attributions de la Direction compétente en matière de culture (al. 1). Elle traite notamment au sein de l'Etat toute question qui relève de l'encouragement des activités culturelles (let. a) et décide des soutiens que le règlement ne place pas dans la compétence du Conseil d'Etat (let. c), soit notamment ceux dont le montant est inférieur au seuil précisé dans le règlement. Elle nomme en outre les membres des jurys pour l'attribution de prestations particulières (let. d), par exemple pour les soutiens à la production en arts de la scène ou encore les octrois de bourses et d'ateliers. La let. e attribue à la Direction la compétence générale en matière culturelle.

Par l'al. 2, la Direction peut déléguer sa compétence de décision et de signature pour des objets particuliers au service en charge de la culture, notamment les décisions pour des types particuliers de soutien (voir art. 17 al. 3 let. d).

Art. 17 – Etat – Compétences de la commission culturelle de l'Etat

La commission culturelle est un organe consultatif important car ses préavis servent à fonder la majorité des décisions de la Direction et du Conseil d'Etat en matière d'encouragement des activités culturelles.

Dans la législation en vigueur, le principe de diversité de la commission culturelle est laissé au règlement. S'agissant d'un principe fondamental pour garantir un encouragement informé tant au niveau artistique que culturel, ce principe est remonté au niveau de la loi et il s'enrichit des notions d'« experts » et de « citoyens » (al. 2). Les membres de la commission doivent donc disposer de compétences dans un ou plusieurs domaine(s) culturel(s) et faire preuve d'un intérêt marqué pour la vie culturelle fribourgeoise. Les détails de composition (notamment nombre de membres) et de fonctionnement sont laissés au règlement.

Les attributions de la commission sont énumérées à l'al. 3. La commission est notamment consultée sur l'attribution de tous les soutiens, à l'exception de cas particuliers. Sont entendus ici des soutiens dépendant de procédures spécifiques (notamment lorsque le rôle de préavis est attribué à un jury, par exemple pour des bourses ou achats d'œuvres, ou à toute autre instance spécialisée, par exemple pour le programme Culture & Ecole). Il s'agit actuellement principalement des soutiens suivants : les décisions relatives au programme Culture & Ecole, les bourses, les ateliers et les achats d'œuvres (le ou la chef-fe ou un ou une représentant-e du service présidant automatiquement les jurys), le renouvellement des soutiens annuels aux frais administratifs d'une association ou encore les aides à la diffusion et les résidences en musiques actuelles et en arts de la scène, ainsi que des mesures de coopération internationale, de promotion du bilinguisme et en lien avec d'autres prestations de l'Etat, ou le Fonds du Conseil d'Etat pour les projets culturels, sportifs ou sociaux (fonds issu des bénéfices de la Loterie Romande).

Art. 18 – Etat – Ressources

Le Fonds cantonal pour la culture est un instrument précieux en faveur de l'encouragement de la culture, qui a fait ses preuves. Le règlement d'exécution en précise le statut, les buts et l'alimentation.

Dans la réalisation de ses missions, l'Etat peut également utiliser toute autre source de financement appropriée : sont entendues ici notamment des ressources parapubliques (Loterie Romande) ou privées (fonds financés par des tiers, partenariats public-privé, etc.) qui lui seraient confiées.

V. Révocations et voies de droit

Art. 19 – Révocations

Cette disposition reprend les éléments des articles 37 et 38 de la loi sur les subventions (LSub, RSF 616.1) jugés fondamentaux pour le domaine d'application de la présente loi, légèrement reformulés pour être compris dans le contexte de celle-ci.

Art. 20 – Voies de droit

Les décisions relatives à l'octroi de soutiens peuvent être contestées de deux manières : d'abord auprès de l'organe qui en est l'auteur par la voie simple de la réclamation ; puis par voie de recours, selon le code de procédure et de juridiction administrative applicable.

VI. Dispositions finales

Art. 21 – Exécution et entrée en vigueur

Une fois le projet de loi adopté, l'art. 21 précisera son exécution et la date de son entrée en vigueur.

5 Incidences financières et organisationnelles

La mise en œuvre de la nouvelle loi aura plusieurs incidences organisationnelles. Elle demandera une réorganisation partielle des ressources des différentes collectivités publiques afin d'implanter la coordination prévue aux art. 7 et 8. Cette réorganisation impacte en particulier le service en charge de la culture au sein de l'Etat de Fribourg, qui est chargé de la coordination générale des travaux. Pour les autres collectivités publiques, l'objectif de cette coordination est de parvenir à améliorer les pratiques d'encouragement sans pour autant devoir accroître les ressources nécessaires à sa gestion. Les optimisations possibles grâce à une coordination plus claire et efficace permettront de compenser le temps qui lui sera consacré notamment par les délégué-e-s culturels.

Cette révision tient compte de la prudence requise quant à l'évolution des finances publiques, en particulier dans le contexte préoccupant actuel, confirmé par les discussions en cours sur le plan financier et le budget 2025. Si plusieurs incidences financières sont à prévoir, la nouvelle loi peut se déployer à partir de deux scénarios principaux, (A) maintenant le budget global actuel et (B) d'une augmentation budgétaire (para)publique. Elle peut fonctionner par « beau temps » comme par « temps plus nuageux » des finances publiques. Il convient ici de rappeler que les budgets culturels de chaque collectivité publique ne sont pas établis dans la loi mais sont décidés chaque année au travers de leur procédure budgétaire respective.

5.1 Scénario financier A

Il est nécessaire, *a minima*, de maintenir le budget (para)public global actuel de chaque niveau (Etat, communes, ainsi que Loterie Romande). Une opération blanche prévoyant différentes réallocations des ressources actuelles permet déjà un meilleur impact et une cohérence améliorée de l'action publique, par exemple via une contribution financière incitative de l'Etat ainsi que des communes aux régions auxquelles sont déléguées des missions d'encouragement.

5.2 Scénario financier B

Si différents mécanismes d'optimisation, de mutualisation et de priorisation sont mis en place, qui vont permettre une amélioration de l'impact de l'action publique, les échanges menés durant le processus participatif aboutissent à un constat unanime : au regard des attentes des milieux culturels et de l'importance accordée par les collectivités publiques à la culture, seule une hausse progressive des moyens alloués permettra d'atteindre les objectifs à la hauteur des ambitions annoncées et d'avoir de véritables impacts systémiques. Pour la création des régions, une politique financière incitative de l'Etat, à travers des moyens supplémentaires, et la solidarité financière des communes sont attendues.

6 Mesures transitoires

Les différents principes et mesures prévus par la nouvelle loi seront mis en place progressivement. Si certains éléments de la loi ne demandent qu'une simple formalisation ou sont en cours de développement (notamment le Comité culturel, la fédération des faïtières ou le guichet coordonné), d'autres demandent des démarches plus conséquentes. Il n'est ainsi pas attendu que les régions culturelles se créent du jour au lendemain : durant la période de cinq ans prévue à l'art. 14 al. 1 let. b, l'art. 10 al. 3 ne s'appliquera pas automatiquement mais de manière circonstanciée. Il s'agira d'assurer une transition aussi fluide que possible, en particulier pour les milieux culturels : par la plateforme des faïtières cantonales déjà existante, notamment, les milieux culturels pourront facilement relayer leurs attentes et questions afin de garantir une bonne collaboration et communication avec les collectivités publiques. Il en va de même pour les collectivités publiques, que ce soit au travers du comité culturel ou d'autres échanges.