

Proposition du Conseil administratif du 22 septembre 2021 destinée à l'ouverture d'un crédit budgétaire supplémentaire de 1 900 000 francs pour participer au maintien de la diversité culturelle et empêcher une détérioration du paysage culturel, en contribuant au financement des mesures fédérales sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus.

Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux,

1. Les milieux culturels font toujours face à des défis majeurs en 2021

Le domaine de la culture est encore durement touché par les mesures sanitaires initiées par le Conseil fédéral en raison de la situation épidémiologique. Depuis la fin de l'année 2020, les décisions prises pour endiguer l'épidémie de Covid-19 se sont traduites aussi par des fermetures prolongées d'institutions culturelles, des interdictions de manifestations, d'importantes mises en œuvre de mesures sanitaires, par exemple celles pour l'accueil des publics, réduisant les jauges des événements entre deux périodes de fermeture complète. Ce qui, plus largement, a engendré une paupérisation du paysage culturel dans son ensemble. Certes, des assouplissements ont été prononcés à la fin du mois de mai dernier, suivis d'une levée progressive de plusieurs restrictions début septembre. Mais les actrices et acteurs culturel-le-s sont bien loin d'avoir retrouvé une situation normale. Le secteur ne pourra pas revenir à un fonctionnement ordinaire avant longtemps, aussi bien en ce qui concerne son exploitation quotidienne que son efficacité économique et sa capacité de planification, quand bien même le Conseil fédéral a annoncé le début de la phase de normalisation.

Il est important de souligner que des délais de préparation sont nécessaires afin de planifier des événements, construire un programme de saison, s'adapter aux normes, inviter des artistes internationaux ou exporter des productions locales. Il existe *de facto* un manque de perspectives claires pour l'ensemble des chaînes de création, de production et de diffusion, ce qui indique que d'importantes difficultés subsisteront encore en 2022. Et donc, par extension, qu'un accompagnement soutenu des collectivités reste plus que jamais nécessaire.

Dans son communiqué du 8 septembre dernier¹, la Taskforce Culture, qui a été créée en mars 2020, après la première audition des associations culturelles par l'Office fédéral de la culture (OFC), soulignait la grande instabilité de la situation actuelle, qui continue d'engendrer de lourdes pertes financières. Ses membres recommandent que les mécanismes d'indemnisations puissent être reconduits au

¹ https://taskforceculture.ch/wp-content/uploads/2021/09/F-TFC_Communique%CC%81-de-presse-210908.pdf

moins jusqu'à fin 2022. Ce même jour, le Conseil fédéral venait de se prononcer sur une extension, limitée dans le temps, du certificat Covid aux lieux culturels, en précisant que ce dernier permet, sans fermer d'établissements ou interdire certaines activités, de lutter en outre contre la propagation du virus¹.

Ces récentes annonces mettent en relief les réserves considérables qui subsistent autour d'une pleine reprise des activités culturelles; ce n'est par ailleurs que lors de sa session d'hiver que le Parlement sera amené à se prononcer sur la poursuite des aides fixées par la loi Covid-19 pour l'année prochaine, soit quelques jours avant leur expiration.

2. Un cofinancement renouvelé aux indemnisations pour pertes financières

La proposition de crédit budgétaire supplémentaire de 1 900 000 francs que le Conseil administratif vous soumet consiste en la reconduction d'une participation de la Ville aux indemnisations pour pertes financières pour la période 2021. Et ce, selon les mêmes modalités que celles établies pour la première phase couvrant l'année 2020, avec les autres signataires de la convention Covid-culture, qui sont pour rappel le Canton, l'Association des communes genevoises (ACG) et l'organe genevois de répartition de la Loterie romande (Loro).

Pour cette deuxième phase, seul le champ d'application a fait l'objet d'un élargissement à certains domaines artistiques, précédemment exclus par la première ordonnance, conformément à la possibilité qui avait alors été donnée par la Confédération. Les conditions d'octroi publiées par le Canton précisent le cercle des bénéficiaires². Aussi, et cette extension a été accueillie avec soulagement par les milieux culturels, le Conseil fédéral a finalement intégré les intermittent-e-s, qui ont eu d'énormes difficultés à accéder aux différentes aides depuis le début de la crise. Pour conclure, grâce au partenariat conclu pour cette année 2021, les fondations de droit public genevoises ont toujours la possibilité d'être indemnisées.

A la satisfaction de l'ensemble des partenaires, la mise en œuvre en 2020 de la première phase a permis d'assurer un filet de sécurité essentiel pour le maintien des emplois, ainsi qu'une juste rémunération du travail fourni par toutes et tous, de couvrir les engagements envers des fournisseurs, de garantir la solvabilité des entités, mais aussi de proposer une offre culturelle, lorsque les mesures sanitaires le permettaient, à l'ensemble de la population genevoise.

C'est dans cette même optique que le Conseil administratif vous invite à accepter ce crédit supplémentaire, dont le mécanisme vous est précisé ci-après plus en détail.

¹ <https://www.bak.admin.ch/bak/fr/home/actualites/nsb-news.msg-id-85035.html>

² <https://www.gc.ch/document/20570/telecharger>

Principes de la participation de la Ville de Genève

Les pertes financières dûment justifiées des entreprises culturelles (*qu'elles soient à but lucratif ou sans but lucratif*), et des actrices et acteurs culturel-le-s (y compris les *intermittent-e-s*), peuvent être indemnisées jusqu'à hauteur de 80% du montant du dommage¹.

Le montant définitif de l'indemnisation est arrêté après: 1) une analyse financière effectuée par une fiduciaire agréée, mandatée par l'Office cantonal de la culture et du sport (OCCS), 2) la formulation de préavis par les membres de la commission Covid-culture, au sein de laquelle siègent des représentant-e-s du Service culturel de la Ville de Genève, 3) une validation par les membres du comité de pilotage politique (COFIL), qui réunit les partenaires du dispositif, puis 4) la décision d'octroi rendue par le Canton. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) peut en tout temps vérifier les données et documents produits et traités par le guichet cantonal et a d'ailleurs déjà mené des contrôles ponctuels, qui se sont révélés concluants pour ce qui concerne les dossiers traités à Genève.

Les montants de ces indemnisations pour pertes financières sont à nouveau cofinancés à parité par le Canton et la Confédération. Dans la limite du crédit budgétaire accordé, la Ville de Genève prend en charge la contribution genevoise pour les entités qu'elle subventionne (et qui sont couvertes par le champ d'application précisé dans les conditions d'octroi du guichet cantonal). La Ville et le Canton prennent en charge à parts égales la contribution genevoise des demandes des entités qui sont subventionnées conjointement. Les autres partenaires du dispositif genevois prennent en charge les contributions pour toutes les autres demandes, dont celles notamment des fondations de droit public qui sont hors périmètre des indemnisations fédérales.

Au vu de ce qui précède, le Conseil administratif a accepté d'entrer en matière pour une nouvelle contribution municipale, concernant exclusivement les entités qui nous sont déjà liées par des subventions régulières ou ponctuelles, considérant notamment le rôle largement prépondérant de la Ville de Genève en matière culturelle sur le territoire genevois et de notre connaissance approfondie de la réalité des actrices et acteurs culturel-le-s.

3. Rappel du cadre légal et des dispositions principales du dispositif genevois

Après une consultation initiée dès le mois de juin auprès des cantons, le Conseil fédéral a proposé de reconduire les soutiens qui existaient en 2020; ainsi

¹ https://www.bak.admin.ch/dam/bak/fr/dokumente/covid19/bak-ausfallentschaedigungen.pdf.download.pdf/BAK_Indemnisations-des-pertes-financieres_FR_310321.pdf

il a adopté le message relatif à la loi Covid-19¹ le 12 août 2020, qui a été suivi par l’approbation par les Chambres de la loi Covid-19² le 25 septembre 2020, puis l’adoption par le Conseil fédéral de l’ordonnance sur la culture Covid-19³ le 14 octobre 2020, accompagnée de son commentaire rédigé par l’Office fédéral de la culture (OFC)⁴. Le Conseil d’Etat a ensuite proposé un projet de loi⁵ qui a été voté à l’unanimité au Grand Conseil en date du 2 juillet 2021.

La loi Covid-19 a permis de créer les bases légales nécessaires à la reconduction des mesures prises en vertu du droit de nécessité. L’ordonnance sur la culture Covid-19 en a précisé les contours. Un nouvel instrument, complémentaire au dispositif des indemnisations, a été initié afin de permettre aux entreprises de faire face aux circonstances et mettre en œuvre des stratégies pour s’y adapter: les projets de transformation. Ces derniers peuvent faire l’objet de contributions, sous la forme de subventions, s’ils s’inscrivent par exemple autour d’une réorientation structurelle de l’entreprise culturelle, ou alors que leur but est de reconquérir du public ou d’aller à la rencontre de nouveaux publics. Cette nouvelle mesure n’est pas concernée par la présente demande de crédit budgétaire complémentaire, n’étant pas traitée par le projet de convention entre les partenaires du dispositif genevois. A ce stade, le Canton et potentiellement la Loro prennent en charge intégralement les financements aux projets de transformation.

Intervenant toujours de manière subsidiaire aux autres mesures économiques engagées par la Confédération (RHT: indemnités pour réduction de l’horaire de travail (*chômage partiel*) ou APG: allocations pour perte de gain (*pour les indépendants*), et le parapluie de protection pour les manifestations publiques (*grandes manifestations et secteur événementiel*), les indemnisations pour pertes financières ont été reconduites selon les principales modalités suivantes:

Les personnes et entités requérantes peuvent déposer des demandes d’indemnisation en cas de pertes résultant de l’annulation ou du report, voire de la tenue sous une forme réduite, de manifestation(s) ou de projet(s), ou en raison de limitations d’activité ou de l’impossibilité de faire de programmation définitive, par suite de la mise en œuvre des mesures étatiques (*par exemple des fermetures d’entreprise ou des coûts liés à la mise en œuvre des mesures de protection*). Pour rappel, le principe de subsidiarité s’applique toujours: les montants des dommages non couverts, qui restent après déduction des autres indemnités allouées (*par exemple les indemnités de chômage partiel ou les allocations pour perte de*

¹ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/1669/fr>

² <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/711/fr>

³ <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2020/759/fr>

⁴ https://www.bak.admin.ch/dam/bak/fr/dokumente/covid19/31_03_2021/erlaeuterungen_covid_verordnung.pdf

⁵ <https://silgeneve.ch/legis/program/books/cor/docs/12990.pdf>

gain Covid-19), peuvent être indemnisés. Tous les partenaires réunis dans le dispositif genevois se sont par ailleurs engagés à poursuivre en 2021 les versements des subventions, car c'est le meilleur moyen de soutenir les actrices et acteurs culture-le-s particulièrement fragiles.

Bilan provisoire de la première phase du «guichet Covid-culture»

Dans la période de dépôt accordée par la première ordonnance, ce sont au total 510 demandes d'indemnisations qui ont été déposées. 425 dossiers ont fait l'objet d'une décision positive, soit 307 demandes concernant des dommages attestés par des entreprises culturelles et 118 concernant des pertes financières subies par des personnes physiques. Près de 35 séances de la commission Covid-culture ont été nécessaires à l'analyse des requêtes, dont près de 120 concernaient des entités subventionnées par la Ville de Genève. Sur un montant total de plus de 15 000 000 de francs attribué dans le cadre du périmètre défini par l'ordonnance fédérale, le montant plafond des 2 300 000 francs de la proposition PR-1430 n'a pas été atteint, la participation définitive n'est à ce jour pas connue car le processus ne pourra être achevé avant le contrôle des comptes des bénéficiaires, prévu par les dispositions fédérales et cantonales.

4. Aspects budgétaires et financiers

Pour 2021, la Confédération a mis 100 millions de francs à la disposition des cantons pour soutenir les entreprises culturelles pour les différentes mesures d'aide. Genève dispose pour cette période d'un montant de près de 11 000 000 de francs pour apporter des contributions à des projets de transformation et indemniser les pertes financières. Ce montant doit être, comme lors de la première phase, cofinancé par un montant équivalent garanti par les participations des partenaires réunis dans le dispositif genevois. En l'état actuel de l'examen de dossiers, en respectant les principes évoqués précédemment, le montant pouvant être imputé à la participation de la Ville de Genève serait d'un montant probable de maximum 1 900 000 francs.

Une des difficultés principales pour arriver à une projection plus précise réside notamment dans le fait que les dates butoirs de dépôt portant sur le dernier trimestre 2021 n'ont pas encore été atteintes. Aussi, tout comme le mentionne l'Office cantonal de la culture et du sport (OCCS) sur son site internet, au regard du cadre très strict fixé par la Confédération, un temps de traitement minimum de 3 mois est à prévoir à compter de la réception d'un dossier.

L'estimation du montant qui pourrait intervenir à charge de la Ville de Genève est fondée sur une extrapolation des montants déposés pour des indemnisations

concernant la période jusqu'au 30 avril 2021, selon la même méthode utilisée pour la précédente proposition de crédit qui concernait le dispositif conduit en 2020. Si le montant estimé pour 2021 est inférieur à celui qui avait été projeté pour l'année dernière, une des explications réside notamment dans la réussite du plan d'action débloqué par le crédit supplémentaire de 3,9 millions de francs (PR-1447). Pour rappel, ce plan de soutien extraordinaire portant sur 2021 a permis une mise en place extrêmement rapide de plusieurs dispositifs d'aide à l'échelle municipale, pour l'ensemble des disciplines et des métiers, aussi bien dans les arts vivants que dans les arts visuels. Le déploiement de ce crédit spécifiquement municipal est encore en cours; un rapport sera fourni dès la fin des interventions qui lui sont liées.

Pour contribuer au financement des mesures fédérales sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus dans le secteur de la culture, la Ville de Genève s'engage (par l'entremise du Service culturel) à verser au Canton de Genève une contribution s'élevant à hauteur de 1 900 000 francs au maximum.

En francs	Total
36 Charges de transfert	1 900 000
Total du crédit supplémentaire	1 900 000

Comme explicité par la proposition PR-1430, cette autorisation de dépenses n'est pas une obligation de dépenses. Le bouclage de notre premier engagement financier, dont le plafond était de 2 300 000 francs, indique à ce jour un montant à la baisse, notamment en raison du principe de subsidiarité de ces indemnités par rapport à d'autres aides ou améliorations du résultat; ainsi ces aides jouent leur rôle de parapluie de sécurité. Les contrôles des comptes des bénéficiaires, prévus par les dispositions fédérales et cantonales, pourraient encore mener à d'éventuelles déductions sur notre contribution initiale, dans le cadre par exemple de restitutions et/ou de corrections.

Le crédit budgétaire sollicité aurait ainsi les incidences suivantes sur le budget du Service culturel, pour les rubriques concernées:

Service culturel	Budget 2021 voté	Crédit budgétaire	Budget 2021 ajusté *
36 Charges de transfert	61 752 028	1 900 000	66 602 028

**Comprend les 2 950 000 francs du crédit budgétaire supplémentaire issu de la même rubrique (SEC-36) de la PR-1447, votée le 9 mars 2021, pour le financement de mesures de soutien des métiers de la culture et de l'offre culturelle dans le contexte de la crise sanitaire.*

5. Un soutien économique et social à un secteur vital pour la collectivité

Comme cela avait été le cas en 2020, la Ville de Genève donnerait un signal fort de solidarité en contribuant à nouveau au dispositif genevois. Ce soutien s'inscrirait dans le prolongement de l'ensemble des actions et des mesures d'aides financières mises en œuvre à l'échelle municipale, tous secteurs confondus. La Confédération et le Canton de Genève ont déjà été amenés à reconduire dans le courant de l'année, mais aussi à compléter, les mécanismes d'aides aux personnes physiques et morales dans le secteur culturel, assurant ainsi le cadre légal et budgétaire permettant une participation financière de notre part. Le cofinancement proposé par cette proposition de crédit budgétaire est à mettre en perspective avec l'échelle de notre municipalité, le riche terreau culturel qui l'anime, et nos engagements historiques pour les arts et la culture.

Comme vous avez pu le lire dans la section traitant du bilan de notre première contribution, qui avait été soutenue unanimement lors de la séance plénière du Conseil municipal du 25 novembre dernier, il est important de souligner la pertinence du partenariat initié avec le Canton, l'Association des communes genevoises (ACG) et l'organe genevois de répartition de la Loterie romande (Loro). Et ce, aussi dans le contexte plus large du développement de nos infrastructures et institutions, et de la prochaine mise en œuvre de l'article constitutionnel 216, issu de l'initiative «Pour une politique culturelle cohérente à Genève».

Pour terminer, et comme exprimé dans notre programme de législature, les arts, les activités culturelles et tous les métiers qui lui sont attachés constituent également une force économique pour Genève. Le Conseil administratif insiste sur le fait qu'un cofinancement substantiel et proportionné aux mesures fédérales, dans le contexte exceptionnel de cette crise sanitaire qui perdure, est une nécessité sans équivoque, tant pour les actrices et acteurs culturels que pour la population genevoise.

Conclusion

Au vu de ces explications, le Conseil administratif vous prie, Mesdames les conseillères municipales, Messieurs les conseillers municipaux, de bien vouloir approuver le projet de délibération suivant.

PROJET DE DÉLIBÉRATION

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30, alinéa 1, lettre d), de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

décide:

Article premier. – Il est ouvert au Conseil administratif un crédit budgétaire supplémentaire de 1 900 000 francs destiné à contribuer au financement des mesures fédérales sur l'atténuation des conséquences économiques du coronavirus dans le secteur de la culture.

Art. 2. – La charge supplémentaire prévue à l'article premier sera couverte par des économies équivalentes de charges ou par de nouveaux produits dans le budget de fonctionnement 2021 de la Ville de Genève.

Art. 3. – La charge prévue à l'article premier sera imputée aux comptes budgétaires 2021 du Service culturel, cellule de gestion 31060099, groupe de compte 36 Charges de transfert, OTP (nouvel OTP en attente de création).